

Rendición de cuentas en el diseño, vigencia y transparencia de la gobernabilidad democrática

Roberto Salcedo Aquino

1. Liminar sobre los conceptos

El primer desafío al abordar los problemas sociales es la definición de los conceptos que se van a utilizar; éstos nos permiten la comprensión y explicación de los fenómenos por estudiar. Hay conceptos operacionalizados por una teoría; otros están orientados por los resultados empíricos; y algunos surgen de la confrontación entre la teoría y la práctica. Cuando estos conceptos se vinculan e interrelacionan de manera lógica y metodológica, se conforma un esquema teórico que se denomina sistema conceptual de interpretación, que todo académico debe transparentar para hacer más comprensible su posición.

En las ciencias sociales, el requisito de la objetividad consiste en que los conceptos definan, con la mayor precisión posible, los fenómenos que pretenden explicar. Siguiendo a Robert K. Merton, a este proceso de precisión se le podría llamar “reconceptualización”, que consiste en reanalizar el concepto en relación directa con el fenómeno social y el marco teórico de interpretación. Se trata de precisar el concepto y aumentar la potencia explicativa del marco conceptual.

Con base en el argumento anterior, considero necesario una reconceptualización de los siguientes términos: gobierno, gobernable, gobernabilidad, gobernanza, gobernación y de todos éstos en vinculación con el marco conceptual de la democracia y lo que ésta supone con relación con el sistema de controles, la rendición de cuentas y la transparencia.

En este ejercicio de reconceptualización, dos son los referentes clave: gobierno y democracia; ambos son conceptos operacionalizados por una teoría. El primero se define como el centro real y unitario de acción, que existe en la multiplicidad de centros reales y autónomos, ya individuales, ya colectivos. Es una unidad de acción regida por la ley de la organización; su propósito es convertir la vecindad en convivencia, y ésta, en cooperación social. Por lo tanto, el gobierno es una unidad de organización que tiende a lograr la cooperación social; la falta de unidad en la organización y las confrontaciones sociales fuera de los cauces institucionales son las características fundamentales del desgobierno.

Los términos gobernable y gobernabilidad son muy semejantes. La gramática española establece que el sufijo “able” significa una posibilidad pasiva, es decir, capacidad o aptitud para recibir la acción del verbo; gobernable, entonces, significa que algunos asuntos, algunos problemas pueden ser conducidos y ordenados. Siguiendo nuestro concepto clave -gobierno- gobernable significa que la convivencia humana puede ser organizada y conducida hacia la cooperación social. El segundo término está compuesto con el sufijo “bilidad”, que es el que se utiliza para construir sustantivos abstractos que significan cualidad; por lo tanto, la gobernabilidad se refiere a la capacidad de un gobierno para organizar y dirigir a su sociedad. En términos concretos, es la capacidad de resolución de conflictos por los medios institucionales.

El término gobernanza lo define el *Diccionario* de la Real Academia Española como la acción y efecto de gobernar; en las ciencias sociales es un concepto generado por la confrontación entre la teoría y la práctica; entre un deber ser democrático y un ejercicio anómico. La palabra gobernanza es de origen francés, *gouvernance*; pasó al inglés como *governance* y desde entonces ha sido sinónimo del ejercicio del poder y de la actividad

gubernamental. A partir de los años noventa y con el impulso de todas las agencias de las Naciones Unidas y sus organizaciones regionales, pero en especial de la OCDE, se ha dado un nuevo sentido al concepto: el resultado de la relación de pesos y contrapesos entre Estado-mercado-sociedad civil. Desde este mirador se estudia el ejercicio del poder como una interacción de fuerzas y factores reales de poder para la toma horizontal de decisiones. Se presenta al mercado no sólo como instancia de regulación económica, sino también social y política; se privilegia el papel de los actores no gubernamentales y se multiplican las instancias, niveles y redes de la sociedad actual. La definición más común considera la gobernanza como una manera de gobernar promoviendo un sano equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado. De acuerdo con esta tendencia se crea en 1995 la Comisión de la Gobernanza Global y la OCDE instituye la revista *Governance in the 21st Century*. Los académicos que utilizan el término pueden dividirse en dos tendencias: aquellos que se van al extremo negativo y postulan una gobernanza sin gobierno, señalan como paradigma el libre juego de las fuerzas sociales; los otros ven muchas ventajas en el concepto y lo utilizan para denotar un ejercicio democrático horizontal entre las fuerzas sociales frente a la verticalidad del ejercicio de la gobernación. Entre los extremos siempre hay un espectro por recorrer.

Finalmente, el quinto término, gobernación, según el *Diccionario*, es la acción y efecto de gobernar, es el ejercicio del gobierno. Por lo tanto, en términos semánticos, gobernanza es un sinónimo de gobernación. Pero la actual cultura política ha diferenciado estos dos términos. Gobernación es el ejercicio del poder político a través de las instituciones creadas para el efecto; gobernanza es el ejercicio de todos los actores frente a sí mismos y frente al gobierno. La gobernación se ejerce desde el poder político; la gobernanza, fuera de él, y lo más cerca de la sociedad civil.

2. La autocracia y la democracia

Los cinco términos deben ser vinculados con el adjetivo calificativo democrático. ¿Qué es lo democrático? La manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo. La democracia es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba y se rige por el principio de la soberanía del pueblo: todo poder procede del pueblo y se instituye para beneficio de éste. La autocracia organiza al Estado de arriba hacia abajo, la soberanía pertenece al dominador.

En la autocracia todo poder estatal proviene del autócrata; a él incumbe adoptar todas las decisiones políticamente relevantes. En la práctica, el monarca absoluto o el moderno dictador reparten ampliamente su poder ante todo con su burocracia y los demás órganos de dominación, como lo son los grupos económicos nacionales o internacionales, religiosos, étnicos, culturales, medios de comunicación. El poder autocrático no significa que el dictador o el monarca sean omnipotentes; significa sólo que el poder encuentra límites únicamente en las relaciones de los poderes fácticos de la sociedad.

