

Institucionalidad, eficacia y desafíos de la democracia

Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Uvalle Berrones

Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Miembro de Número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores en el Sistema Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Ex presidente de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas. Autor de diversos libros, artículos y ensayos en materia de gobierno, administración pública y gestión pública. Director Editorial de la Revista IAPEM del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Miembro de diversos Consejos Editoriales en revistas de circulación nacional e internacional. Evaluador de Proyectos de Investigación para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Responsable del proyecto de investigación "La profesionalización del servicio público en México", en la UNAM. Corresponsable del proyecto de investigación "La centralidad del ciudadano en la toma de las decisiones: un enfoque desde las políticas públicas", en la UNAM. Profesor en la Maestría de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: ricardo_uvalle@yahoo.com.mx

La democracia se identifica con el perfil de la sociedad abierta en la cual la competencia y la responsabilidad son atributos irrenunciables para invocar los derechos y las obligaciones que se formalizan con el constitucionalismo moderno.

Institucionalidad, eficacia y desafíos de la democracia

Introducción

El advenimiento de la sociedad y el Estado modernos se inscribe en el horizonte de la democracia que se gesta en el siglo XVIII y que continúa en la actualidad como un sistema de convivencia que acredita capacidades múltiples para convertir los problemas en oportunidades de colaboración. La longevidad de la democracia no es dato aislado o hecho casuístico. Ha dado y sigue dando lugar a la existencia de los gobiernos representativos en los cuales el poder se comparte para permitir la vigencia de la igualdad, las libertades individuales y colectivas, la alternancia del poder, la convivencia de mayorías y minorías, la práctica de la diversidad y la pluralidad, la coexistencia de organizaciones y grupos, los arreglos institucionales, el reconocimiento del otro, la vigencia de la tolerancia, la competencia política, la correlación de fuerzas, la búsqueda de incentivos, la incertidumbre razonable y el aseguramiento de los derechos de propiedad. Su duración y estabilidad es producto de los valores, el diseño institucional y las prácticas que se adoptan para hacer posible que los conflictos y los desacuerdos se transformen en sistemas de cooperación con base en reglas del juego definidas.

La aceptación de la diversidad y de las contradicciones explica, a partir de reglas universales, el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales. Por tanto, el ámbito de lo individual y lo universal se estructuran a partir de normas que son de interés público, lo cual significa que en la democracia prevalecen los criterios y procedimientos institucionales para regular las formas de convivencia; no los patrones consanguíneos o tribales que son opuestos a la racionalidad constitucional y legal. La democracia se identifica con el perfil de la sociedad abierta en la cual la competencia y la responsabilidad son atributos irrenunciables para invocar los derechos y las obligaciones que se formalizan con el constitucionalismo moderno.

Por consiguiente, la sociedad es el espacio de las capacidades individuales que se transforman en calidad de público para intervenir

Recibido: 06-12-2006. Aceptado: 15-01-2007.

tanto en operaciones de mercado -intercambio entre personas- como en la atención y solución de los asuntos colectivos -ciudadanos activos y organizados- que integran la agenda de la autoridad. Existen, en la democracia, relaciones intersubjetivas que orientan, impulsan y encaminan la conducta de las individualidades y los actores sociales considerando la naturaleza de la esfera civil y la esfera colectiva. Hay también normas de carácter positivo que se encargan de regular las relaciones intersubjetivas para evitar que las prácticas antisociales violenten el orden jurídico y político.

En esta perspectiva, la esfera pública es el hogar compartido en el cual los acuerdos, el entendimiento y los consensos que se generan garantizan la convivencia pacífica y productiva de los agentes sociales, económicos y políticos a partir de la deliberación y la argumentación, utilizando para ello las ventajas de la racionalidad comunicativa, la cual es consustancial a las sociedades liberales que desarrollan prácticas republicanas. La democracia es terreno idóneo para que la razón práctica -arreglo de medios y fines- sea el camino para definir los problemas de interés común. Existen, para ello, autoridades, órganos, estructuras, procedimientos y normas que se aplican para que la diversidad de problemas sociales y políticos sea atendida a través de redes de política pública, las cuales son un medio para fortalecer la gobernabilidad en las sociedades modernas.

El vigor de la democracia moderna no se ciñe únicamente al plano normativo, que la caracteriza como un sistema -axiológico y filosófico- de asociación, convivencia, intercambios y realización, sino que comprende de manera relevante la suma de capacidades para fortalecer el desempeño de la economía de mercado, la calidad de la vida social y el prestigio del Estado en tanto organización política de la sociedad.

La eficacia de la democracia también depende de su capacidad teleológica, es decir, la que se orienta a lograr resultados deliberados para conseguir el desarrollo productivo y equitativo de la sociedad, nutriendo, al mismo tiempo, la fortaleza y la conservación del Estado con base en la correlación de actores, espacios y arreglos. Tanto el carácter axiológico como el teleológico caracterizan a la democracia como un sistema de vida capaz de conjugar exitosamente las aportaciones de la sociedad y del Estado en favor de los asuntos públicos.

La democracia responde a las siguientes categorías: forma de gobierno, modo de gobernar y régimen político.

1. Sentido de las instituciones

La democracia se caracteriza por ser un sistema de instituciones (Morlino, 2005: 41; Knight y Johnson, 2005: 503) que se orienta a la preservación del orden público teniendo como eje la convivencia respetuosa de los contrarios. Sus reglas son producto de valores e intereses que se articulan bajo la premisa de que la gobernabilidad de la sociedad es factible considerando las oportunidades y restricciones que se puedan enfrentar. Su ámbito de acción es lo público-estatal y lo público no estatal (Bresser y Cunill, 1998: 31, 39), entendidos como espacios de interacción y cooperación. Su universo institucional se ha construido a través del concurso de voluntades diferenciadas que tienen la capacidad de establecer acuerdos para definir las reglas del juego que han de prevalecer en la propia sociedad civil.

La democracia responde a las siguientes categorías: forma de gobierno, modo de gobernar y régimen político. Como *forma de gobierno*, se atiende a elementos normativos que indican cómo la organización del poder responde a la cultura, tradición e imperativos históricos y políticos de las sociedades para estructurarse en una Constitución que se encarga de institucionalizar las relaciones de poder a partir de valorar la relación gobernantes-gobernados, las libertades, los derechos y las responsabilidades, así como el compromiso del Estado con la comunidad civil y política.

El *modo de gobernar* alude al conjunto de pericias, habilidades y destrezas que se aplican para conseguir que los problemas y expectativas de la población sean atendidos y procesados de manera eficaz a la vez que se logre la reducción del conflicto político, la disminución de la desigualdad social, la distribución de los beneficios, la articulación de acuerdos y voluntades, el ejercicio de la participación y representación, así como la definición y adopción de las políticas públicas que incentiven a los actores sociales y políticos para asegurar el cumplimiento de las metas compartidas.

El *régimen político* es la organización y aplicación de las reglas que se encargan, a través de los procesos de gobierno, de modular, autorizar y encauzar el juego del poder a partir de la interacción intensa, compleja y plural de los actores sociales y políticos, destacando los requisitos, incentivos y restricciones que se relacionan con el ejercicio de las atribuciones que regulan la relación de fuerzas entre la sociedad y el Estado. La democracia no se agota en la visión de los principios filosóficos que tiene ni en el cumplimiento de las metas públicas, sino que su eficacia fundamental

consiste en que funciona como un sistema de reglas y procedimientos que se ha convenido para evitar que las tensiones y las contradicciones puedan vulnerar el orden instituido. En este sentido, la calidad de la democracia depende de la calidad de las instituciones porque de éstas depende la racionalización (Olsen, 2005: 11) eficaz de las contradicciones, la unidad, la diversidad y la coordinación de los agentes sociales, económicos y políticos.

