

# FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

JOSÉ R. CASTELAZO \*

## 1. El concepto de gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad se refiere a un conjunto de condiciones armonizadas. Ellas propician la capacidad de gobernar. No es “algo” espontáneo, ni un suceso permanente. Demanda la atención constante de órganos gubernamentales e instituciones políticas y sociales; se refiere a un proceso de adaptación dinámica, capaz de dar respuestas idóneas a la constante evolución social.<sup>1</sup>

La gobernabilidad se rige por **Principios**. Al reunirse, otorgan la legitimidad indispensable a la toma de decisiones de políticas públicas. Ellos tienden a garantizar la Independencia de una nación y su Soberanía; la Libertad de sus habitantes, la impartición de la Justicia y la Democracia. No hay gobernabilidad por sí misma, sino ha de estar conectada o identificada con ideas rectoras que le dan sentido, orientación y le brindan la posibilidad de establecer objetivos concretos.

La gobernabilidad se regula por **Normas**. Sólo un Estado de Derecho puede garantizar los incentivos o sanciones generadas por el actuar social. Desde luego, se parte de la Constitución Política, en la cual se establecen y comprometen los principios mencionados, y se determinan derechos y obligaciones con el fin de distribuir responsabilidades institucionales y personales, tanto al gobierno como a la sociedad. La Constitución se desagrega en leyes, reglamentos y otros ordenamientos aceptados por la comunidad como reglas de convivencia pacífica y constructiva.

La gobernabilidad se realiza a través de **Prácticas** político-administrativas, traductoras de los principios y normas, en conductas específicas, comportamientos individuales e institucionales, orientados a lograr acuerdos básicos para “hacer” cosas que conlleven al bienestar general. Sin la búsqueda del bienestar, no hay gobernabilidad estable.

Se trata, en otras palabras, de gobernar con efectividad.<sup>2</sup> Si pensamos en un triángulo en cuyo vértice superior aparece el concepto “Principios”, en el vértice inferior izquierdo “Normas” y en el inferior derecho “Prácticas”, se puede entender mejor el concepto mayor de la “gobernabilidad”. Sin embargo, precisa redondear la idea, porque entre uno y otro de los vértices debe haber un elemento vinculante. Por ejemplo, entre el vértice uno (principios) y el dos (normas), habrá de existir “congruencia”. Asimismo, entre el dos (normas) y el tres (prácticas),

---

\* Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

debe haber "consistencia", y entre el tres (prácticas) y el uno (principios) la relación lógica es la "correspondencia".

La **Congruencia** entre principios y normas, debe reflejarse en ordenamientos pertinentes, viables y comprensibles para su correcta ejecución por las autoridades y grupos sociales.

La **Consistencia** entre normas y prácticas habrá de demostrar la solidez del sistema político-administrativo; la idoneidad del proceso de toma de decisiones, la planeación, la programación, el control y la evaluación; en suma, una realización eficiente y eficaz de los propósitos colectivos.

La **Correspondencia** entre prácticas y principios significa la prueba objetiva de la corresponsabilidad en el actuar socio-gubernamental, en el sentido de trabajar realmente para el logro de las aspiraciones establecidas en los principios.

Congruencia, consistencia y correspondencia, son los conectores en este triángulo de gobernabilidad efectiva. Tal triada no es estática.<sup>3</sup> Si en lo general funciona bien, de su constante movimiento se esperan acuerdos, compromisos, iniciativas socio-gubernamentales; definición e instrumentación de políticas públicas, por medio de una acción corresponsable de las instituciones democráticas representativas de los tres poderes y entre los tres ámbitos de gobierno, con la participación de la sociedad organizada. La búsqueda de la gobernabilidad descansa en la prudente y sistemática acción de este triángulo de efectividad.

No obstante, esta especie de mundo feliz es poco perdurable, pues históricamente está comprobada la tensión permanente entre Estado y Sociedad.<sup>4</sup> El Estado, en el esfuerzo de mantener su preeminencia, demanda control y la sociedad, con el fin de potenciar sus capacidades, exige libertades.<sup>5</sup> Esta circunstancia nos remite al ejercicio de la Política, con mayúscula, entendida como lo contrario a la violencia, como la resolución inteligente del ineludible conflicto entre sociedad y gobierno; es decir, el arte de la negociación entre intereses contrapuestos.