En la autocracia se produce una confrontación entre los que detentan el poder y los que poseen algún poder, que son, en cierto grado, independientes unos de otros, pero que persiguen fines y tienen intereses que pueden ser comunes, complementarios, divergentes o excluyentes. Para explicar este fenómeno se ha construido académicamente el término gobernanza que en síntesis significa las relaciones de negociación que deben darse para llegar a acuerdos y las garantías que deben establecerse para que esos acuerdos se cumplan. Se supone que existe una distancia entre el poder político y los demás poderes de

la sociedad; distancia que es necesario conservar, pero mediante consensos horizontales que permitan a todos los actores funcionar de acuerdo con sus intereses, que no siempre pueden coincidir con el interés general. Se pretende que los intereses individuales y de los factores reales de poder puedan atenderse, en el mejor de los casos, sin estar en contra del interés público. Siguiendo esta lógica tocaría al poder político el cuidar los intereses de todos que no necesariamente pueden coincidir con los intereses de cada uno.

En la democracia la trama y la urdimbre son distintas. Los asuntos públicos determinan la acción del gobierno y éste recibe un mandato de la soberanía popular y tiene que cumplirlo, rendir cuentas y someterse a la fiscalización.

En la democracia, la soberanía del pueblo, por definición, se ejerce mediante el principio de la división política del poder, con el objetivo de que el poder controle al poder. Esto significa que existen mecanismos por los cuales el pueblo dispone de un poder político eficaz que se revela en la práctica en todos los asuntos públicos, pero, sobre todo, en el nombramiento, revocación y control de los dirigentes políticos.

La organización democrática, con su división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, debe limitar eficazmente el poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros del pueblo, sin excepción alguna, una suma muy variable de libertades, es decir, de poder social y político.

La democracia sirve para proteger a las mayorías lo mismo que a las minorías; y éstas son las que necesitan mayor protección. Según la versión clásica, la minoría de un voto tiene el mismo derecho de hablar y manifestarse que la opinión contraria de todo el resto. La propuesta de una pequeña minoría es tan inviolable como la de la multitud.

Gobernar mediante la existencia de mayorías y minorías es algo abstruso porque se trabaja en la eterna dialéctica de la política: a cada posición, muchas oposiciones; a muchas oposiciones, mucha negociación para llegar a acuerdos y pactos, para volver nuevamente a reiniciar el ciclo. En una democracia los ciudadanos aman sus credos que les son muy queridos, pero no lo hacen hasta el extremo de destruir a los otros por ser contrarios a su modo de pensar.

La plurivocidad de la democracia tiene que encontrar una expresión apropiada; todas las voces deben tener cabida en los medios de comunicación, eso es transparencia, de tal forma que la opinión pública se conforme con las razones de todos y el conflicto se resuelva mediante el diálogo público. El avance de la democracia siempre se ha asociado a la libre discusión de los problemas políticos, con dos reglas: una, para elegir a los representantes, que se traduce en el veredicto electoral; otra, para discutir la dirección del Estado mediante leyes y políticas públicas, que se resuelve mediante la lógica de las razones esgrimidas por todos en relación con la congruencia de los intereses en discusión con el interés general.

En conclusión, la democracia es un sistema donde los gobernantes son los gobernados; donde los gobernados son gobernantes; y donde el gobernador siempre es gobernado. Si estas relaciones se producen entonces se puede hablar de gobernación democrática. Ésta proclama la identificación total entre gobernantes y gobernados; y el establecimiento de todo un sistema de controles para evitar desviaciones al ejercicio de la soberanía popular.

3. La gobernación democrática

La gobernación democrática es el sistema mediante el cual se ejercen, de manera

armónica, los siete pilares de la democracia: la libertad, la igualdad, el interés por la cosa pública, el conflicto de cosmovisiones sobre el devenir del Estado, el diálogo, el consenso y la tolerancia. Diseñar un sistema de instituciones que tenga como resultado una gobernación democrática significa construir una estructura para el ejercicio del poder donde no haya diferencia entre gobernantes y gobernados; no haya derechos sin las correlativas obligaciones; no haya ejercicio del poder sin controles; nadie quiera hacer prevalecer sus intereses sobre los de la comunidad; ningún conflicto se dirima mediante la violencia; ninguna posición sea tan extrema que impida llegar a acuerdos; y donde nadie gane para siempre y nadie pierda para siempre.

La gobernación democrática es un ejercicio de justicia distributiva bajo el principio de que la democracia pretende la igualdad de sus miembros; en ella se ejercen todas las libertades de la libertad sin más límite que los derechos de los otros. Como paradigma se pretende que todos los miembros estén interesados por la cosa de todos, por la cosa pública, no hay *free riders* y si los hubiere, hay una presión social sobre ellos, no un ejercicio autoritario y represivo. El interés ciudadano por la cosa pública produce un diálogo permanente entre las distintas cosmovisiones de lo que debe ser la cosa pública y el rumbo que debe tomar el Estado. Este diálogo genera un conflicto natural que debe resolverse mediante la negociación y debe concluir en pactos; el cumplimiento de ellos generará la confianza de la ciudadanía en sí misma y en sus representantes. El ejercicio de todo ello es posible porque hay tolerancia de los que no están de acuerdo con la decisión de la mayoría; y ésta jamás piensa que la minoría es enemiga ni que hay que eliminarla; al contrario, la tolerancia lleva a aceptar que las razones minoritarias pudieran tener razón en ciertas circunstancias y en futuros cercanos, de tal forma que el conflicto vuelva a surgir y vuelva a resolverse según la correlación de fuerzas y de razones.