Como sistema de reglas del juego -constituciones, códigos, estatutos, leyes, reglamentos-, la democracia necesita elementos de operación -implementación de lo prescrito y lo normativo- que garanticen su efectividad en términos de gobierno. Un paso en esa dirección consiste en reconocer que la funcionalidad de la democracia depende de los procedimientos que se conciben y autorizan para regular las conductas individuales y colectivas. Los procedimientos se relacionan con la existencia de organizaciones -expresión material de las instituciones- que tienen a su cargo expertos en el trabajo burocrático, que atienden los pasos, tiempos, formalidades e instancias que regulan las autorizaciones y restricciones que contribuyen a moldear la conducta de los individuos y grupos.

El carácter procedimental de la democracia (March y Olsen, 1989: 41) se relaciona con la construcción de las decisiones, la implementación de las políticas, el ejercicio de la autoridad, la movilización de los recursos, el cumplimiento efectivo de las normas del derecho positivo, la coordinación de los ámbitos directivos y operativos, la consulta de las decisiones públicas, la integración de las agendas, los procesos de negociación, la oferta de políticas públicas, la asignación de recursos a los sectores de la economía, el trabajo parlamentario y la administración de la justicia. Los procedimientos tienen como objetivo asegurar que las instituciones sean eficaces en el uso de los recursos organizativos que tienen a su cargo. En las organizaciones complejas, la relación entre medios y fines es importante para que los valores de los sistemas políticos tengan vigencia y cumplan con la misión de ampliar y asegurar la lealtad de los ciudadanos con el orden establecido.

La funcionalidad de la democracia necesita para ello, de la aplicación de las políticas públicas para llevar a cabo los procesos de gobierno. Las políticas públicas, entendidas como un método

El centro más complejo de la democracia es el proceso de gobierno, es decir, el modo de combinar de manera simultánea las tareas de conducción, coordinación e implementación de políticas, en condiciones de escasez de recursos.

para gobernar, proporcionan el instrumental metodológico, técnico, tecnológico y heurístico que permite valorar hechos que en un momento dado sean reconocidos como problemas públicos que ameritan la intervención de las autoridades en su tratamiento y solución. Permiten, además, valorar actores, contextos, apoyos políticos, relaciones sociales, estrategias y formas de organización pública para determinar cuándo y por qué llega el momento en que las autoridades se pronuncian y apoyan demandas focalizadas de los grupos de la sociedad.

Las políticas públicas aluden al contenido de los hechos para valorar formas de intervención pública que manifiestan el compromiso de la autoridad en un momento determinado (Lahera, 2004: 31). El centro más complejo de la democracia es el proceso de gobierno, es decir, el modo de combinar de manera simultánea las tareas de conducción, coordinación e implementación de políticas, en condiciones de escasez de recursos. Mientras que las demandas y los problemas son ascendentes, los recursos existentes no tienen la misma trayectoria y, por tanto, hay que jugar con ellos para utilizarlos de modo estratégico. Al mismo tiempo, los recursos disponibles implican la necesidad de tener prioridades para atender demandas y carencias, y, en términos de gobierno, hay que tomar en cuenta los beneficios distribuidos y las expectativas que todavía faltan por cumplir.

Gobernar en democracia es una tarea ardua que se desarrolla reconociendo el derecho a opinar y disentir; a ser mayoría o minoría, y a tener acceso a los bienes públicos (Olsen, 2005: 11). En la democracia, la existencia de los contrarios exige tomar en cuenta la naturaleza plural de la sociedad, así como la presión de los grupos organizados para demandar recursos públicos. La eficacia de un gobierno en democracia se expresa de manera práctica cuando se transita del conflicto a la cooperación, del desacuerdo a los acuerdos, de la disidencia a la colaboración, y de los derechos formales a los beneficios tangibles. Las categorías aludidas son prueba de que el gobierno de la democracia no admite la unanimidad o la legitimidad contundente, sino que se inscribe en la lógica de que los contrarios orientan la dinámica del poder y que éste debe ser pragmático en el abordaje y tratamiento de los problemas.

La funcionalidad de la democracia comprende de manera central cómo gobernar, lo cual implica que los procedimientos son vitales para situar el comportamiento puntual de las autoridades

en los diversos renglones de la sociedad civil. Los procedimientos se materializan a través de estructuras, estrategias, decisiones, tiempos, recursos, directivos, operadores, rutinas, tecnologías y acciones que, al conjugarse, producen resultados de gobierno, considerando la eficacia, la eficiencia y el desempeño institucional de la democracia participativa y representativa. La naturaleza procedimental de la democracia es la suma de acciones y operaciones que tienen como fin producir resultados en el corto, mediano y largo plazo. Esos resultados deben ser capaces de amortiguar conflictos, atemperar los recursos escasos, asegurar el capital político de los gobiernos y acrecentar la estabilidad de la sociedad.

En este aspecto, es importante identificar los sitios más relevantes que hacen factible el gobierno de la democracia (Meltsner, 2002: 380-381). En el nivel de las instituciones destacan los presidentes, los primeros ministros, los cuerpos de asesores, los secretarios de Estado, los ministros de Estado, los gabinetes, los gobernadores, los alcaldes, los congresos federales, los congresos locales, los cuerpos operativos, los órganos judiciales tanto federales como locales, las contralorías, los *ombudsmen*, los órganos de supervisión, fiscalización y vigilancia, entre otros centros activos de decisiones políticas y públicas. En el plano de la sociedad civil destacan las cooperativas, las organizaciones empresariales, los partidos políticos, los sindicatos, las iglesias, la prensa, la radio, la televisión, los grupos de presión, las instituciones educativas, los movimientos de masas, los centros de enseñanza superior, los colegios de profesionales, las asociaciones gremiales, las agrupaciones filosóficas. No menos importante es el papel que juegan en el plano exterior instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Salud, las cuales tienen influencia relevante en la vida doméstica de las sociedades a partir de un nuevo contexto de gobernanza (Stiglitz, 2002: 281) que refleja la influencia de las agencias supranacionales en las políticas públicas domésticas de cada sociedad o país.

La combinación de esas instituciones es la suma de los poderes más activos y representativos de la sociedad, los cuales luchan continuamente para tener no sólo acceso a las decisiones del poder, sino para ganar un lugar en los procesos de corresponsabilidad que dan origen y vigencia a las políticas públicas (March y Olsen, 1989: 21-24). Por ello, el gobierno representativo (Mill, 1966: 45-66)

Si los ciudadanos deciden con su voto quién debe gobernarlos, las autoridades electas, con su investidura, deciden cómo gobernar considerando la correlación de fuerzas que prevalece en la sociedad.

es el paradigma más sobresaliente para ubicar la naturaleza procedimental de la democracia, porque en él, el poder institucional y los poderes de la sociedad tienden puentes que facilitan la comunicación entre los diversos actores sociales y políticos.

En este sentido, un ángulo clave en la funcionalidad de la democracia es el interés público. Si bien se reconoce como el punto cardinal de las normas que elabora y aplica el poder político, en su construcción institucional intervienen diversos centros de poder que consiguen imponer, en las disposiciones generales, las obligaciones que todos los miembros de la sociedad deben cumplir. El interés público no es un axioma, sino pilar fundamental que indica cómo proteger y asegurar el alcance legal y legítimo de las autoridades para ventaja de la vida comunitaria. Pero en su construcción participan diversos grupos con intereses y valores no coincidentes que deben alcanzar acuerdos mayoritarios para que se acrediten en las normas de carácter general.