Se puede afirmar que la política pragmática consiste en desarrollar la capacidad de anticipar conflictos o problemas, encontrar los caminos para atraer al diálogo a los representantes de los intereses encontrados para evitar su dispersión, lograr acuerdos, establecer políticas públicas generales y/o específicas, de alcance nacional, regional y local, comprometer las acciones y, finalmente, ejecutar los acuerdos distribuyendo costos políticos, sociales y económicos en caso de fallas. Sólo un gobierno competente puede garantizar este método de actuación.

Cualquier gobierno requiere de controles estratégicos. Si es democrático, lo hará conforme a derecho y atendiendo las demandas y necesidades de la población con la intervención de la comunidad organizada. Ello representa una de las partes de la gobernabilidad democrática.

La otra corre por cuenta de la sociedad: mientras más conciencia y autocontrol ejerza en su participación en la vida pública, entonces realmente complementa y posibilita la gobernabilidad democrática.<sup>6</sup>

En el caso del gobierno, ejercer el control implica debatirse entre aplicar la autoridad o caer en la tentación del autoritarismo. Por el lado de la sociedad, ejercer las libertades, le supone definirse entre la responsabilidad creadora, la apatía o la anarquía destructiva. La autoridad siempre ha de ir acompañada de la legitimidad, tan necesaria para acceder al poder (votos) como para mantenerse en él (resultados positivos a la generalidad de la población). De

esta manera, alcanzar la gobernabilidad democrática exige el ejercicio responsable de la autoridad, sustentado en dos principios: el del consenso, (la autoridad sólo existe si el que obedece está de acuerdo en hacerlo), o el de la imposición (si el gobernado se resistiera, quien detenta el poder legítimo, tiene el derecho de hacerse obedecer).<sup>7</sup>

Por el contrario, el autoritarismo es la expresión más clara de la arbitrariedad, de la ignorancia consciente de las leyes o de su elusión y/o evasión para el beneficio de una oligarquía o predominio de una minoría. El autoritarismo puede ser sutil o abierto. Cuando el gobierno se conforma democráticamente, pero se ejerce autoritariamente (sin el consenso o el acuerdo o mediante la manipulación de la sociedad) es sutil; cuando el arribo al poder es anticonstitucional o por la fuerza y el ejercicio está basado en una condición brutal, entonces es abierto.

Hay múltiples clasificaciones de regímenes: desde la antidemocracia hasta la mayor democracia posible. Se supone que la gobernabilidad sustentada en el control arbitrario no es democrática y a contrario sensu, si la gobernabilidad está basada en el control responsable, sí lo es.<sup>8</sup>

La responsabilidad de la armonía social suele colocarse en la parte del gobierno; las personas en lo individual y hasta grupos bien organizados en la defensa de sus ideas e intereses, dejan al gobierno como el único responsable de mantener "la ley y el orden".

Argumentan que para eso (el gobierno) es el depositario de la autoridad; finalmente - dicen- para ello pagan impuestos. En rigor les asiste parte de la razón. Pero quienes así piensan parecen olvidar la porción que les corresponde en el terreno de la cooperación cotidiana (con su gobierno, con sus vecinos o con su entorno), a veces imperceptible (no desperdiciar el agua) y en ocasiones muy evidente (observar las reglas de tránsito), orientada a prevenir y/o evitar el conflicto.<sup>9</sup>

Sin embargo, en la sociedad contemporánea son manifiestos problemas mucho más complejos causantes de disolución social, por ejemplo, la pobreza rural o la gran marginación en las ciudades que, combinadas con los diferentes tipos de tráfico ilegal de drogas, armas, personas y conjugadas con patologías cada vez más extendidas como el alcoholismo, el consumo de drogas ilícitas, la delincuencia y la violencia en las familias, complican enormemente la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden, entre otras cosas por la corrupción de los funcionarios encargados, de legisladores y jueces, lo cual conduce a una situación anárquica, justamente por la ausencia de autoridad.<sup>10</sup>