La gobernación democrática, por lo tanto, requiere la existencia de un mínimo de comunidad; es decir, la unidad sobre la base de cosas comunes: la *res publica*, el bien común. El objetivo final de la gobernación democrática es convertir ese mínimo de comunidad, por la vía de la confianza y la tolerancia, en el máximo común denominador sobre la base de la negociación, de los consensos y del cumplimiento de los pactos.

En la gobernación democrática no existen unos y otros; existe sólo un nosotros. Hay una identificación entre gobernantes y gobernados; no hay divorcio entre gobierno y soberanía popular y, por lo tanto, no hacen falta -teóricamente- escudos políticos o la movilización de las fuerzas fácticas para defenderse del gobierno, actuar contra el gobierno, ganarle al gobierno, confrontarse con él. El control del gobierno está dentro de él por el mero hecho de que los gobernantes son los propios gobernados.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Existen, fundamentalmente, dos corrientes académicas para la explicación de la gobernabilidad democrática. La primera estudia la capacidad de procesamiento del sistema y llama ingobernabilidad a la sobrecarga de demandas e insuficiencia de la capacidad de procesamiento. El líder de esta corriente es Samuel Huntington (véase *El orden político en las sociedades en cambio*, *The clash of civilizations?* y *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*). Pertenecen a esta corriente, entre otros, Daniel Bell y Michel Crozier. Estos autores se centran fundamentalmente en explicar la ingobernabilidad como el producto de una sobrecarga de demandas a la que el gobierno debe responder con la expansión de sus servicios y el aumento de sus productos; esta situación conduce a la

crisis fiscal. La sobrecarga debilita la eficacia del gobierno y el consenso de los ciudadanos. Sin eficacia no hay consenso y sin éste, no hay eficacia. Acusan al Estado de Bienestar de haber enfatizado los derechos y no haberlos equilibrado con las obligaciones, lo que ha producido la disfuncionalidad del gobierno, la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el gobierno y en el liderazgo. La disminución de confianza respecto de las instituciones gubernamentales ha provocado una disminución de las capacidades del gobierno para procesar con eficacia, eficiencia y economía los problemas; se ha constituido un círculo vicioso, que puede definirse como una espiral de ingobernabilidad.

La ingobernabilidad de las democracias -aseveran teóricos de esta corriente- deriva de la sobrecarga de la demanda. El reconocimiento de derechos cada vez más diferenciados a grupos cada vez más amplios de la población produce una demanda de bienes y servicios públicos que resulta imposible procesar. El resultado es la avería de la máquina gubernamental y el aumento del gasto público para satisfacer a todos aunque sea un poco. Entonces la propia administración pública queda atrapada entre los intereses concretos que debería estar gobernando. La sobrecarga produce fenómenos patológicos: no sólo se gasta demasiado dinero público, sino que además se gasta mal. Los derroches, la ineficacia y el exceso de burocracia aumentan la gravedad de las crisis y al mismo tiempo obstaculizan las intervenciones correctivas.

Como consecuencia del exceso de demandas insatisfechas, la administración pública responde con una sobrerregulación con el fin de proteger el interés general o, al contrario, intereses aislados en detrimento de aquel. El exceso de regulación altera el funcionamiento del mercado y, por lo tanto, provoca un aprovechamiento irracional de los recursos; además, frena la innovación y la flexibilidad.

La tesis de la sobrecarga critica el papel de los partidos políticos que, al volverse partidos "ofrecelotodo", no seleccionan la demanda y, por tanto, acaban por convertirse en representantes de intereses heterogéneos y contradictorios. Gran parte de la actividad de los congresos se reduce a establecer disposiciones a favor de uno u otro interés. Esta negociación inacabable produce decisiones irracionales, ocultación de los costos de la administración, opacidad en el funcionamiento de los partidos y una gran fragilidad en el diseño de las políticas públicas.

El enfoque de la ingobernabilidad por sobrecarga de la demanda se complementa con la teoría de los fracasos del Estado. Se explica el fenómeno así: el Estado, al intervenir cada vez más para corregir disfunciones o injusticias producidas por el libre mercado, ha acabado no solamente por derrochar recursos, sino también por no ofrecer soluciones reales a los problemas sociales. La administración pública sólo ofrece soluciones costosas e ineficaces y favorece en gran medida a los grupos que tienen posibilidad de presión política.

Toda esta situación conlleva a que las políticas públicas estén mal diseñadas y los resultados sean muy diferentes de los esperados. Así, pues, los fracasos del Estado legitiman el envío de recursos públicos al mercado suponiendo que éste posee un mecanismo mágico de gestión eficaz. Por ello numerosos analistas aseveran que los bienes públicos producidos por la política y la administración podrían producirse y venderse en el mercado; y proponen privatizar los servicios públicos: agua, drenaje, recolección de basura, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, amén de otros estratégicos, como la generación de energía, la seguridad social e incluso la seguridad pública. Otra consecuencia de la sobrecarga es que los presupuestos constituyen premios y favores distribuidos con criterios políticos, mientras que todo lo público acaba por ser objeto de un *spoil system*. Ello resta legitimidad a las instituciones y a la política.

Debido a lo anterior, se arguye finalmente que el Estado debe desempeñar un papel de carácter residual; se trata de reducir el mal a su mínima expresión y aumentar la actividad privada en asuntos públicos debido a la “demostrada eficacia” de la empresa en estos asuntos.

Considero que si la raíz del problema es la sobrecarga y el *spoil system*, la solución no está en enajenar los bienes y servicios públicos al sector privado, lo cual constituiría una privatización del espacio público, reducir la cosa pública, lo que es de todos, a su mínima expresión. Comentando este mismo punto, Alejandro Nieto asevera: “el desgobierno de España se produce por la perversa intención de la clase política empeñada en que la cosa pública no funcione para así poder saquear al país a su gusto; y a tal efecto ha provocado una desorganización sistemática del aparato público”. (Nieto, 1996:12.)

