

Universidad Nacional Autónoma de México

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

La gobernabilidad democrática

Roberto Salcedo Aquino

México, Ciudad de México, a 22 de septiembre de 2016

1. Liminar sobre los conceptos

1. Liminar sobre los conceptos

Primera tarea:

Conceptualizar los términos: gobierno, gobernable, gobernabilidad, gobernanza y gobernación.

1. Liminar sobre los conceptos

**Dos son los referentes clave:
gobierno y democracia.**

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobierno

Es el centro real y unitario de acción, que existe en la multiplicidad de centros reales y autónomos.

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.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobierno

Es una unidad de organización que tiende a lograr la cooperación social.

1. Liminar sobre los conceptos

Los términos gobernable y gobernabilidad son muy semejantes.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernable

La gramática española establece que el sufijo “able” significa una posibilidad pasiva: capacidad o aptitud para recibir la acción del verbo.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernable

Significa que la convivencia humana puede ser organizada y conducida hacia la cooperación social.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernabilidad

El sufijo “bilidad” se utiliza para construir sustantivos abstractos que significan cualidad.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernabilidad

Capacidad de un gobierno para organizar y dirigir a su sociedad.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de 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.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernanza según la OCDE

Significa el resultado de la relación de pesos y contrapesos entre Estado-mercado-sociedad civil.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernanza

Estudia el ejercicio del poder como una interacción de fuerzas y factores reales de poder para la toma horizontal de decisiones.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernanza

Es una manera de gobernar promoviendo un sano equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernanza

Los académicos usan el término gobernanza en dos sentidos: el primero, se va al extremo y postula una gobernanza sin gobierno; y el segundo, denota un ejercicio democrático horizontal entre las fuerzas sociales frente a la verticalidad del ejercicio de la gobernación.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernación

Es el ejercicio del poder político mediante las instituciones creadas para el efecto.

1. Liminar sobre los conceptos

Definición de gobernación

Gobernanza es el ejercicio del poder 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

2. La autocracia y la democracia

La democracia es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba y se rige por el principio de la soberanía del pueblo; la autocracia organiza al Estado de arriba hacia abajo.

2. La autocracia y la democracia

Autocracia

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.

2. La autocracia y la democracia

Autocracia

Existe una confrontación entre los que detentan el poder y los que poseen algún poder, que son independientes unos de otros, pero que persiguen fines y tienen intereses que pueden ser comunes, complementarios, divergentes o excluyentes.

2. La autocracia y la democracia

Autocracia

Las relaciones de negociación deben darse para llegar a acuerdos y las garantías deben establecerse para que esos acuerdos se cumplan.

2. La autocracia y la democracia

Autocracia

Se pretende que los intereses individuales y de los factores reales de poder puedan atenderse sin estar en contra del interés público. Siguiendo esta lógica tocaría al poder político el cuidar los intereses de todos.

2. La autocracia y la democracia

Democracia

La soberanía del pueblo se ejerce mediante el principio de la división política del poder, con el objetivo de que el poder controle al poder.

2. La autocracia y la democracia

Democracia

La organización democrática, con su división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, debe limitar eficazmente el poder político.

2. La autocracia y la democracia

Democracia

Protege a las mayorías y las minorías.

2. La autocracia y la democracia

Democracia

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.

2. La autocracia y la democracia

Democracia

La plurivocidad de la democracia tiene que encontrar una expresión apropiada; todas las voces deben tener cabida en los medios de comunicación, así la opinión pública se conforma con las razones de todos y el conflicto se resuelve mediante el diálogo público.

2. La autocracia y la democracia

Democracia

Su avance está asociado a la libre discusión de los problemas políticos, con dos reglas: una, para elegir a los representantes; otra, para discutir la dirección del Estado mediante leyes y políticas públicas.

2. La autocracia y la democracia

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 gobernanación democrática.

3. Gobernación democrática

3. Gobernación democrática

La gobernación democrática es el sistema mediante el cual se ejercen los siete pilares de la democracia: la libertad, la igualdad, el interés por la cosa pública, el conflicto de cosmovisiones, el diálogo, el consenso y la tolerancia.

3. Gobernación democrática

La libertad

Significa que:

- **hay posiciones y oposiciones;**
- **no existen posiciones extremas;**
- **no se utiliza la violencia;**
- **todo se resuelve con la razón de las razones.**

3. Gobernación democrática

La igualdad

La gobernación democrática es un ejercicio de justicia distributiva bajo el principio de que la democracia pretende la igualdad de sus miembros.

3. Gobernación democrática

El interés por la cosa pública

Como paradigma se pretende que todos los miembros estén interesados por la cosa de todos, por la cosa pública.

3. Gobernación democrática

El conflicto de cosmovisiones

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.

3. Gobernación democrática

El diálogo y el consenso de cosmovisiones

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.