Hay otro tipo de violencia social que pone en jaque a las instituciones democráticas y cuestiona la funcionalidad de todo el sistema. Me refiero a la operación de grupos terroristas y guerrilleros adheridos a causas calificadas como legítimas por basarse en fuentes históricas, filosóficas, religiosas, sociales, económicas o políticas. Lidar con el terrorismo o la guerrilla, significa el enfrentamiento sin concesiones y sólo como segunda opción, y bajo circunstancias muy especiales, la negociación.<sup>11</sup>

En esta apretada descripción, hay espacio para hablar de los aspectos positivos de diversos individuos, grupos y subgrupos que se organizan en pro de objetivos amplios o concretos. Le apuestan a la responsabilidad y a la creatividad para lograr una vida digna y un desarrollo sustentable. Hoy en día existen miles de estructuras sociales que al marcarle límites al Estado, no promueven -ni esperan- su destrucción o precipitar su inviabilidad. Luchan por un cambio pacífico y empujan la formulación o reformulación de reglas de convivencia más

justas y realistas. La anarquía no está en su programa. Este tipo de individuos y grupos reflejan una masa crítica sumamente molesta al poder y sin embargo funcionales al propio poder el cual se ve obligado a ampliar sus fronteras de tolerancia, a socializar sus decisiones y a discutir sus acciones.<sup>12</sup>

Por supuesto, existen las mayorías silenciosas, pasivas espectadoras del devenir socioeconómico y político; no participan pero tampoco estorban. Su apatía es producto de su ignorancia. Son víctimas de la pobreza, la marginación y/o la explotación. A ellos se suman los millones de seres humanos convertidos en simples objetos de manipulación masiva, por la concurrencia de los intereses particulares más aviesos en abierta complicidad con el poder instituido. En este estamento de apatía, es posible pensar en los millones de individualistas quienes se han convertido en iconos de egoísmo, arrogancia e indiferencia por y hacia los demás y alrededor de su hábitat.<sup>13</sup>

La gobernabilidad democrática reconoce y acepta actuar bajo tensiones. Cuando éstas últimas están ausentes, se evidencia otro tipo de gobernabilidad. La opresión sobre los gobernados ciertamente anula las tensiones por un tiempo, pero a larga provoca conflictos incontrolables.

Luego entonces, la gobernabilidad democrática consiste: primero, en reconocer que siempre está presente el conflicto entre Estado y Sociedad y segundo, que es posible administrarlo al apelar a la responsabilidad de ambos protagonistas. Si el gobierno minimiza la coacción y maximiza la persuasión y el convencimiento, y la sociedad se organiza y asume su parte en la funcionalidad de la vida pública sin necesidad de la intervención de la autoridad, entonces es factible esperar que brille la gobernabilidad democrática.

Ante la presencia del conflicto, la gobernabilidad perfecta es inalcanzable, particularmente al cobrar conciencia de la imperfección de su manejo, ya sea por parte del gobierno o por lo correspondiente a la sociedad. Este accionar genera tensiones, porque a veces gana uno o a veces el otro, lo importante es mantener un clima suficientemente confiable para que el sistema funcione.

## **2. Los factores determinantes de las prácticas efectivas de gobierno y gobernabilidad.**

Uno de los objetivos más preciados de la gobernabilidad democrática es la estabilidad integral. Alcanzarla es una tarea ardua, requiere visión de Estado,<sup>14</sup> organización, conocimiento, y una alta sensibilidad de los liderazgos gubernamentales, políticos y sociales.

En lo social, la estabilidad se configura alrededor del acceso a los mínimos de bienestar para la mayoría de la población. Ese conjunto de indicadores que la Organización de las Naciones Unidas ha definido para establecer el "Índice de Desarrollo Humano" (IDH): nutrición, salud, educación, vivienda, recreación, y la cultura de la sustentabilidad, entre otros aspectos.<sup>15</sup>

Un sistema político-administrativo consciente de estas obligaciones, tiene la ventaja de reconocerlas como una asignatura de atención diaria, y aunque no pueda colmar todas las expectativas, genera la percepción de estar aplicándose seriamente a los menesteres que exige la comunidad. Ese sólo hecho le abre espacios a la constante negociación entre los grupos sociales más avanzados, los sectores medios y los rezagados. Es prácticamente imposible que una sociedad, por más rica que sea, logre la igualdad,<sup>16</sup> lo importante es que no

desmaye en su intento de alcanzarla. En otros términos, la actitud de escuchar y atender en lo posible lo que espera la sociedad, constituye el cimiento de la gobernabilidad democrática.