La verdadera solución, la que va a la raíz del problema, es la corresponsabilidad democrática de que a toda demanda del sector público corresponda una obligación por el lado fiscal; de tal manera que la sobrecarga se equilibre entre la posibilidad de hacer y la responsabilidad de los ciudadanos de contribuir a ese hacer: eso es equilibrio democrático: a todo peso un contrapeso. Se trata de mirar al Estado desde otro mirador, del lado de las contribuciones, del ingreso fiscal, de la posibilidad de crear más riqueza pública que después mediante consensos y acuerdos se distribuya, se rindan cuentas y se fiscalice. El *spoil system* se resuelve si buscamos una auténtica representación entre gobernantes y gobernados, si los identificamos como un solo cuerpo; de esa manera, nadie roba lo que es suyo y tampoco permiten que otros lo roben. No hay botín, hay una riqueza pública que es necesario administrar con equidad, justicia y prudencia para hacer crecer ese capital. Como corolario de esta política debe decirse que las campañas políticas no pueden ser un concurso de oferta del botín.

Según mi punto de vista, la tesis de la sobrecarga es una tesis tecnocrática, pues lo que subyace en ella es simplemente equilibrar entradas con salidas; según el enfoque, la gobernación se calificaría como exitosa al alcanzar el déficit fiscal cero. Esto, por supuesto, resulta absurdo puesto que elevaría la tensión social y provocaría desequilibrios sistémicos, anomias de gran envergadura. Bentham conceptualizó así el problema: “La acción de gobierno se lleva a cabo por medio de una serie de operaciones simultáneas; obra por medio de una serie de actos; y si queda inmóvil, es que el cuerpo político, como el humano, está en las últimas... Para que haya acción deben hacerse los pesos desiguales, esto es, deben dejar de equiponderar”. (Bentham, 1990:146.)

Podemos sintetizar el problema de esta manera: la democracia alienta la participación social; ésta, la sobredemanda de bienes y servicios públicos; la política electoral es una subasta de ofertas, por lo que la administración pública sufre un colapso y se produce una crisis de gobernación. La solución, se nos dice, es el mercado, dejar que éste venga a componer las cosas aunque sea a largo plazo. El mensaje es que la democracia debe subordinarse al mercado.

Afirmo que la democracia no es una relación con el fisco. Es ejercicio de una soberanía, lo que significa detentar derechos y compartir la responsabilidad de producir con calidad y cantidad bienes y servicios públicos que permitan la cooperación social. En una democracia esta relación entre derechos y obligaciones, debe ser el verdadero equilibrio; el problema es el fenómeno de los *free rider*, de aquellos que, por sí o impulsados por otros, quieren zafarse de las obligaciones que derivan de la vida en común.

El objetivo es lograr un equilibrio entre las exigencias y el esfuerzo para producir

bienes públicos, no esperar un equilibrio entre el debe y haber. No se trata de bajar la demanda cuando ésta es legítima, sino de estar conscientes de que todos debemos contribuir al aumento de los bienes públicos, de tal manera que el equilibrio dinámico se vaya logrando y que los resultados alcanzados permitan confiar en que la contribución a la producción de bienes públicos es equitativa de acuerdo con la riqueza de los individuos, y que, además, estos bienes públicos se distribuyen mediante consensos democráticos y se rinden cuentas sobre este proceso, se fiscaliza y se exigen responsabilidades.

La política democrática es una jerarquización de demandas; no todo es igualmente urgente ni tiene el mismo interés general. El ejercicio democrático significa examinar el impacto que causaría el cumplimiento de las demandas en los bienes públicos, en el gasto público y en el equilibrio de la distribución, preguntándose siempre en qué medida esa distribución contribuirá al bienestar colectivo presente y futuro.

La segunda corriente es considerada neomarxista. Sus principales autores son O'Connor, Habermas y Offe (en la bibliografía de este trabajo se consignan algunas de sus principales obras). En síntesis, sostienen tres argumentos: primero, que hay una crisis fiscal del Estado resultante de las contradicciones del capitalismo avanzado y agravadas por el sistema democrático; segundo, que hay una crisis de racionalidad que se puede definir como la incapacidad de la burocracia para manejar correctamente los mecanismos de control que le exige el sistema democrático; y tercero, que el Estado protege su propia legitimidad desarrollando servicios asistenciales que le producen crisis fiscales y conflictos de producción.

De acuerdo con las dos teorías, el concepto de gobernabilidad puede definirse, entonces, como el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder, sin excesivo riesgo de desarticulación social y con mínimos necesarios de coherencia y de unidad sociales. La gobernabilidad se produce por un grado alto de productividad colectiva de bienes y servicios públicos y una justa distribución de ellos.

5. El diseño de la gobernación democrática

La gobernación democrática, para que lo sea, tanto como unidad de organización para lograr la cooperación social como unidad construida de abajo hacia arriba sobre el principio del interés general y con la identificación entre gobernantes y gobernados, requiere ser diseñada sobre dos postulados: a) sobre los siete pilares de la concepción de la vida democrática; y b) sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente.

a) Sobre los siete pilares de la concepción de la vida democrática

La gobernación democrática estructura un juego de equilibrios dinámicos entre garantías y obligaciones; entre posiciones y disidencias que se resuelven mediante negociaciones y pactos. Los conflictos entre intereses particulares y entre éstos y el interés general deben resolverse teniendo en cuenta este último; la tolerancia está presente tanto en los ganadores como en los perdedores; siempre se está en espera de nuevos conflictos y se mira en ellos la posibilidad de avance en la conformación de la convivencia, nunca se les mira como disruptivos ni anómicos. El resultado de todo ello es el funcionamiento de consuno de los siete pilares de la gobernación democrática.

El ejercicio de las libertades no puede ir en contra del interés público; la marcha hacia la igualdad no puede constreñir la libertad; se crea entonces un equilibrio que no permite ni más libertad para que haya menos igualdad, ni más igualdad en detrimento de las libertades.