En consecuencia, el interés público se forma por la parcialidad de los intereses que intervienen en su definición y alcance (Lindblom, 1994: 262-263), corroborando así, quiénes son los actores más dinámicos que se encargan de construir las decisiones y acciones de gobierno. Si los ciudadanos deciden con su voto quién debe gobernarlos, las autoridades electas, con su investidura, deciden cómo gobernar considerando la correlación de fuerzas que prevalece en la sociedad. Una de las zonas neurálgicas de las democracias se forma por la elección de las autoridades públicas y por el modo en que se decide gobernar. No obstante, el modo en que se decide gobernar es el capítulo más intenso en las democracias porque alude a las condiciones, recursos, prioridades, presiones y expectativas que son determinantes para la definición de las políticas públicas que se han de formalizar como acciones de gobierno.

2. Costos de la democracia

El gobierno de la democracia se ha consolidado de manera secular y ha demostrado capacidad amplia de adaptación y cambio para subsistir como un sistema de instituciones que desarrolla y estimula la creatividad individual y los esfuerzos colectivos, los que han desembocado en formas de integración, cooperación y productividad que alimentan la relación de la sociedad con el Estado.

La democracia es un sistema de vida que necesita recursos para reproducirse de manera continua. Sin recursos no es posible que la vida económica, política y social tenga los elementos necesarios para su desarrollo. Los recursos en la democracia deben

La democracia tiene costos que no se deben omitir con el fin de asegurar su vigencia institucional que favorece el desarrollo creativo de lo individual y lo colectivo. Los costos que más impacto tienen en la vida colectiva son los económicos, políticos, administrativos, públicos y legales.

conseguirse y aprovecharse de acuerdo con los postulados de lo público, es decir deben ser generados desde la base económica de la sociedad civil y suministrados desde las oficinas de gobierno, las cuales tienen presencia activa en la economía y son, además, la fuente de los recursos monetarios que ingresan a los ciclos productivos.

Más allá de las condiciones políticas de la democracia, las condiciones económicas son un asunto de primer orden. Es preciso ubicar la fuente de recursos necesarios para apoyar y estimular las actividades que hacen posible el desarrollo de las fuerzas productivas. La democracia tiene costos que no se deben omitir con el fin de asegurar su vigencia institucional que favorece el desarrollo creativo de lo individual y lo colectivo. Los costos que más impacto tienen en la vida colectiva son los económicos, políticos, administrativos, públicos y legales.

Costos económicos

El vínculo estructural que permite asegurar su funcionalidad son los recursos fiscales; en este sentido, las actividades productivas que desarrolla la sociedad a través del concurso de los agentes económicos, generan, mediante el pago de impuestos, los recursos que se necesitan para financiar los gastos y las inversiones que demanda el interés público. Los impuestos se obtienen de modo permanente para asegurar que los asuntos públicos sean atendidos por las autoridades constituidas. Ello implica que hay reciprocidad entre los contribuyentes y el gobierno para generar conciencia de lo que significa compartir obligaciones en un terreno que es fundamental para la vida colectiva. Los impuestos son un medio insustituible que responden a los imperativos de gobierno, lo cual implica que éste debe tener los recursos fundamentales para que cumpla con los cometidos de carácter público.

El pago de impuestos alude al compromiso que tanto los gobernantes como los gobernados formalizan para preservar la democracia en un marco de estabilidad, progreso, bienestar y gobernabilidad. El compromiso debe ser recíproco; implica que los ciudadanos, en su condición de contribuyentes, tienen el derecho de exigir a los gobiernos la vigencia de bienes públicos como la defensa, la seguridad, la justicia y el orden político. Estos bienes son el sustrato de la acción del gobierno y tienen que ser accesibles a todos los miembros de la comunidad civil y política. Además, con los impuestos, la comunidad tiene derecho a la prestación de

los servicios públicos -educación, salud, agua potable, alumbrado, drenaje, pavimentación, cuidado de parques y jardines- relacionados con la calidad de vida, que es el verdadero objetivo que debe alcanzar un gobierno moderno.

Sin embargo, cuando la población no paga los impuestos de manera regular lesiona los fundamentos del contrato social y político entre gobernados y gobernantes. Ello vulnera la eficacia institucional de la democracia porque la falta real de recursos fiscales provoca condiciones económicas y sociales que no apuntan al progreso y al desarrollo con equidad, sino a la ruta incierta del crecimiento económico que, cuando es menor a la tasa de crecimiento de la población, acumula carencias y rezagos, aumentando de ese modo la desigualdad social.

Los costos que se derivan de esa situación son: a) la falta de equidad entre personas, organizaciones y regiones implica reproducir las relaciones de desigualdad social, política y económica; se afecta, con ello, otro principio vital de la sociedad moderna que es la igualdad; b) la disminución de los ingresos fiscales del gobierno y, en consecuencia, la menor disponibilidad de recursos para financiar el gasto y la inversión pública; c) la falta de solidaridad en el gasto y la reproducción de conductas que enfatizan más los derechos en detrimento de las obligaciones; d) el rápido desgaste de los bienes públicos; ante la falta de recursos ordinarios para su atención hay que optar por políticas de endeudamiento que comprometen recursos futuros; e) la reducción de los presupuestos de gasto e inversión pública; a medida que se obtienen recursos extraordinarios se comprometen los ingresos futuros del gobierno; y f) la existencia de grupos privilegiados que reclaman atención a sus demandas sin contribuir al aumento de los recursos de la hacienda pública.

Los costos económicos de la democracia lesionan la convivencia colectiva, comprometen la viabilidad financiera del gobierno y son ejemplo de conductas antisolidarias que lesionan a los agentes económicos y sociales que sí cumplen con las obligaciones fiscales. La democracia no se debe entender únicamente como un asunto electoral, sino como un conjunto de instituciones, expectativas y competencias que necesitan recursos fiscales para atender los costos, los gastos y los beneficios que se combinan como elementos interdependientes. Es inaceptable que los costos económicos no se consideren en el funcionamiento de la democracia, porque conduce a valoraciones equívocas en las cuales únicamente se reconocen los derechos ampliados, no las obligaciones formales estipuladas en las constituciones y las normas del derecho público.

El desinterés por la política indica que hay un proceso inacabado por construir la ciudadanía, lo cual conduce a la indiferencia y abre las puertas a posturas autoritarias o dictatoriales que son contrarias al espíritu de lo público que es, a la vez, la esencia de la democracia.

Costos políticos

Este tipo de costos tiene como epicentro los procesos que forjan la ciudadanía moderna. Implica que faltan condiciones para que los asuntos políticos reciban atención seria y continua de parte de los ciudadanos y los grupos interesados en el juego de la política. Ejemplo de esa situación es el abstencionismo, porque votar no sólo es un derecho, sino también una obligación que no admite justificación para que no sea ejercida. La abstención es una forma de incumplir el contrato social y político que formaliza las relaciones entre los gobernantes y los gobernados.

Las elecciones son el camino pacífico que permite la renovación periódica del poder para dar continuidad a las instituciones que sustentan la vigencia del gobierno y la vida misma de la sociedad. Cuando esta obligación no se cumple, significa que hay desinterés o falta de atractivo para dar vida al sufragio universal y secreto; no hay los incentivos que favorezcan un clima de interés, competencia y adopción de posiciones que alimenten la vida pública con acciones encaminadas a fortalecer la competencia política.