La estabilidad económica se logra con el empleo pleno, como garantía de la seguridad social. El empleo requiere inversión y ésta fluye cuando hay confianza. Pero la economía global la ha reducido. El “Consenso de Washington”,<sup>17</sup> nos habla de macrocontroles, privatizaciones y reformas laborales flexibles, en vías de generar confianza.

Sin embargo, tales controles en realidad han obrado en contra de la inversión, al provocar la astringencia. El discurso global habla de apertura; en el fondo se trata de cerrazón de las economías más poderosas y de la inversión transnacional en los recursos estratégicos de los países periféricos; exige las privatizaciones de las empresas públicas, el adelgazamiento del Estado, la libre flotación de la moneda, intereses más altos a los capitales foráneos –volátiles y sin obligaciones fiscales-, deuda pública mínima para favorecer la intervención del capital privado, déficit gubernamental cero, reformas fiscales sustentadas en el consumo, flexibilización en las obligaciones patronales, entre otras medidas que tienden a concentrar el ingreso en vez de distribuirlo.<sup>18</sup>

En este escenario, se puede pensar en desarrollar al capital propio de cada país, pero dedicado, como sugiere el Banco Mundial, a cuatro aspectos: recursos naturales, infraestructura, el humano y el social. Si los recursos naturales se entregan a su explotación irracional, insostenible en el tiempo, si no hay comunicaciones, servicios públicos, infraestructura industrial, comercial, urbana, educativa, portuaria, aeronáutica, hidráulica, carretera, etcétera, no sólo se estanca la inversión, sino el país desentona en el concierto mundial; si no se focaliza en la nutrición, la salud y la educación, se desperdicia el recurso más caro –el humano-; si el recurso de las organizaciones sociales se minimiza o subestima, se obstaculiza la creación de condiciones de convivencia civilizada.<sup>19</sup>

Está comprobado que el mantenimiento de la estabilidad económica, no sólo implica soluciones técnicas, sino fundamentalmente políticas, porque sin estabilidad económica no hay gobernabilidad.<sup>20</sup>

La estabilidad política puntualiza en la apertura, con el fin de dar espacio y voz a todas las corrientes, reconocer a las minorías, respetar a quienes son diferentes, establecer los campos de colaboración y los límites que prevean y eviten el conflicto. La cultura política no sólo se refleja en el hecho electoral –periódico y generalmente manipulado-, sino en cómo se define y respeta el proceso de toma de decisiones, su traducción en políticas públicas, su instrumentación y su evaluación.<sup>21</sup>

Hablar, parlamentar, discutir, persuadir, disuadir, confrontar, apoyar, sumar, restar, multiplicar, emerger, sumergirse, son verbos convertidos en herramientas privilegiadas de la política. En los congresos y parlamentos, la objetivización de los mismos es moneda corriente. Los medios de comunicación, los magnifican o reducen. La libertad de expresión representa la mayor prueba de la democracia, por eso es casi intocable, de ahí que las fronteras entre su uso y abuso estén construidas con cenizas. La fuerza de la palabra, convertida en política trascendente es la que suma, orienta y logra objetivos de magnitud social y económica representativos del beneficio colectivo.

Por ello, la capacidad administrativa del gobierno en el proceso de mantenimiento de la estabilidad social, económica y política resulta clave. Saber hacer las cosas, sobre la base de su *expertise* (profesionalización), resulta indispensable, lo mismo que ser transparente (derecho

de la población a acceder a la información gubernamental), y rendir cuentas antes de acceder al poder, durante el ejercicio y al término del mismo. Estamos hablando de autoridades que abonan la tierra, la fertilizan y recogen los frutos de la gobernabilidad democrática.<sup>22</sup>

La capacidad administrativa pública enfrenta el desafío de instrumentar una coordinación múltiple: coordinación intergubernamental entre los distintos ámbitos de autoridad; coordinación con los factores productivos, y coordinación con los diferentes estratos sociales. Esto obliga a un cambio de paradigma, es decir, a estructurar un Estado inclusivo, abierto, un “escucha” especializado en levantar opinión legítima y representativa, procesar la información y actuar en consecuencia.