El juego entre los intereses privados y el interés público debe generar la conciencia de que es prioridad mantener, en primer lugar, este último, y ese debe ser el primer y fundamental acuerdo democrático; sobre esa base puede discutirse todo. Si se preserva lo que nos une, lo que nos hace comunidad política se puede discutir todo lo demás, puesto que será lo accesorio y sigue la suerte de lo principal. Sobre ese acuerdo, la lucha de los intereses privados y la contienda de las concepciones sobre el deber ser del Estado serán legítimas y enriquecerán la vida democrática.

Otra de las reglas del juego democrático es que todas las diferencias se deben resolver mediante el diálogo y la negociación y que nadie tendrá tanto poder para imponerse; se debe llegar a consensos. Los pactos que surjan de la negociación, deben nacer de la persuasión y del convencimiento, que significa vencer juntos.

Finalmente, la tolerancia es el último eslabón de este sistema de equilibrios, pues merced a ella las minorías permiten gobernar a la mayoría, pero están atentas a que la razón del número sea también una razón de la lógica en relación con el bien general. Así, las mayorías deben demostrar que no son mayoría en razón del número, sino del peso de su lógica, de su congruencia, de sus argumentos; se produce, entonces, una espiral de argumentación permanente que permite a la democracia mejorarse en forma continua. Ésta es un plebiscito cotidiano como decía Renán: "Una nación es, pues, una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que aún se está dispuesto a hacer. Supone un pasado, pero se resume en el presente, por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida en común. La existencia de una nación es un plebiscito de todos los días, como la existencia del individuo es una afirmación perpetua de vida". (Renán, 1957:107.)

El meollo de la vida democrática es que todo es conflicto: "...no hay gobierno que esté tan sujeto a las guerras civiles y a las agitaciones intestinas como el democrático o popular, a causa de que no hay tampoco ninguno que tienda tan continuamente a cambiar de forma, ni que exija más vigilancia y valor para sostenerse. Bajo este sistema debe el ciudadano armarse de fuerza y de constancia y repetir todos los días en el fondo de su corazón: *malo periculosam libertatem quam quietud servitium* [prefiero una libertad riesgosa que una tranquilidad servil]". (Rousseau, 1971:36.)

La dialéctica democrática está constituida por el conflicto, la negociación y el acuerdo en un perpetuo *continuum*. La persuasión se convierte entonces en un principio esencial para las comunidades democráticas, pues implica la responsabilidad de resolver los conflictos dentro y entre la propia comunidad y en donde número y razones de la razón no son contradictorias. La razón exclusiva del número es olocracia; la imposición de razones es tiranía.

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

Ocho son las características del diseño del ejercicio del poder en un gobierno de pesos y contrapesos: estar distribuido, ser regulado, estar limitado, ser accesible, ser predecible, ser eficaz, ser rendidor de cuentas y ser fiscalizado. Estas cualidades son las que constituyen el eje del control del poder dentro de sí mismo. El poder democrático contiene, de manera inmanente, sus propios límites si está estructurado sobre esas bases; cada una ellas reclama una dosis adecuada para controlar y potenciar la fuerza del poder.

La distribución por especialización es la primera característica. Sus fundamentos fueron establecidos por Montesquieu en el Capítulo VI del Libro XI de *El Espíritu de las leyes*

y consiste en la partición de las funciones de hacer leyes, ejecutarlas y juzgar. La regulación, por su parte, debe obedecer a patrones de racionalidad del ejercicio de la función pública y tiene como objetivo evitar la discrecionalidad de los servidores públicos. Se busca que actúen siempre conforme a leyes y normas. Acotar la discrecionalidad del funcionario público es un lado de la moneda; el otro es evitar que éste se vea presionado por las fuerzas sociales para romper las normas y las reglas merced a la presión política y social. La regulación es también una defensa del cuerpo social para que nadie obtenga bienes y servicios públicos fuera de los cánones establecidos.

La limitación se refiere a constreñir al servidor público sólo a lo que le permite hacer la ley, en ámbito, en atribuciones y en tiempo. La accesibilidad significa que todo ciudadano que cumpla las condiciones exigidas por la ley puede formar parte del ejercicio del poder y quienes no lo formen pueden acceder a toda la información que requieran. La accesibilidad implica la transparencia de la función pública. También significa que el fiscalizador pueda tener acceso a toda la información para emitir dictámenes acerca del uso y destino de los recursos públicos.

La predictibilidad se conceptualiza como la permanencia de la acción en relación con las consecuencias que se esperan de ella; en otras palabras, se trata de que los medios de administración siempre lleven a los mismos fines; es una racionalidad de medios-fines.

La eficacia consiste en la administración por resultados; la administración pública se instituye para satisfacer las expectativas razonables de la comunidad. Para verificar esta situación se han desarrollado las auditorías de desempeño, también denominadas de resultados, que tienden a examinar el grado de cumplimiento de objetivos y metas de las políticas públicas.

La rendición de cuentas constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante a través de sus representantes y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato. La fiscalización, a su vez, es el control de la soberanía popular que consiste en verificar la certeza y veracidad de las cuentas que han rendido los mandatarios. Sus objetivos consisten en verificar si la actuación de los funcionarios se apegó a derecho, evaluar los resultados obtenidos, impedir el desbordamiento del poder y de los poderosos y exigir a todo aquel que ha ejercido una función pública y ha administrado recursos públicos la responsabilidad inherente a ese ejercicio.

La democracia se constituye y se opera con demócratas. Se es demócrata si se es libre; si se es igual; si se tiene conciencia y responsabilidad frente a los asuntos públicos; si se tiene energía para luchar por las convicciones propias y se respetan las ajenas; si se tiene amplitud de criterio para pactar continuamente la marcha del gobierno; si se es tolerante para convivir y cooperar con los que no piensan y actúan igual que uno.