La falta del ejercicio del voto tiene efectos no favorables para la vida democrática; es prueba de que la conciencia política no está arraigada para desarrollar actividades que fortalezcan la vida asociada. Muestra una falta de interés por asumir una postura más activa ante los retos que implica vivir de manera colectiva. La indiferencia y el desinterés por las cuestiones públicas y políticas indican que hay vacíos ciudadanos que conducen a que las instituciones ingresen al terreno del cuestionamiento y la desconfianza.

El desinterés por la política indica que hay un proceso inacabado por construir la ciudadanía, lo cual conduce a la indiferencia y abre las puertas a posturas autoritarias o dictatoriales que son contrarias al espíritu de lo público que es, a la vez, la esencia de la democracia. Otro elemento desfavorable es la vigencia de la democracia delegativa, la cual se caracteriza porque los ciudadanos únicamente se interesan por la política en el momento que ejercen su voto y no exigen a los gobernantes acciones para que cumplan lo que ofrecen en las campañas electorales. Tampoco se interesan en otras fórmulas institucionales que se pueden invocar para controlar a los gobernantes, como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y el derecho que tienen a ejercer tareas de evaluación pública. Con la democracia delegativa, los ciudadanos dejan en otros la capacidad de decidir el rumbo de los asuntos

políticos, lo cual no significa que sea una salida aconsejable. Otra situación anómala consiste en que en ocasiones los partidos políticos se alejan de los ciudadanos y sólo convocan en tiempos de elección.

No menos importante es que en la plataforma de los partidos no prevalece la democracia; algunas camarillas u oligarquías asumen la tarea de decidir lo que debe hacerse en la vida política. La partidocracia caracteriza el divorcio entre los partidos y los ciudadanos, dando lugar a prácticas que conducen al desinterés e indiferencia por los asuntos de la política.

Costos administrativos

Este tipo de costos se relaciona con las condiciones de la vida civil y política de los ciudadanos y tiene una relación estrecha con el desempeño de la administración pública. Los costos administrativos comprenden las fallas de gestión, operación y servicios que los gobiernos llevan a cabo, y repercuten tanto en los procesos económicos como sociales debido a que éstos necesitan de la eficacia institucional para que sean apoyados, regulados e incentivados. Las instituciones administrativas son el medio para que la vida privada y pública sean más fructíferas.

Una característica de la sociedad moderna es que los ciudadanos tienen necesidad de las instituciones administrativas; ellos solicitan su intervención en asuntos vinculados con trámites de registro civil, documentos de identidad, permisos diversos para el desarrollo de acciones públicas, expedición de pasaportes, autorización de documentos para promover actividades en la vida nacional e internacional como la apertura de negocios, empresas o mercados; se incluyen también licencias y autorizaciones para que las unidades económicas puedan abrir sus puertas al intercambio y la competencia; comprende, además, las autorizaciones para las deducciones fiscales y el reparto de utilidades, actividades todas que necesitan del impulso ágil de las operaciones administrativas para que fructifiquen.

Por otra parte, la seguridad de los derechos de propiedad, la disminución de los costos de transacción y la vigencia de la economía de la información para evitar asimetrías entre los competidores en el mercado, son puntos que exigen certidumbre, claridad y eficiencia; la existencia de un confiable registro público de la propiedad es requisito indispensable para asegurar la obtención y transmisión de los bienes y los derechos de propiedad de los gobernados.

El desempeño eficiente de la administración pública es decisivo para reconocerla como una institución útil y necesaria, o de lo contrario, para cuestionarla con preferencias políticas alternas que son más atractivas para el voto ciudadano.

Cuando los costos administrativos rebasan las expectativas y ventajas de la vida colectiva, brota la inconformidad entre los sectores productivos y sociales; en consecuencia, cuando llega el tiempo electoral, es alta la posibilidad de sancionar el desempeño no eficiente de los políticos, los directivos y los cuadros operativos mediante el voto castigo. El desempeño eficiente de la administración pública es decisivo para reconocerla como una institución útil y necesaria, o de lo contrario, para cuestionarla con preferencias políticas alternas que son más atractivas para el voto ciudadano.

Respecto a la vida política, es importante que las instituciones administrativas acrediten los derechos de los ciudadanos al reconocerlos, por ejemplo, en un funcional y eficaz registro de electores. La identidad política de los ciudadanos es un asunto que exige congruencia entre la solicitud y la aprobación en su condición de elector; de ello depende que las instituciones administrativas sean confiables, responsables y transparentes. El reconocimiento de los ciudadanos como electores es garantía de imparcialidad de la administración pública y demostración de que no tiene compromiso partidista, manteniendo el espíritu de lo público.

La administración pública debe cuidar la integridad política de los ciudadanos con el fin de ampliar su base de legitimidad. Los ciudadanos ejercen con plenitud los derechos políticos cuando la administración pública preserva el orden legal y garantiza la realización de la competencia política, lo cual incluye que las condiciones institucionales de la sociedad sean óptimas para el ejercicio de las libertades, la continuidad o alternancia en el poder, y la aceptación de ganadores y perdedores.

Costos públicos

La invocación y exigencia de los bienes públicos sin haber acreditado su costo fiscal mediante el pago de impuestos, ocasiona desventajas para la colectividad, que se caracterizan por el aumento de la desigualdad al momento de evaluar quién los paga y quién no. La vida pública moderna se ha forjado para que los derechos y las obligaciones de los ciudadanos sean equitativos. La falta de este valor anula la convivencia armónica, dado que unos se encaraman sobre otros para obtener beneficios que no les corresponden.

La destrucción de bienes públicos como los bosques, las montañas, los parques y las calles, así como los incendios, la contaminación de los manantiales, mares y ríos, atentan contra la

vida en común al generar externalidades negativas, es decir, costos que no tienen traducción monetaria pero que ocasionan daño a la calidad de vida de las personas (Ayala, 1999: 238-239). En este sentido, la destrucción de la capa de ozono, de los ecosistemas, las riberas, los esteros, las islas, las playas, los arrecifes y las lagunas produce daños irreparables para la vida humana porque se afectan bienes públicos cuya naturaleza no siempre es restituable. Agréguese a esta situación que la deforestación cancela las futuras fuentes de oxígeno que son los árboles, los bosques y la vegetación; también se erosionan las tierras, se pierde humedad y, por consiguiente, se aleja la posibilidad de lluvias regulares, se altera el clima y se intensifican los desastres naturales, humanos y materiales. En otro orden de ideas, también hay costos públicos cuando aumenta la exclusión social de las personas y los grupos a consecuencia de la multiplicación de las relaciones de desigualdad.

Hay también costos públicos cuando se discrimina a las personas por motivos culturales, religiosos o políticos; cuando las personas discapacitadas no tienen condiciones para participar en la vida productiva; cuando las minorías étnicas son perseguidas y en algunos casos objeto de exterminio; cuando no se respetan los derechos de género; cuando hay intolerancia política y religiosa; cuando el derecho a la privacidad de las personas es motivo de represalias por pensar distinto ante quien es intolerante; cuando es censurado el debate de las ideas; cuando no hay condiciones favorables para la libertad de pensamiento; cuando la falta de solidaridad reproduce relaciones de postración, marginación y estancamiento; cuando lo público es vulnerado mediante prácticas corporativas que favorecen la existencia de privilegios; cuando la autoridad es indiferente a los reclamos sociales; cuando prevalecen prácticas de corrupción que lesionan la moral republicana. Los costos públicos de la democracia ponen en riesgo los fundamentos de la vida asociada.