### **3. La corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.**

Hablando de gobernabilidad, la distribución del poder, reconoce por lo menos tres ámbitos: el territorio (federalismo o descentralización), las relaciones entre los tres poderes y los factores reales de autoridad (gobierno, ejército, policías) e influencia (medios masivos, capital nacional y transnacional, corporaciones campesinas, obreras, empresariales, estudiantiles; universidades; intelectuales; iglesias; organizaciones no gubernamentales; organismos financieros nacionales e internacionales, entre muchos otros factores antiguos y nuevos que cuentan con capacidad legal y política para defender sus intereses e ideas; que tienen fuerza real para apoyar u oponerse. Los partidos políticos son entidades concretamente abocadas al poder, de manera que resultan claves en su configuración y actuación.

La distribución del Poder es posible sentirla y ponderarla. Son muchas las estrategias que sirven al fin de diseminar sus efectos. Si hablamos de participación electoral se puede pensar en la posibilidad real de la alternancia, en la reelección del Ejecutivo y de los miembros del Legislativo, así como de algunos integrantes del Judicial. Si nos adentramos en el desarrollo municipal, estatal o nacional, la estrategia será la definición de competencias de cada orden de gobierno. Si nos referimos a la sociedad organizada será menester un sistema ágil y efectivo de delegación de cierto tipo de facultades y actividades.<sup>23</sup>

Pero sin duda, la mejor distribución del poder toma lugar cuando existen políticas públicas que se gestan como efecto de la dinámica social (realismo), se definen y estructuran con la participación activa, en una o varias tareas, de grupos y personas comprometidas y preparadas, poseedoras de una cultura cívica. La dificultad estriba en gestionarlas adecuadamente, es decir, lograr que el gobierno y la sociedad definan políticas públicas, clarifiquen sus respectivas responsabilidades, erijan sus fronteras y actúen responsablemente, asumiendo que ambos son, justamente, corresponsables; no sólo de la ejecución de la política pública y del logro de sus objetivos, sino de la actuación propia y la del otro, apegadas a la legalidad.

Las políticas públicas de desarrollo social, no son las únicas que se comparten con la sociedad, sino el mismo método ha de aplicarse a la totalidad de los asuntos públicos, aun y cuando se piense que no competen directamente a sus áreas de acción ( la política energética, la financiera, las relaciones exteriores, etcétera).

Lo anterior cobra sentido puesto que el gobierno es un mandatario, no es “el que manda”, sino el que obedece. Habrá de ser responsable de obedecer en un marco de racionalidad, dado que ningún gobierno está obligado a lo imposible. Ahora bien, si el gobierno ignora el

mandato y actúa a su arbitrio, corre el riesgo de la ingobernabilidad, al estar históricamente demostrado que los sacrificios sociales tienen límites.

Sólo la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, es capaz de formular y reformular cuantas veces sea necesario las normas y las prácticas que garanticen una gobernabilidad democrática.

#### **4. La redefinición del papel del Estado en la gobernabilidad democrática**

Ante una globalización paradójicamente concentradora, causante de una pobreza mundial sin precedentes por su magnitud y daños colaterales, las circunstancias de ingobernabilidad mundial y hacia el interior de cada país, obligan a repensar y rediseñar al Estado contemporáneo.