6. La transparencia

Si todos los aspectos funcionales del ejercicio del poder están determinados y conocidos públicamente se puede hablar de un desempeño democrático y transparente. La publicidad de lo público debe permitir a cualquier persona, razonablemente inteligente e interesada en la cosa pública, juzgar por sí misma acerca de si está salvaguardada la igualdad de trato y excluido el favoritismo, el nepotismo y la arbitrariedad; si los recursos públicos se están ejerciendo con probidad y para los fines a que fueron destinados; si los

funcionarios públicos cumplen con el perfil del puesto que ocupan.

La publicidad de lo público es muy difícil de conseguir, porque la tendencia natural de los funcionarios los inclina al secreto; incluso, en países llamados altamente democráticos, el público no puede descubrir hechos importantes. El sistema más avanzado de todos los gobiernos modernos es tal vez el de Suecia, donde existe una amplia tradición de poner los archivos oficiales a disposición de los ciudadanos interesados, lo que ha dado por resultado una publicidad plena del actuar gubernamental.

La tendencia al secreto es con frecuencia inocua, pero, cuando adopta la forma de prohibir a los altos funcionarios que expresen públicamente sus opiniones acerca de cuestiones de interés público, es a todas luces antidemocrática

La tendencia de los funcionarios a ampliar la esfera de los secretos oficiales hasta incluir materias de interés público es corriente y nociva. Me referiré a dos ejemplos mexicanos. El primero ocurrió durante el trabajo legislativo para discutir la iniciativa que reformaba la Ley de Radio y Televisión. Durante el debate, los legisladores que no la apoyaban argumentaban que con ella se beneficiaría únicamente a las grandes compañías de telecomunicaciones en perjuicio de las pequeñas empresas y del Estado. No obstante ello, la ley se aprobó en las dos cámaras y fue promulgada por el Presidente de la República. Días después de la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, diversos periódicos publicaron un estudio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), enviado al Presidente, en el cual se asevera que la iniciativa no fomenta la competitividad comercial y, por el contrario, protege a los concesionarios actuales. Durante los meses en que se discutió la ley ni las cámaras, ni los medios, tuvieron acceso al documento.

Otro caso de no publicación fueron los estudios de contaminación de las playas. Desde 2003, los análisis realizados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales han arrojado índices de contaminación en diversas playas de los estados de Guerrero y Veracruz. Las autoridades locales y los promotores de turismo han negado que los datos sean exactos, y para demostrarlo han acudido a las playas a nadar, intentando demostrar a la opinión pública que las playas cumplen con los indicadores de salud pública. Lo cierto es que los estudios revelan que las playas de Guerrero y Veracruz están contaminadas; pero los gobernadores y empresarios de turismo intentan ocultar la información que lo demuestra, con el fin de que el flujo turístico no disminuya.

Lo anterior demuestra que el secreto es un rasgo inherente a toda administración pública y la discreción un rasgo cuidadosamente cultivado por los administradores.

La discreción es la capacidad de guardar un secreto. La burocracia debe ser discreta cuando los asuntos que maneja así lo ameriten. Por ejemplo, el trazo de una carretera, la ubicación de un nuevo aeropuerto, el precio base de un bien público en una licitación. Hay una concepción de la ciudadanía en suponer que todo lo que es secreto es *ipso facto* malo. Es necesario dejar sentado que la discreción es importante en el servicio público, aunque el riesgo es que pueda abusarse de ella.

Un administrador que trate de descubrir algunas violaciones de las normas en vigor se vería probablemente imposibilitado de hacer tal investigación si se publicase lo que está haciendo, y se llamase así la atención de los infractores.

El Banco Mundial ha elaborado un índice de transparencia para la autoevaluación. Contiene los siguientes aspectos: declaración de bienes de los funcionarios públicos y de candidatos a puestos de elección popular; publicación de las contribuciones de personas y

empresas a la campañas políticas; publicación de todos los votos parlamentarios sobre proyectos de ley; declaración de conflicto de interés; publicación de la lista de empresas declaradas culpables de sobornos en las contrataciones del sector público; acceso a toda la información del gobierno; libertad de los medios de comunicación; transparencia fiscal y presupuestal; publicación de la estructura patrimonial y la condición financiera de los bancos locales; sistema de contratación competitivo y transparente; lucha contra la corrupción; estudios de seguimiento del gasto público; programa de transparencia en el orden urbano.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y con qué lo hace, sino además cómo se hace y por qué se tomaron ciertas decisiones que dejaron de lado otras posibilidades. La transparencia es reconocida como parte del derecho a la información y, por tanto, se asimila a la exigencia de un derecho humano fundamental y no como una graciosa concesión de la clase gobernante. Sin embargo, hasta ahora, se ha planteado como una garantía individual y no como una garantía social en la que los sujetos obligados a cumplir estos preceptos trasciendan al Estado.

Se exige transparencia en la medida en que los gobiernos se enfrentan a la falta de confianza, cuando se ha roto el tejido social que vincula a los ciudadanos con el gobierno. En estas situaciones la transparencia es, al mismo tiempo, estrategia de democratización y legitimación del poder público.

Los gobiernos democráticos requieren reconocer que la transparencia y el acceso a la información son mecanismos para legitimar al Estado, que sirven para rehacer, o al menos proponer, una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados que puede propiciar la rendición de cuentas e inhibir la corrupción.

Casi siempre que se habla de transparencia la referencia obligada es el poder ejecutivo; sin embargo, el trabajo legislativo requiere también transparentarse. La legislación tal como hoy se produce no se discute públicamente. No se inscribe en un debate público en las plenarias de nuestras asambleas. Por el contrario, se formula, ordena y concluye en las comisiones. Es en éstas donde muere la legislación que los grupos de interés no desean que se apruebe; o nace la que sí desean.