Costos legales

La legalidad es la piedra angular para que la sociedad civil se desarrolle sobre la base de normas positivas que tienen como finalidad garantizar certidumbre en la vida colectiva. La legalidad supone que los problemas, conflictos y sanciones tengan como base para su solución las normas constitucionales, legales y reglamentarias para evitar el aniquilamiento de los contrarios, la destrucción de la sociedad y la inconsistencia del Estado. La legalidad

La vigencia de la ilegalidad provoca costos negativos porque implica que no existe suficiente capacidad de gobierno para erradicarla.

es un atributo que permite a las sociedades tener certeza para vivir y convivir con regularidad institucional.

Cuando la legalidad se quebranta, se da lugar a conductas que son contrarias al interés público, la equidad, el bienestar y la seguridad. El quebranto de la legalidad no sólo depende de las acciones de la autoridad, sino también de prácticas de la sociedad que conducen a la arbitrariedad, la impunidad, el cohecho, la complicidad y la cleptocracia. Cuando en un orden establecido tiene cabida el soborno, significa que desde la sociedad hay quien lo impulsa y que en el mundo de las instituciones hay quien lo acepta (Del Castillo, 2001: 276-277). Por tanto, el quiebre de la legalidad puede tener dos corredores, diferentes pero interconectados: la sociedad y el Estado. Cuando esta situación perdura, la ilegalidad es el mal público más negativo que daña a la democracia, debido a que en ella fermentan prácticas de corrupción (Mohabbat, 2001: 265) para desventaja del interés público. Se ingresa así, al mundo de los poderes fácticos, capaces de desestabilizar a los gobiernos porque se apoderan, con sus recursos perniciosos, de las operaciones vitales de la sociedad.

Cuando los poderes de facto rebasan la legalidad, la impunidad es un auténtico modo de vida que lastima los valores de lo público y erosionan los fundamentos del poder político. La vigencia de la ilegalidad provoca costos negativos porque implica que no existe suficiente capacidad de gobierno para erradicarla. Sobreviene en consecuencia, la impotencia gubernamental; con ello, la sociedad se acerca a situaciones de ingobernabilidad que, en su faceta más crítica, se expresa en desobediencia como nueva constante de la vida asociada.

La ilegalidad no supone solamente incumplir las normas, sino que la autoridad ha renunciado a los territorios en que debe gobernar, lo cual implicaría que ha cedido ante el empuje de los poderes de facto que se mueven en el mundo de la opacidad y tienen la oportunidad de paralizar las acciones institucionales del gobierno. Los costos de la ilegalidad se relacionan con el desprestigio de los gobiernos, el fomento a la corrupción y la multiplicación de la impunidad, lacerando las relaciones económicas y sociales.

La cultura de la ilegalidad es el mejor lubricante para que las prácticas de la corrupción se extiendan hasta diluir los valores de la vida republicana. La cultura de la ilegalidad tiene costos para la sociedad, la economía, la vida pública y el Estado. Diluirla con acciones constructivas afincadas en el espíritu de lo público,

con acciones que fortalezcan la conciencia ciudadana y con acciones que la autoridad emprenda para garantizar el imperio de la ley, es condición fundamental para que el derecho y la democracia sean los puntos cardinales de la convivencia pública. Los costos de la ilegalidad son contrarios a la democracia, porque niegan la igualdad de las personas ante la ley al dar cabida a prácticas nocivas que favorecen a grupos que tienen como meta obtener ventajas distantes de las obligaciones constitucionales y legales.

3. Democracia y desarrollo

Una de las cuestiones relevantes de la vida pública, por las oportunidades a potenciar, es el hecho de que la democracia y el desarrollo económico tengan puntos de relación en el mundo de las instituciones públicas y de la sociedad civil. Durante largo tiempo, los asuntos económicos se analizaron sin considerar la importancia de las instituciones y los valores democráticos. Prevalecía la idea de que el crecimiento o el desarrollo de la economía se afinca de manera central en el Producto Interno Bruto, la balanza de pagos, las cuentas nacionales, el índice de empleo, las estadísticas relacionadas con el consumo, la distribución del ingreso, el volumen de inversión y la magnitud del gasto público, entre otros factores a considerar.

Todo giraba en torno a los valores monetarios, financieros y fiscales. No se atendían las cuestiones institucionales ni la convocatoria a los agentes productivos para que intervinieran de manera comprometida en el mejor desempeño de la economía. Incluso los procesos de planeación, alentados desde las cúpulas del poder, no tomaban en cuenta a los agentes económicos y sociales y, al amparo de la verticalidad del poder, se decidía qué producir, en qué cantidad y cómo llevar a cabo los procesos de distribución en detrimento de la libertad (Berlin, 2006: 14-17) individual y la colaboración social. La planeación gubernamental tenía características de imposición, no de consenso. Lo importante era la intervención del Estado en la producción de bienes y servicios, sin considerar, en su magnitud, la participación de los factores de la producción y demás organizaciones de la sociedad. La versión de la economía estatizada fue la constante más sobresaliente en las sociedades occidentales, y con ello se ratificaba que el desarrollo era un asunto que correspondía más al Estado, no tanto a los agentes económicos y sociales.

La economía estatizada que se alienta después de la Segunda Guerra Mundial ha sido el paradigma más adoptado, con el auxilio

de la ideología socialdemócrata y la tesis keynesiana que se afinaba en el ahorro, la demanda agregada, el empleo, la inversión y el consumo, como bases de la prosperidad de la sociedad. La exagerada y mecánica interpretación de las propuestas de John M. Keynes da lugar a múltiples versiones sobre lo que debía ser el papel del Estado en la economía. Lo que importaba era que la tasa de ganancia y la inversión bruta fueran las palancas más importantes del desarrollo, asignando al Estado un papel de entidad que, con autonomía relativa, tuviera la capacidad de manobrar, orientar y estimular los procesos económicos.

Lo importante en esta visión es que el Estado tuviera un papel creciente en la definición y aplicación de las políticas gubernamentales encaminadas al logro de la prosperidad económica y la distribución del producto social, sin considerar la importancia del vigor institucional (Stiglitz, 1996), incluyendo por ejemplo, las bases constitucionales de las políticas públicas y la economía en esos procesos (Buchanan, 1987: 243-258). En este caso, la visión superestructural del Estado le gana la partida a los planteamientos del mercado, y éste es considerado un motor importante pero no determinante en el desarrollo de la economía. La visión superestructural sitúa a la economía exclusivamente como un ámbito de condiciones y relaciones de producción, no como una institución que necesita reglas claras para su operación y desempeño. La visión superestructural responde al arquetipo del estadocentrismo, el cual postula que la institución más relevante frente a otras para alentar la economía es el Estado. La visión superestructural valora más las contradicciones de la sociedad y la economía, no las posibilidades de cooperación entre los agentes económicos. La visión superestructural se enlaza con el estatismo sin límites, el gasto público voluminoso y la inversión ampliada del Estado, sin considerar el balance real entre los ingresos reales y potenciales.