El régimen político basado en un liberalismo a ultranza, en el cual se espera que el rol del Estado sea el de un árbitro con facultades mínimas de regulación e intervención en la economía y en el devenir social, está rebasado por su comprobada deficiencia en su desempeño para garantizar equidad socioeconómica, seguridad pública, soberanía, libertades y democracia y, sobre todo, un desarrollo sustentable.<sup>24</sup>

En el otro extremo, el sistema político sustentado en la intervención del Estado en toda la vida económica, política y social, se encuentra derrotado por la Historia.<sup>25</sup> Dio cuenta de su también deficiente capacidad de sobrevivir en aras de la igualdad. Su política es el aislacionismo internacional y el monopolio total de una sociedad carente de bienes y servicios integrales y, señaladamente, de libertades básicas.<sup>26</sup>

Resultado de las críticas y autocríticas más recientes, pero de ninguna manera nuevas, se está configurando un consenso alrededor de la construcción de un modelo de Estado "equilibrador-distribuidor",<sup>27</sup> que no suelte o privatice empresas públicas estratégicas por su naturaleza e importancia, que subsidie a los sectores desfavorecidos, que se haga cargo de servicios indispensables de salud y educación, de la infraestructura, de producir alimentación nutritiva, entre otros factores de equilibrio puesto que el mercado no se hace cargo de lo que no es inmediatamente rentable. Obviamente no se trata de reeditar al viejo "Estado Benefactor", sino de una especie de interventor estratégico para que lo "público" no se torne en "privado" y así se salvaguarde el interés general. Este tipo de "Estado equilibrador-distribuidor" tiene la obligación de hacer su tarea con la sociedad creando las condiciones de una cultura política responsable en el ámbito interno y en las relaciones exteriores. De esta manera es posible aspirar a contar con una gobernabilidad democrática en condiciones de equidad.

El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática demanda una acción integral e inclusiva. Integral, en cuanto a que debe contemplar la historia, la cultura, la economía, la sociedad y la política; inclusiva, en tanto la actitud de los protagonistas manifieste objetivamente su capacidad de compartir el poder de una forma responsable, junto con las implicaciones de ello derivadas, compensaciones y riesgos. Lo importante es estar conscientes de que este proceso no se da por generación espontánea, sino que forma parte de una estrategia cuya mayor carga de ejecución se encuentra en el gobierno y la Administración Pública, único agente social capaz de garantizar los equilibrios que demanda un desarrollo sostenido, sustentable y, por lo tanto, gobernable.

## RESEÑA BIOGRAFICA

### **JOSÉ R. CASTELAZO**

México, D.F., junio de 2003

58 años (feb. 2, 1945; México, D.F.); Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (UNAM); Especialización en "Gobierno" (Manchester, Inglaterra 73-74). Ha sido profesor universitario desde 1969 a la fecha, es autor de cinco libros: "Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública" (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1977-1992; 5ª ed.); "Nuestra Clase Gobernante" (FCPyS, UNAM-1984); "Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público" (INAP-1990); "Ciudad de México: Reforma Posible" (INAP-1992); "Nuevas Formas Políticas, 1999-2001" (Ed. Unomásuno-2002); coautor del libro "Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático" (INAP-2000).

Fundó y dirigió las revistas "Enlace" (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública) y "Política Nueva" (IPONAP). Presidente del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP, 1981-83), del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (1985-88). Ha escrito y publicado más de 20 ensayos de temas especializados. Delegado Político en Iztacalco, D.F. (diciembre 1988-mayo 1994). Invitado de la ONU a desarrollar el Sistema de Administración Pública en la República Dominicana; Embajador de México en Costa Rica (1997). Delegado del ISSSTE en el Estado de México (1998). Delegado Federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el Estado de México (1999). Diputado Federal LVI Legislatura, Secretario del Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat. Invitado de la ONU para desarrollar el concepto de Metrópolis en las reuniones de México, Ecuador, Chile, Singapur y Estambul; miembro del Consejo Político del PRI-D.F (1994-2002). Dirigió la Revista "Examen" del Partido Revolucionario Institucional (1999-2002); colaboró en el periódico "unomásuno" (1997-2003); dirigió y condujo el Programa "Entorno Político" (2000-2002) en el Instituto Mexicano de la Radio (IMER). Articulista en distintas épocas en los diarios "El Día" y "Excelsior". Desde septiembre de 2002 funge como Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

### NOTAS

<sup>1</sup> En esta materia, vale la pena leer *La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma*, de Yehezkel DROR (México, Fondo de Cultura Económica, 1994), en especial la segunda parte "La Resolútica."