Existe un secreto en las deliberaciones de los comités del Congreso. Los estudiosos de este fenómeno aseguran que ningún hombre es el mismo en privado que en público. Cuanto más numerosos son los observadores y los oyentes, tanto menores son la franqueza, la sinceridad y la confianza.

Cuando un legislador cree que sus palabras van a ser repetidas en los diarios o su imagen va a salir en la televisión, entonces no habla para la asamblea, habla para los medios: “hablar para la galería”, “hablar para el auditorio del canal de Congreso” o “hablar para los medios” tiene un aspecto pernicioso en relación con la transparencia.

Otro problema de la democracia en los cuerpos deliberantes son los cónclaves secretos de los partidos. El secreto de los partidos es antidemocrático, pues ahí, en muchas ocasiones, es donde tienen lugar las verdaderas deliberaciones y donde se fijan las posturas del voto. Se trata de una cuestión importante que se maneja con sigilo y que hace necesario formular la siguiente pregunta: ¿qué intereses promueven los representantes? Miembros del parlamento británico recuerdan continuamente la subordinación de muchos de sus compañeros a los grandes terratenientes, a los grandes industriales, a los grandes comerciantes, que ni siquiera tienen que darles instrucciones.

En los congresos existe otro problema de opacidad, que es lo que se denomina el *caucus*, que es la camarilla que controla al partido y que designa quiénes deben formar parte de ciertos comités, cuándo deben agendarse los asuntos y cuándo deben pasar al pleno. Ésta es un área de oportunidad de la democracia representativa. La vida interna del Congreso es poco conocida por el ciudadano común, quien casi nunca recibe las razones de la agenda legislativa ni del trabajo en comisiones.

7. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida. Pero a la luz de los principios de la administración responsable podría reconsiderarse la definición tradicional para formularse como una relación basada en la obligación de demostrar el desempeño y asumir la responsabilidad correspondiente en términos de las expectativas convenidas.

Como la tentación de no informar y, sobre todo, de no asumir responsabilidades es muy grande, se ha establecido un sistema de controles internos y externos que obligan a rendir cuentas.

La cultura de la rendición de cuentas se diseña sobre los siguientes criterios:

- Un sistema jurídico que exige la rendición de cuentas y su fiscalización.
- Un sistema administrativo preparado para rendir cuentas según periodos, demandas legislativas y exigencia popular.
- Un sistema social preparado para comprender e interpretar los informes que se rinden y actuar, después de la deliberación, en consecuencia.
- Un sistema cultural y educativo donde los asuntos públicos son del interés de todos; donde lo público se publica, se transparenta; donde lo público se estudia en todos los niveles sociales y se aprende a discernir sobre la formulación de políticas públicas, sobre su implementación, sobre su ejecución, su evaluación y su fiscalización para conformar con todo ello el sentir de la voluntad popular.
- Un sistema ético donde se sancione la deshonestidad y la incompetencia; donde los asuntos públicos atraigan a los mejores hombres de la sociedad porque se honra a los honestos y competentes.
- Un sistema de fiscalización integral que evite, en lo posible, las desviaciones, las deshonestidades y la incompetencia y encienda las sirenas de alarma ante la presencia de cualquier acto de corrupción o de ineficiencia. Este sistema debe mantener el espíritu de estupor y rechazo ante cualquier acto de corrupción; debe tener presente que la corrupción es corrosiva y contagiosa y se le debe temer y combatir como un cáncer social.

Todos estos elementos conforman la cultura de la gobernación democrática, que en términos simplificados significa: el pueblo manda, el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior.

8. Conclusión general

La democracia es un sistema donde los gobernantes son los gobernados, donde los

gobernados son los gobernantes y donde el gobernador siempre es gobernado. Si estas relaciones se producen entonces se puede hablar de gobernación democrática. Ésta proclama la identificación total entre gobernantes y gobernados y el establecimiento de todo un sistema de controles para evitar desviaciones al ejercicio de la soberanía popular.

Dos son los desafíos de la gobernación democrática. Primero, estructurar un sistema de ejercicio del poder como unidad de organización, cuyo propósito sea convertir la vecindad en convivencia, y ésta, en cooperación social. Dicha unidad debe ser construida de abajo hacia arriba sobre el principio de interés general y con la identificación de gobernantes y gobernados. Para lograr este objetivo se requiere diseñar el ejercicio del poder sobre dos postulados básicos: los siete pilares de la concepción de la vida democrática: libertad, igualdad, interés por la cosa pública, conflicto de cosmovisiones sobre el devenir del Estado, diálogo, consenso y tolerancia; y sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente: estar distribuido, ser regulado, estar limitado, ser accesible, ser predecible, ser eficaz, ser rendidor de cuentas y ser fiscalizado.

El segundo desafío del sistema democrático es la estructuración de un sistema de controles del poder, de pesos y contrapesos, de transparencia y de rendición de cuentas cuyo objetivo no sea la disminución de los efectos del poder, sino su potenciación. Los pesos y contrapesos deben operar como fuerzas crecientes. La preocupación de fondo es evitar los excesos del poder y, para ello, separar los poderes y controlarlos es una necesidad para la subsistencia y logro de los siete pilares de la democracia. Los controles más eficaces serán aquellos que no paraliquen la acción de los órganos de poder.

Con respecto a la gobernabilidad democrática, dos son las corrientes académicas que explican el fenómeno. La primera estudia la capacidad de procesamiento del sistema y llama ingobernabilidad a la sobrecarga de demandas e insuficiencia de la capacidad de procesamiento; se asegura que la sobrecarga debilita la eficacia del gobierno y el consenso de los ciudadanos; el resultado es la avería de la máquina gubernamental y el aumento del gasto público ineficaz. Debido a lo anterior se arguye que el Estado debe desempeñar un carácter residual; se trata de reducir el mal a su mínima expresión y aumentar la capacidad privada en asuntos públicos. Frente a esta tesis se contraargumenta que la democracia no es una relación con el fisco, sino un ejercicio de la soberanía, que significa poseer derechos y compartir la responsabilidad de producir con calidad y cantidad bienes y servicios públicos que permitan la cooperación social.