En este sentido, lo económico se administraba a partir de criterios cosificados, a través de los cuales no es posible situar los actores, los procesos, los intercambios y las reglas del juego que movilizan a la economía de mercado. La economía se concebía más por su valor material, no por su alcance institucional. Por consiguiente, los valores de la democracia (Sen, 2004: 26) estaban ausentes, y los procesos de intercambio tenían más un carácter financiero, monetario y productivo, no político ni institucional. En consecuencia, la ausencia de convocatorias, debates y análisis no democratizan la vida económica, lo cual conduce a un tipo de

Una economía sin democracia da paso a políticas avasalladoras que anulan la iniciativa de los particulares y demás grupos sociales que tienen interés en su desarrollo.

gobernanza que da primacía a lo estatal sobre lo público de la sociedad. La democracia se restringía a los agentes de la economía y, en esa perspectiva, las principales decisiones se adoptaban desde la cúpula de los cuerpos burocráticos.

La falta de deliberación democrática y constructiva le confiere a la vida económica un carácter limitativo (Fearon, 1998: 88), lo cual significa que falta lo público del intercambio económico donde también pueden ser tomadas en cuenta las opiniones y posiciones de las organizaciones de la sociedad civil (Sen, 2004: 29). Una economía sin democracia da paso a políticas avasalladoras que anulan la iniciativa de los particulares y demás grupos sociales que tienen interés en su desarrollo. Las políticas avasalladoras destacan más lo administrativo sobre lo democrático, lo burocrático sobre la discusión, lo estatal sobre la creatividad individual y social. Las políticas avasalladoras son testimonio de cómo los gobiernos se sobreponen a la sociedad y cómo la relación del Estado y el mercado se inserta en una atmósfera que conduce a la falta de acuerdos y formas de cooperación en favor del interés público. En cambio, introducir las prácticas de la democracia permite oxigenar el ambiente institucional de la economía.

Las prácticas más conspicuas de la democracia -aceptación del otro, diversidad y pluralidad- son el reconocimiento de que la economía contiene un conjunto de bienes públicos donde, a través de requisitos definidos, se puede acceder a ellos para conseguir beneficios tangibles. Las prácticas de la democracia consisten, en un horizonte amplio, en establecer los procedimientos que garanticen la participación, la opinión, la deliberación y el acuerdo entre los factores de la producción para definir, junto con la autoridad pública, los objetivos, metas y estrategias para impulsar el desarrollo.

Valorar las iniciativas de la sociedad civil, reconocer sus capacidades y aprovechar sus energías constructivas contribuyen a fortalecer el sentido democrático de la economía; implica que los gobiernos no tienen monopolios inextinguibles sobre algunas áreas económicas, las que pueden abrirse a la inversión privada y social.

Con las prácticas de la democracia es posible definir reglas del juego en las cuales se precise que el carácter público de la economía moderna reconoce al gobierno y a los agentes económicos de la sociedad como motores imprescindibles para generar, reproducir y distribuir la riqueza material. En este caso, el gobierno es el responsable (Stiglitz, 2002: 29; Przeworski, 2001: 122-123)

de asegurar la acción colectiva y de hacer efectivo el poder de coerción para garantizar los acuerdos entre los agentes económicos y sociales. Por ello, los acuerdos para conseguir la participación de los particulares y los grupos sociales en la economía es punto clave para que los diversos ámbitos institucionales se coordinen a favor del interés público. No menos importante es que la estructura institucional de la economía moderna sea transparente y rinda cuentas para evitar que se convierta en un conjunto de prácticas patrimoniales.

Transparencia (Rodríguez, 2004: 9) y rendición de cuentas (Smulovitz y Peruzzoti, 2006: 26) son la fórmula institucional para evitar la discrecionalidad abusiva de los gobernantes en la utilización de los recursos públicos, en la adopción de las decisiones, en la implementación de las políticas públicas y en la distribución de los beneficios. Tienen como ventaja que el poder público sea más abierto, accesible, visible y responsable, favoreciendo el escrutinio de los ciudadanos y la sociedad en lo relacionado con la gestión de los asuntos económicos y sociales. La vigilancia del poder a cargo de los ciudadanos contribuye a que los Estados no sean depredadores (North, 1994: 37), ni adopten políticas afincadas en la promesa de los paraísos o en cuentas alegres que desbordan la relación necesaria entre los ingresos y los gastos.

De este modo, es viable bloquear las políticas públicas que tienen altos costos para la sociedad y la economía al apuntar más a los excesos de la demanda, y no al realismo de la oferta de capacidades y recursos que son fundamentales al valorar la vida institucional. La combinación inteligente de las variables fiscal, monetaria y crediticia permite que las políticas públicas orientadas al desarrollo sean financiadas de manera confiable y responsable. Las políticas públicas orientadas al desarrollo tienen que ser políticamente creíbles e institucionalmente factibles para que tengan los apoyos que permitan convertirlas en cursos estratégicos de acción. Esto significa que deben ser políticas consensuadas a partir de evidencias y argumentos, no de posturas ideologizantes que suelen tensar las relaciones entre los factores de la producción.

Las políticas públicas financiadas con responsabilidad y sentido de efectividad alientan el desempeño de la economía y son elemento de confianza tanto para los inversionistas como para los contribuyentes. Hay que evitar, en este aspecto, que las políticas públicas sean una carga perniciosa para los contribuyentes porque

La democracia aporta los instrumentos -deliberación, persuasión, argumentación- que son fundamentales para que el desarrollo económico y social se inscriba en la lógica de lo público, que, por definición, es incluyente y plural.

se quebranta la confianza en las autoridades y en el orden político de la democracia. Ésta no debe ser receptiva a los gastos suntuarios, las inversiones piramidales y las erogaciones sin justificación. Los recursos públicos no son propiedad de los gobiernos, sino que se forman con la aportación que los contribuyentes realizan al fisco; por tanto, es responsabilidad mayúscula cuantificarlos, distribuirlos y aplicarlos con honradez, responsabilidad y eficiencia.

El desarrollo económico y social exige de políticas públicas realistas y cooperativas, que sean compatibles con las libertades civiles y la seguridad de los derechos de propiedad. Exige también responsabilidad, accesibilidad, apertura y responsabilidad para evitar la administración prebendaria y discrecional del poder. Exige que la sociedad y el gobierno tengan participación importante en la gestión de la economía para definir y cumplir con las metas colectivas. Exige procesos democráticos que aseguren la organización multicentrada del poder, no la existencia de poderes inaccesibles y piramidales del estatismo y el clientelismo. Lo público (Bell, 1977: 237) de la economía moderna favorece un ambiente de representación, participación y cooperación que sea fruto de la relación constructiva (Przeworski, 2001: 129) del Estado con el mercado. En este planteamiento, la democracia aporta los instrumentos -deliberación, persuasión, argumentación- que son fundamentales para que el desarrollo económico y social se inscriba en la lógica de lo público, que, por definición, es incluyente y plural.

Las ventajas de la democracia se localizan en los marcos institucionales que la definen como un sistema de convivencia, oportunidades, restricciones, incentivos y sanciones para evitar los excesos del individualismo y el protagonismo del Estado en nombre del interés público. Una ventaja consiste en que el ejercicio del poder está sujeto a calendarios, es decir, a tiempos de inicio y término, lo cual permite la continuidad, reelaboración, rectificación o el final de las políticas públicas. Otra ventaja es que de manera pacífica se puede expulsar (Popper, 1991: 125) del poder a los gobernantes ineficientes y corruptos, lo cual significa que es posible castigar el desempeño del gobierno, y al partido con el cual se identifica debido a los resultados ineficientes o insuficientes que obtiene ante los ciudadanos. Otra ventaja más es que, mediante el plebiscito, el referéndum y la consulta pública, se puede presionar y vigilar a los gobiernos para que no insistan en la aplicación de políticas costosas e improductivas que pueden llevar al cesarismo, al iluminismo o al mesianismo, porque son conductas opuestas al interés público, la igualdad y la equidad.