<sup>2</sup> Rodrigo BORJA, en su *Enciclopedia de la Política* (México, Fondo de Cultura Económica, 1998), aborda el concepto "governabilidad" en un extenso e interesante artículo.

<sup>3</sup> Esta visión es producto de la experiencia y la práctica cotidiana del autor, como responsable político-administrativo de la Delegación Iztacalco, una porción territorial de la Ciudad de México.

<sup>4</sup> Nicolás MAQUIAVELO, en *El Príncipe* y en los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, va construyendo una teoría tal que privilegia a toda costa la hegemonía del Estado sobre la sociedad (de ahí la "razón de Estado").

<sup>5</sup> Una muestra fehaciente de esta situación, son las revoluciones de Independencia de los Estados Unidos y Francesa. Más adelante el debate entre igualdad y libertad se establece dogmáticamente entre socialismo y capitalismo.

<sup>6</sup> DROR, *op. cit.*, específicamente cuando se refiere a la contraposición de la razón del Estado a la razón de la humanidad, y en el capítulo XVII, "Reforzar la Vigilancia".

<sup>7</sup> WEBER, Max, *Economía y sociedad*, (México, Fondo de Cultura Económica, 1983), en el capítulo III, "Los Tipos de Dominación", numeral 1, "Las Formas de Legitimidad".

<sup>8</sup> Debemos las primeras clasificaciones a Aristóteles y Platón -y más adelante a Maquiavelo. En su versión moderna las podemos observar en la "cláusula democrática" de la Unión Europea y los criterios que utiliza el FMI, la OMC y distintas organizaciones no gubernamentales que establecen parámetros y métodos de clasificación, cuantitativa y cualitativa, de la democracia.

<sup>9</sup> En casi todo el mundo la responsabilidad está normada, obviamente para lo público. En México, la Constitución contiene un título de "Responsabilidades de los Servidores Públicos", que las clasifica en política, penal y administrativa. Sin embargo el discurso actual revela una tendencia hacia la participación y la responsabilidad de la sociedad por asumir lo que le corresponde para mantener la gobernabilidad.

<sup>10</sup> Para darnos cuenta de la violencia social contemporánea, basta con hojear los diarios, que han convertido sus primeras planas en "nota roja", lo cual exhibe un síntoma de ingobernabilidad como característica de la crisis de valores y la ausencia de oportunidades.

<sup>11</sup> La presencia de estos grupos es endémica: la *Euskadi Ta Azkatasuna*, en España; el *Ejército Republicano Irlandés*; las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, los rebeldes en numerosos países africanos, *Al Qaeda*, *Hamas*, los *separatistas chechenos*, etc.

<sup>12</sup> Los registros de Organismos No Gubernamentales en distintos temas, se han quintuplicado en la ONU durante los últimos 20 años.

<sup>13</sup> "La mayoría silenciosa" es un concepto de Jean Baudrillard: *A la sombra de las mayorías silenciosas* (Barcelona, Kairós, 1978), quien propiamente no lo disecciona y por lo tanto, lo convierte en una entidad ambigua pero presente en el análisis sociológico y político, para denotar el abstencionismo. Infortunadamente esta situación no sólo se refleja en el proceso electoral, sino en todas las tareas que requieren de la participación social.

<sup>14</sup> Entendida como la forma de vincular pasado, presente y futuro, incluyendo los factores internos y externos que inciden en el poder para darles funcionalidad a largo plazo.

<sup>15</sup> El PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO HUMANO (PNUD), utiliza dos criterios como indicadores para el *Informe sobre Desarrollo Humano (IDH)*. En el caso de los países subdesarrollados: esperanza de vida con referencia a los 40 años, tasa de analfabetismo, disponibilidad de agua potable, nutrición infantil, e ingresos menores a 2 dólares diarios; y para los países desarrollados: esperanza de vida con referencia a los 60 años, analfabetismo funcional, desempleo, e ingresos menores a 11 dólares.

<sup>16</sup> Noruega, que ocupa el primer lugar en el IDH, tiene un índice de pobreza del 6.5%, los Estados Unidos, situado en la tercera posición del IDH, alcanza el 15.8%, a México ubicado en la posición 54, se le calificó con un 8.8%, mientras que a los países más pobres como Níger y Sierra Leona tienen arriba del 60% de índice de pobreza.