La segunda corriente sostiene tres argumentos: que hay una crisis fiscal del Estado, una crisis de racionalidad y una crisis de legitimidad debido a la incapacidad del gobierno para generar un sistema; de tributación adecuado que permita la sustentabilidad del sistema, además, el gasto público es ineficiente y no aumenta el capital social. Ambas causas provocan la deslegitimación del ejercicio del poder.

El concepto de gobernabilidad democrática puede definirse, entonces, como el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder, sin excesivo riesgo de desarticulación social y con mínimos necesarios de coherencia y de unidad sociales. La gobernabilidad se produce por un alto grado de productividad colectiva de bienes y servicios públicos y una justa distribución de ellos.

Gobernación democrática y gobernabilidad democrática son fenómenos complementarios; el primero se refiere a la parte cualitativa de la democracia y el segundo a la posibilidad fáctica de generar los bienes y servicios públicos que hagan posible pasar de la convivencia a la cooperación social; de la existencia dual de unos y otros, al sentido de

unidad de un nosotros; del interés particular, al cuidado del interés general; y del individuo a la sociedad y de ésta al sentido de un destino común.

Bibliografía

- Achard, Diego y Flores, Manuel (1997), *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.
- Alcantara Saez, Manuel (1994), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador (1993), *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo Veintiuno de España.
- Bentham, Jeremy (1990), *Falacias políticas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.) (2005), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM-Cámara de Diputados.
- Campos, Ricardo (1999), *Gobernación y ética pública*, México, Géminis.
- Camps, Victoria (1997), "Ética del buen gobierno", en *Buen gobierno y política social*, Salvador Giner y Sebastián Sarasa (eds.), Barcelona, Ariel.
- Crozier, Michel (1972), *La sociedad bloqueada*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Chubb, John E. y Peterson, Paul (1989), *Can the Government Govern?*, Washington, D.C., Brookings Institutions.
- Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (eds.) (2003), *Constructing Democratic Governance in Latin America, EE.UU.*, The Johns Hopkins University Press.
- Donolo, Carlo (1999), *¿Cómo gobernar mañana?* Barcelona, Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores.
- Easton, David (1969), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Escudero, Manuel (2005), *Homo Globalis: En busca del buen gobierno*, Madrid, ESPASA.
- Friedrich, Carl Joachim (1968), *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, Tecnos.
- Friedrich, Carl Joachim (1946), *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (eds.) (1997), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel.
- Habermas, Jürgen, (1994), *Ensayos políticos*, 2ª ed., Barcelona, Península.
- Habermas, Jürgen (1996), *La necesidad de revisión de la izquierda*, 2ª ed., Madrid, Tecnos.
- Habermas, Jürgen (1995), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Habermas, Jürgen (1992), *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus.
- Habermas, Jürgen (1991), *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, EE.UU., MIT Press.
- Huntington, Samuel P. (1997), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós.
- Huntington, Samuel P. (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Huntington, Samuel P. (1993), "The Clash of Civilizations? The Debate: responses by:

Fouad Ajami *et al'*, en *Foreign Affairs Reader*, Summer, 1993.

Lenski, Gerhard E. (1969), *Poder y privilegio. Teoría de la estratificación social*, Buenos Aires, Paidós.

Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and post-Communist Europe*, EE.UU., The Johns Hopkins University Press.

Mac Iver, Robert M. (1966), *Teoría del gobierno*, Madrid, Tecnos.

Merino Huerta, Mauricio (coord.) (1992), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y CONACYT.

Merton, Robert K. (1970), *Teoría y estructuras sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.

Montesquieu (1964), *El Espíritu de las leyes*, Edición especial para la Facultad de Estudios Generales de la Universidad de Puerto Rico. España, Editorial Universitaria.

Nieto, Alejandro (1996), *La "nueva" organización del desgobierno*, Barcelona, Editorial Ariel.

O'Connor, James (1994), *La Crisis fiscal del Estado*, 2ª ed. Barcelona, Península.

OECD (2001), *Governance in the 21st Century*, Francia, OECD.

Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado de bienestar*, México, 1990.

Offe, Claus (1992), *La Gestión política*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Offe, Claus (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.

Renán, Ernesto (1957), *¿Qué es una nación?*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

Rousseau, Juan Jacobo (1971), *El contrato social o principios de derecho político*, 2ª ed, México, Porrúa.

Samons II, Loren J. (2004), *What's wrong with Democracy? From Athenian Practice to American Worship*, Londres, University of California Press.

Valadés, Diego (2000), *El Control del poder*, México, Editorial Porrúa y UNAM.

Woll, Peter (1999), *American Government. Readings and Cases*, EE.UU., Longman.

Reseña biográfica

Roberto Salcedo Aquino

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México

Ejercicio Profesional

Profesor de carrera definitivo por oposición en el área de Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Estudios Superiores de Acatlán. Universidad Nacional Autónoma de México.

Oficial Mayor en el Departamento del Distrito Federal y en las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y de Relaciones Exteriores.

Miembro de la Comisión Negociadora para la Paz en Chiapas por parte del Gobierno de la República.

Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social.

Actualmente Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. Con dirección en Av. Morelos No. 82. Col Juárez. CP 06600, México, D.F. Teléfono: 55-66-77-24, Fax: 57-03-09-45, e-mail rsalcedo@asf.gob.mx y página web: www.asf.gob.mx

Publicaciones

Definiciones de conceptos y artículos en el *Diccionario de Administración Pública*. México, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1981. *Los Libros de Texto Gratuitos*, México, Secretaría de Educación Pública, 1982. Coautor. *Manual de Campaña. Teoría y práctica de la persuasión electoral*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998. Coautor. *Diccionario Electoral*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999. Coautor.