Una ventaja más consiste en que es posible conocer diversos proyectos de gobierno para que los ciudadanos puedan elegir y favorecer de manera más amplia entre las políticas ofrecidas por los actores que compiten y tienen interés en la conquista del poder. No menos importante es que existen normas que sancionan las conductas irresponsables que dañan a la sociedad y la economía, para evitar la concepción faraónica del poder, la cual dilapida el excedente económico.

Finalmente, la democracia es un espacio institucional que define ámbitos de competencia y canales de cooperación para que la relación de la sociedad y el Estado sea positiva, considerando, desde luego, la importancia del ajuste mutuo de intereses (Lindblom, 1959: 218-219) en el diseño e implementación de las políticas públicas.

4. Perspectiva

El aprendizaje de la democracia es uno de los aspectos más importantes a considerar en el desarrollo contemporáneo de la vida pública. Como valor, categoría e institución, la democracia ha recorrido tramos largos y complejos que hoy día permiten reconocerla como un sistema de instituciones que, no obstante restricciones y contratiempos, ha demostrado que tiene los medios eficaces para desarrollar a la sociedad y conservar mejor al gobierno. La democracia es también un modo de vida que se afina en las libertades y los derechos universales, la base de su permanencia, procurando que los ámbitos individuales y colectivos tengan los elementos fundamentales para su realización.

Frente a los gobiernos autoritarios, dictatoriales o despóticos, la democracia reivindica al ser humano en toda su complejidad. Es un sistema que se apoya en la doctrina del humanismo para diseñar las instituciones que se necesitan en la vida común, señalando que el fin último de éstas es el desarrollo de las personas en términos de igualdad, seguridad y bienestar. Esta concepción del poder es también una concepción de la vida, y en ese sentido, la democracia reconoce y protege las libertades y derechos que permiten que las personas, en su vida civil y política, tengan los elementos más completos para vivir y convivir con respeto, dignidad y prosperidad.

La democracia ha sido proclamada de manera universal desde hace más de dos siglos. Sus atributos permiten vislumbrar que la preferencia de los gobernados se inclina más por ella. No obstante, hay situaciones de conflicto y tensión que ponen en peligro su efectividad institucional. En efecto, las acciones terroristas, la

La democracia tiene que ser protegida con mayor capacidad de gobierno para evitar que sea quebrantada con acciones antipúblicas que tienen como meta desprestigiar sus alcances y ventajas.

delincuencia organizada, la inmigración ilegal, las guerras, las invasiones, los golpes de Estado, las hambrunas, la pobreza, las enfermedades, la amenaza cada vez mayor del cambio climático, el aumento de la desigualdad social, el racismo y la xenofobia, son males públicos y políticos que no pueden omitirse en el tiempo actual. Estos males no son ya sólo objeto de preocupación nacional, sino también internacional, lo cual obliga a que los gobernantes establezcan agendas de cooperación multilateral para sumar esfuerzos, recursos y capacidades a favor de la paz y el desarrollo.

Las agendas multilaterales son variadas y dan cuenta de cómo el poder político se ocupa y preocupa de los problemas que se comparten entre las sociedades, las naciones y los Estados. Las agendas multilaterales responden a la visión de la geopolítica regional que en la actualidad se desarrolla con el impulso de la globalidad. Los gobiernos tienen que cooperar más para evitar el rezago en la atención de los problemas mundiales. Hay problemas como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado que desafían a los Estados, lo cual obliga a que los gobernantes estén alertas para no ser rebasados con las acciones desestabilizadoras y destructivas que llevan a cabo. Las democracias son vulnerables a esos fenómenos cuando fracasan las acciones del Estado.

En consecuencia, la democracia tiene que ser protegida con mayor capacidad de gobierno para evitar que sea quebrantada con acciones antipúblicas que tienen como meta desprestigiar sus alcances y ventajas. El gobierno de la democracia no puede tener punto de reposo. Los movimientos nacionales e internacionales plantean retos que obligan a que los gobiernos sean entendidos como un sistema de capacidades diferenciadas que pueden coordinarse para evitar que los males públicos se conviertan en problemas políticos. En la actualidad, la democracia transita por sendas de inseguridad y riesgo dados los problemas étnicos, el trato discriminatorio y el aumento de la pobreza. Se requieren, por tanto, políticas públicas más eficaces para atender sus causas e impactos, evitando que se conviertan en auténticas calamidades.

No menos importantes son los problemas relacionados con la escasez del agua, la explotación sexual de los menores, la difusión de la pornografía, la explotación laboral de la población infantil, los flujos migratorios debidos a condiciones extremas de vida, el desempleo, la desnutrición en algunos lugares del planeta y la destrucción de bosques y selvas. Los problemas mencionados son críticos y amenazan a la sociedad contemporánea; por ello, es

fundamental que los Estados tengan capacidad de respuesta para evitar catástrofes sociales y políticas.

La riqueza institucional de la democracia tiene que ser efectiva para que los problemas públicos no alcancen el rango de problemas irresolubles. Los gobiernos democráticos tienen ante sí problemas que exigen capacidad política, pericia institucional y visión de futuro para formalizarlos en las agendas. La coexistencia de la tradición, la modernidad y la posmodernidad hace más compleja la tarea de gobernar, porque indica la existencia de etapas que se han desarrollado de manera desigual. Esas etapas también implican modos de vida que aumentan las asimetrías entre los países, las sociedades y los gobiernos porque reflejan diferencias productivas, políticas y sociales de sistemas de convivencia, los que deben regularse y modularse con estrategias que eviten el aumento de la desigualdad social, política y económica.

Ante esta realidad ineluctable, la democracia, en tanto sistema de instituciones maduras, consistentes y multifuncionales, tiene que demostrar capacidad de adaptación e innovación para atender los problemas públicos de hoy y mañana. Consecuentemente, la democracia se desarrolla de manera indeterminada, es decir, no hay caminos determinados en lo político, lo social y lo económico para orientar sus acciones institucionales. La incertidumbre razonable -competencia, innovación, cambio, transformaciones- de la democracia tiene que atenderse con capacidades de gestión pública que respondan de manera eficaz a los problemas y demandas colectivas. Por otra parte, la certidumbre institucional de la democracia es la característica más conspicua, lo que le otorga capacidades de respuesta para garantizar la regularidad de la vida colectiva.

La coexistencia de la incertidumbre y la certidumbre en la democracia indica que en el campo de la política, la sociedad y la economía no hay patrones fijos de desarrollo, y que, por tanto, es indispensable la capacidad política y la destreza administrativa para dotar a la sociedad de las condiciones más estables que aseguren su desarrollo. La incertidumbre deviene en que ninguna fuerza social o política puede imponerse de modo abrumador a las demás; por ello es necesario debatir y conseguir acuerdos para asegurar la tarea de gobierno. La certidumbre es el resultado de que las acciones de la sociedad y el gobierno se apegan a las reglas del juego y porque los actores sociales y políticos tienen la voluntad de cumplirlas.

Las perspectivas de la democracia serán más favorables en la medida en que la inclusión sea la base para que los beneficios se distribuyan con equidad.