<sup>17</sup> Vid. DELLANEGRA PEDRAZA, Luis, *Un análisis sobre el "Consenso de Washington", 1989*, en la página de Internet [www.geocities.com/luisdellanegra/Amlat/conswash.htm](http://www.geocities.com/luisdellanegra/Amlat/conswash.htm)

<sup>18</sup> STIGLITZ, Joseph, *El Malestar de la Globalización* (Madrid, Taurus, 2001), especialmente el capítulo VI, que se refiere a las leyes inequitativas del comercio y otros asuntos retorcidos

<sup>19</sup> *Ibid.* Capítulo III, "Promesas Rotas" (de la globalización).

<sup>20</sup> Las experiencias de las crisis económicas y financieras de Argentina y Venezuela de 1999 a 2003, entre otros acontecimientos similares, respaldan esta afirmación

<sup>21</sup> Dos transiciones -una definitoria, la española, y la mexicana, gradual-, han incursionado en este camino de apertura a la participación de los grupos sociales en la toma de decisiones, los resultados aun están en ciernes y tanto la sociedad como el gobierno están en proceso de aprendizaje.

<sup>22</sup> Hay muchas y diversas formas de evaluar el desempeño de las instituciones públicas; las antiguas técnicas de auditoria, combinadas con control social, encuestas y valoración de resultados, etcétera. Así mismo, en la mayoría de los países mejor calificados por el Índice de Desarrollo Humano, se cuenta con leyes que empoderan a la población para tener el derecho a acceder a la información pública gubernamental, igualmente la rendición de cuentas ha traspasado las puertas de los congresos o de los medios masivos, para llegar a los ciudadanos a través de distintos medios convencionales y electrónicos para decirles qué se está haciendo, cómo, cuándo, por quiénes, para quiénes, cuánto y por qué.

<sup>23</sup> DAHL, Robert, *Polyarchy*, (USA, Yale University Press, 1971). Probablemente la más atractiva de las ideas de Dahl, consista en aceptar la vieja idea de que la política forma parte de la sociedad -no es exclusiva del gobierno, o de los partidos, o de las grandes corporaciones, sino que se trata de una actividad que todo cuerpo organizado realiza consciente o inconscientemente. Estamos hablando del Poder, de un individuo sobre otro, en una familia, en un club deportivo, así como de los canales formales e informales a través de los cuales se manifiesta. Cuando un sistema reconoce que el poder es de todos, entonces su distribución debe ser racional, para promover los equilibrios indispensables a su desarrollo y sana convivencia

<sup>24</sup> BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2003 (Panorama General)* [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org). Dos datos duros contenidos en este informe hablan, primero de la desigualdad: "El ingreso promedio de los 20 países más ricos es 37 veces el de los 20 países más pobres..." En segundo lugar, hablan de la ingobernabilidad: "En la década de 1990, 46 países vivieron conflictos armados, primordialmente de orden civil (casi el 25% de los países miembros de al ONU, agrego yo).

<sup>25</sup> La caída del Muro de Berlín no fue más que el símbolo del derrumbe de la URSS como sistema económico, político, social y hasta militar. La apertura de China reconoce esta circunstancia con su "socialismo de mercado".

<sup>26</sup> Un caso *sui generis* es el de Cuba, cuyo aislamiento se debe al bloqueo impuesto por la mayor potencia mundial, y al acoso de intereses oscuros patrocinados por diversos países, así como por transnacionales y organismos no gubernamentales. La paradoja cubana es que sus índices de desarrollo humano son más sólidos que los de Brasil y Venezuela.

<sup>27</sup> El 13 y 14 de julio de 2003, se reunieron en Londres, distintos líderes de la "izquierda", entre jefes de Estado de Gobierno, líderes de partidos políticos y organizaciones diversas. Uno de los puntos fue el referente "un nuevo Estado de Bienestar con justicia social y competitividad económica, (una especie de refundación de la "tercera vía" conceptualizada por Anthony GIDDENS).