3. Gobernación democrática

La tolerancia

La tolerancia es aceptar que los otros pudieran tener razón y respetarlos.

3. Gobernación democrática

La gobernación democrática requiere de la existencia de un mínimo de comunidad. Su objetivo final es convertir ese mínimo de comunidad en el máximo común denominador sobre la base de la negociación, los consensos y el cumplimiento de los pactos.

3. Gobernación democrática

En la gobernación democrática no existen unos y otros; existe sólo un nosotros. Hay una identificación entre gobernantes y gobernados. El control del gobierno está dentro de él, ya que los gobernantes son los propios gobernados.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Existen dos corrientes académicas para la explicación de la gobernabilidad democrática.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

Estudia la capacidad de procesamiento del sistema y llama ingobernabilidad a la sobrecarga de demandas e insuficiencia de la capacidad de procesamiento.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

Explica la ingobernabilidad como 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.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

La sobrecarga debilita la eficacia del gobierno y el consenso de los ciudadanos.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

La ingobernabilidad de las democracias deriva de la sobrecarga de la demanda. El reconocimiento de derechos produce una demanda de bienes y servicios públicos que resulta imposible procesar.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

El resultado de la sobrecarga es la avería de la máquina gubernamental y el aumento del gasto público. La administración pública queda atrapada entre los intereses concretos que debería estar gobernando.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

La sobrecarga produce fenómenos patológicos: se gasta demasiado dinero público y se gasta mal. Los derroches, la ineficacia y el exceso de burocracia agravan las crisis y obstaculizan la intervención correctiva.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

Con el exceso de demandas insatisfechas, la administración pública responde con una sobrerregulación con el fin de proteger el interés general o intereses aislados.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

La tesis de la sobrecarga critica el papel de los partidos políticos porque no seleccionan la demanda y acaban por convertirse en representantes de intereses heterogéneos y contradictorios.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

La actividad de los congresos se reduce a establecer disposiciones a favor de uno u otro interés. Esta negociación 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.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

El Estado, al intervenir cada vez más para corregir disfunciones o injusticias producidas por el libre mercado, derrocha recursos y no ofrece soluciones reales.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

La administración pública sólo ofrece soluciones costosas e ineficaces y favorece a los grupos que tienen posibilidad de presión política.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

Los fracasos del Estado legitiman el envío de recursos públicos al mercado. Los analistas proponen que los bienes generados por la administración pública podrían producirse y venderse en el mercado; y podrían privatizarse los servicios públicos.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

Los presupuestos constituyen premios y favores distribuidos con criterios políticos, mientras que todo lo público acaba por ser objeto de un *sistema de botín*.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

Se arguye 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.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

La solución es la corresponsabilidad democrática de que a toda demanda al sector público corresponda una obligación por el lado fiscal: eso es equilibrio democrático: a todo peso un contrapeso.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

Se trata de observar al Estado desde el lado de las contribuciones, del ingreso fiscal, de la posibilidad de crear más riqueza pública para que después se distribuya.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

No hay botín, hay una riqueza pública que es necesario administrar con equidad, justicia y prudencia para hacer crecer ese capital.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

Las campañas políticas no pueden ser un concurso de oferta del botín.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

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.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

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 colapsa y se produce una crisis de gobernación. La solución: el mercado.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

La democracia es un 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.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Primera corriente:

La política democrática es una jerarquización de demandas; no todo es igualmente urgente ni tiene el mismo interés general.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Segunda corriente:

Sostiene tres argumentos:

Primero, que hay una crisis fiscal del Estado resultante de las contradicciones del capitalismo avanzado y agravadas por el sistema democrático.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Segunda corriente:

Segundo, que hay una crisis de racionalidad que se puede definir como la incapacidad de la burocracia para manejar correctamente los mecanismos del sistema democrático.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Segunda corriente:

Tercero, que el Estado protege su propia legitimidad desarrollando servicios asistenciales que le producen crisis fiscales y conflictos de producción.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

Gobernabilidad es 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.

4. La gobernabilidad democrática para lograr la convivencia social

La gobernabilidad se produce en la alta productividad colectiva de bienes y servicios públicos y una justa distribución de ellos.

5. El diseño de la gobernación democrática

5. El diseño de la gobernación democrática

La gobernación democrática, para que lo sea, 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.

5. El diseño de la gobernación democrática

a) Sobre los 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.

5. El diseño de la gobernación democrática

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

Los conflictos entre intereses particulares y entre éstos y el interés general deben resolverse teniendo en cuenta este último; siempre se está en espera de nuevos conflictos y se mira en ellos la posibilidad de avance en la conformación de la convivencia.

5. El diseño de la gobernación democrática

a) Sobre los pilares de la concepción de la vida 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.