Las perspectivas de la democracia son alentadoras desde el momento en que no se cuestionan de manera decisiva sus principios, instituciones y postulados. Sus críticas pueden originarse en el hecho de que problemas como la desigualdad y la exclusión social no dan paso a condiciones más justas de vida. La democracia debe entenderse como el conjunto de oportunidades y ventajas que puede obtener la comunidad civil y política, evitando que los males públicos frenen la efectividad y potencialidad del desarrollo. Las perspectivas de la democracia serán más favorables en la medida en que la inclusión sea la base para que los beneficios se distribuyan con equidad.

Gobernar la democracia implica producir y reproducir las capacidades institucionales que hagan posible el desarrollo equitativo de las personas, los grupos, las comunidades y las regiones. Implica utilizar con eficacia los medios y los fines que permiten el logro de las metas colectivas, y coordinar fuerzas disímiles que tienen capacidad para aportar recursos e información para ventaja de los asuntos públicos.

Las perspectivas de la democracia se relacionan no con un camino a explorar, sino con varios, considerando desde luego, las realidades objetivas -actores, fuerzas organizadas, intereses en juego, restricciones y oportunidades- que combinan ventajas, contradicciones, riesgos y beneficios que deben valorarse para definir qué capacidades institucionales deben acreditarse para que sea gobernable. Ahora, más que nunca, es importante que el arte de gobernar para fortalecer a la democracia sea aplicado tanto por políticos como por los administradores del Estado.

Las perspectivas de la democracia pueden ser alentadoras cuando se aseguran las condiciones fundamentales de vida que permitan atenuar el impacto de las turbulencias económicas y políticas. El futuro de la democracia depende de los procesos de gobernabilidad que construyan simultáneamente la sociedad y el Estado. Ha llegado el momento de que la democracia contemporánea acelere las reformas institucionales que lleven a superar los niveles de marginación, postración e indigencia; de no abordarse con eficacia, se pueden desatar protestas y movimientos que, de modo categórico, exigen respuestas efectivas para tener acceso a los beneficios institucionales que se generan con el concurso de la política y los gobiernos.

El panorama internacional es incierto porque los acontecimientos políticos y económicos se suceden de manera no articulada, sino caótica. La visión del caos, entendido como desorden

La democracia es portadora de costos y beneficios que deben valorarse para que sobreviva como un sistema de gestión institucional.

ordenado, involucra numerosas variables -humanas y naturales- que deben atenderse con nuevos enfoques e instrumentos de gobierno. La democracia debe ser más creativa y propositiva para evitar las sacudidas que pongan en riesgo su vitalidad institucional. La confianza en la democracia debe acrecentarse y para ello es importante fortalecerla como el gobierno de la comunidad, es decir, como el gobierno de lo público, que comprende, desde luego, a la sociedad, los ciudadanos y el Estado.

5. Conclusión

La democracia es un método útil y pragmático para atender y solucionar problemas con base en normas, procedimientos y estructuras institucionales, las cuales cuentan con recursos, ámbitos de competencia y líneas de autoridad para atemperar las situaciones de tensión. La democracia contemporánea debe fortalecerse para que tenga una mayor capacidad de gobierno que genere los satisfactores colectivos y prevenga las situaciones de alto riesgo. Los elementos que favorecen la vigencia institucional de la democracia son, entre otros, las agendas institucionales, la eficacia de las rutinas, la valoración de la información, los procesos de decisión, los procedimientos para atender, escuchar y solucionar demandas en competencia y, desde luego, la voluntad de los actores para superar los conflictos e ingresar a los espacios del entendimiento y la cooperación.

La democracia es portadora de costos y beneficios que deben valorarse para que sobreviva como un sistema de gestión institucional. Cuando los costos son mayores que los beneficios, se da paso a un déficit de operación institucional que ocasiona que las externalidades negativas se impongan a las externalidades positivas, alterando significativamente su modo de vida. La democracia es un modo de convivencia, intercambio y coordinación que autoriza, incentiva y sanciona las conductas individuales y colectivas. Consecuentemente, el Estado y el mercado no deben moverse en dirección opuesta a la procura del interés público; a través de formas de cooperación y complementariedad, ambos deben contribuir al mejor aprovechamiento de las capacidades, iniciativas y recursos de la vida colectiva.

Sin duda, la democracia se legitima con resultados que aseguren condiciones favorables de vida, los cuales tienen que ser producto de la deliberación, la argumentación y la posición que se tiene ante la vida pública para que, a partir de la pluralidad creciente,

se pueda llegar a los acuerdos que favorezcan la convivencia republicana. La democracia contemporánea se mueve en un tiempo de incertidumbre y cambios acelerados que deben abordarse con visión, método, voluntad, decisiones y acciones que permitan construir y fortalecer la gobernabilidad, entendida como un asunto estratégico que concierne tanto a la sociedad como al Estado. En este sentido, le corresponde al Estado aportar las capacidades de dirección política y coordinación pública para que las políticas, objetivos y metas se conviertan en medios de la acción institucional, y se pueda responder de manera creativa e innovadora a los problemas viejos y nuevos que enfrentan las sociedades contemporáneas. Los problemas públicos de la democracia tienen ubicación geográfica, son dinámicos e interdependientes, características que influyen para que sean intensos, complejos y reincidentes. Esto exige que las instituciones públicas tengan imaginación para convertirlos en oportunidades de solución. De otro modo, la democracia no tendrá las aptitudes para institucionalizar la globalidad y la interdependencia que caracteriza actualmente a la sociedad civil.

Bibliografía

- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bell, Daniel (1977), *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial.
- Berlin, Isaiah (1952) (2006), "¿Qué es la libertad política?", en *Letras Libres*, Año 8 N° 91, México, julio.
- Buchanan, James (1987), "The Constitution of Economic Policy", en *American Economic Review*, Vol. 77 N° 3, Nashville, pp. 243-250.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Del Castillo, Arturo (2001), "El soborno: un marco conceptual para su análisis", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 10 N° 2, México.
- Fearon, James D. (1998), "La deliberación como discusión", en *La democracia deliberativa*, Jon Elster (coord.) Barcelona, Editorial Gedisa.
- Knight, Jack y Johnson, James (2005), "Evaluación de la democracia sin límites", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 14 N° 3, México.
- Lahera, Eugenio (2004), *Introducción a las políticas*

- públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica (Colección Breviarios).
- Lindblom, Charles E. (1992), "La ciencia de salir del paso", en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Editorial Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública, N° 2).
- _____ (1994), "La investigación para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 3 N° 2, México.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Meltsner, Arnold (1992), "La factibilidad política y el análisis de políticas", en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Editorial Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública, N° 2).
- Mill, John Stuart (1966), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Editorial Herrero Hermanos Sucesores.
- Mohabbat Khan, Mohammad (2001), "Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 10 N° 2, México.
- Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- North, Douglass C. (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.
- Olsen, Johan (2005), "Unidad, diversidad e instituciones democráticas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 14 N° 1, México.
- Popper, Karl R. (1991), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, Editorial Paidós.
- Przeworski, Adam (2001), "Una mejor democracia, una mejor economía", en *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (coord.), México, FLACSO; Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Plaza Valdés Editores.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2004), "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política", México, Instituto Federal de Acceso a la Información (Cuadernos de Transparencia, N° 4).
- Sen, Amartya (2004), "¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?", en *Letras Libres*, N° 71, México, noviembre.
- Smulovitz, C. y Peruzzoti, E. (2006), "Rendición de cuentas societal: el otro lado del control", en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- Stiglitz, Joseph (1996), "The Rol of Government in Economic Development", en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2002), "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22, Caracas, febrero.