5. El diseño de la gobernación democrática

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

El juego entre los intereses privados y el interés público debe generar la conciencia de que es prioridad mantener, en primer lugar, este último.

5. El diseño de la gobernación democrática

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

Si se preserva lo que nos une, lo que nos hace comunidad política, se puede discutir todo lo demás. Sobre ese acuerdo, la lucha de los intereses privados será legítimas y enriquecerán la vida democrática.

5. El diseño de la gobernación democrática

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

Todas las diferencias se deben resolver mediante el diálogo y la negociación y 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.

5. El diseño de la gobernación democrática

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

Merced a la tolerancia, las minorías permiten gobernar a la mayoría, que debe 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 que permite la mejora continua.

5. El diseño de la gobernación democrática

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

La dialéctica democrática está constituida por el conflicto, la negociación y el acuerdo en un perpetuo *continuum*.

5. El diseño de la gobernación democrática

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

La persuasión implica la responsabilidad de resolver los conflictos, en donde número y razones de la razón no son contradictorias. La razón exclusiva del número es oclocracia; la imposición es tiranía.

5. El diseño de la gobernación democrática

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.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

La distribución por especialización es la primera característica. Consiste en la partición de las funciones de hacer leyes, ejecutarlas y juzgar.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

La regulación 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.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

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. La regulación es una defensa del cuerpo social.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

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.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

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.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

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.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

La predictibilidad se trata de que los medios de administración siempre lleven a los mismos fines; es una racionalidad de medios-fines.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

La eficacia consiste en la administración por resultados. Para verificar esta situación se han desarrollado las auditorías de desempeño que examinan el grado de cumplimiento de objetivos y metas de las políticas públicas.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

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 y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

La fiscalización es el control de la soberanía popular que consiste en verificar la certeza y veracidad de las cuentas que han rendido los mandatarios. Verifica si la actuación se apegó a derecho, evalúa los resultados obtenidos, impide el desbordamiento del poder y exige la responsabilidad inherente a una función pública.

5. El diseño de la gobernación democrática

b) Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

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 sobre los asuntos públicos; si se tiene energía para luchar por las convicciones; si se tiene amplitud de criterio para pactar; si se es tolerante para convivir y cooperar.

6. La transparencia

6. La transparencia

Si todos los aspectos funcionales del ejercicio del poder son conocidos públicamente se puede hablar de un desempeño transparente.

6. La transparencia

La publicidad de lo público debe permitir a cualquier persona juzgar acerca de si está salvaguardada la igualdad de trato; si los recursos públicos se están ejerciendo con probidad y para los fines a que fueron destinados; y si los funcionarios públicos cumplen con el perfil del puesto que ocupan.

6. La transparencia

La publicidad de lo público es muy difícil de conseguir, porque la tendencia natural de los funcionarios los inclina al secreto.

6. La transparencia

La discreción es la capacidad de guardar un secreto. La burocracia debe ser discreta cuando los asuntos que maneja así lo ameriten.

6. La transparencia

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.

6. La transparencia

Se exige transparencia si existe falta de confianza, cuando se ha roto el tejido social que vincula a los ciudadanos con el gobierno. En estas situaciones, la transparencia es la estrategia de democratización y de legitimación del poder público.

6. La transparencia

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

7. Rendición de cuentas

7. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida. Es una relación basada en la obligación de demostrar el desempeño y asumir la responsabilidad correspondiente en términos de las expectativas convenidas.

7. Rendición de cuentas

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.

7. Rendición de cuentas

Criterios de la cultura de la rendición de cuentas:

Un sistema jurídico que exige la rendición de cuentas y su fiscalización.

7. Rendición de cuentas

Criterios de la cultura de la rendición de cuentas:

Un sistema administrativo preparado para rendir cuentas según periodos, demandas legislativas y exigencia popular.

7. Rendición de cuentas

Criterios de la cultura de la rendición de cuentas:

Un sistema social preparado para comprender e interpretar los informes que se rinden y actuar, después de la deliberación, en consecuencia.

7. Rendición de cuentas

Criterios de la cultura de la rendición de cuentas:

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 y se aprende a discernir sobre políticas públicas, para conformar, con todo ello, el sentir de la voluntad popular.

7. Rendición de cuentas

Criterios de la cultura de la rendición de cuentas:

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.

7. Rendición de cuentas

Criterios de la cultura de la rendición de cuentas:

Un sistema de fiscalización integral que evite las desviaciones, las deshonestidades y la incompetencia, y encienda las sirenas de alarma ante la presencia de cualquier acto de corrupción o de ineficiencia. Debe mantener el estupor y el rechazo ante cualquier acto de corrupción.

8. Conclusión general

8. Conclusión general

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 la cooperación social; al sentido de unidad de un nosotros; al cuidado del interés general; y al sentido de un destino común.

ASF | Auditoría
Superior
de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS