

Poderes públicos y democracia ¿Qué espera la ciudadanía de sus representantes y gobernantes?

José Fernández Santillán

División de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

Introducción

Lo que esperan los ciudadanos de los poderes públicos es la gobernanza o gobernabilidad, es decir, que la democracia sea un régimen que les dé seguridad. Son dos cosas muy sencillas, pero a veces difíciles de cumplir. Orden público, paz social y desarrollo económico son las demandas de la gente. Que no haya desorden y que haya qué comer.

¿Cómo garantizar la gobernanza en medio de esta complejidad política? La gobernanza hoy implica corresponsabilidad de los actores políticos. Ya no puede ser posible que una sola persona o el Presidente se encargue, como era la gobernanza en el antiguo régimen. Antes se decía “el Presidente” y se sabía que era el Presidente de la República. Se decía el partido y se sabía que era el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se decía “Universidad” y se sabía que era la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se decía “la Ciudad” y se entendía que era la Ciudad de México. Porque todo estaba centralizado.

Hoy, es preciso reconocer que hay diversas fuerzas políticas y que la gobernanza que antes era vertical, ahora es horizontal. La gobernanza vertical era presidencialista y ahora tiene que combinarse con la gobernanza horizontal, es decir, crear acuerdos y consensos.

El concepto gobernanza para la democracia viene desde los griegos, pero tiene que ver con cuestiones muy contemporáneas. Hay muchos tipos de gobernanza, pero la gobernanza o gobernabilidad democrática implica cuatro aspectos fundamentales.

Gobernar significa conducir

Platón estableció la primera idea de gobernanza o gobernabilidad. Para él, gobernar quiere decir dirigir, dar rumbo, liderazgo. Por eso es necesario tener, como lo tenemos, un Presidente de la República, que haya un Poder Ejecutivo. Antiguamente, ese Poder Ejecutivo fue representado por los reinos. Todavía en Europa hay reinos, pero más bien son figuras decorativas,

porque quienes llevan el poder son los Primeros Ministros. En España, Mariano Rajoy está buscando garantizar un cierto tipo de gobernanza. En Inglaterra, David Cameron no fue capaz de llevar a buen puerto su propuesta de permanecer en la Comunidad Europea. En Estados Unidos, Barak Obama pese a no haber tenido una gobernanza suficiente en el Congreso para hacer mayoría y hacer pasar sus propuestas legislativas, ejerció un liderazgo fuerte. Hay liderazgos en crisis, por ejemplo en Venezuela, no hay un líder, hay una persona que ocupa la Presidencia de la República. Nicolás Maduro está seriamente deslegitimado.

Entonces, lo primero que debe tener un liderazgo democrático es legitimidad, respaldo popular, credibilidad. En su pensamiento, Platón dijo: gobernar es ser capaz de guiar a la comunidad política. Guiar la nave es la cuestión. Si hacemos un símil de la nave con el país, hay que ver quién es el líder. En los antiguos reinos era, el dueño de la nave. La teoría democrática expresada por Harrington (1987), niega que la nave sea propiedad del Rey. La nave es propiedad del pueblo, de todos nosotros. El pueblo es el que indica la dirección que debe seguir la

nave. El piloto, con sus habilidades técnicas los llevará. El pueblo decide, no el piloto. Esta es la diferencia entre la gobernabilidad autoritaria y la gobernabilidad democrática, porque las bases de lo que debe ser el país y hacia dónde quiere dirigirse, están en la Constitución, en las leyes, porque ahí está el consenso, lo aprobado por el pueblo a través de sus representantes.

Los dueños del país no son los gobernantes, sino los gobernados. Los gobernantes conducen la nave pero una vez que los gobernados deciden el rumbo en el que debe caminar el país en su conjunto.

En las elecciones del 05 de junio de 2016, los votantes pusieron freno a los excesos de los malos gobernantes. En la democracia hay una invocación implícita al gobierno de las leyes. Los ciudadanos en doce estados donde hubo elecciones, además de Baja California y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), salieron a votar y los resultados sorprendieron a muchos. Los ciudadanos ya se están dando cuenta para qué sirve el voto. Sirve para castigar a los malos gobernantes y para darle, a otros, la oportunidad de gobernar. Aquellos a ocupar cargos de representación popular o gubernamentales sabrán que si no

hacen bien las cosas, serán castigados por el voto.

Harrington (1987) explica que el juego democrático consiste en que la democracia representativa brinda la oportunidad a los gobiernos y a los representantes de ejercer su cargo. Al siguiente periodo electoral, si se desempeñaron bien, se les refrendará la confianza. Si no se desempeñaron bien, se les retirará la confianza. Se les premiará o se les castigará, para eso sirven los partidos políticos. Este es uno de los problemas de las candidaturas independientes. Si se le da el voto al candidato independiente, sea quien sea, ¿a quién se castigará o premiará al periodo electoral siguiente?

La gobernanza democrática a diferencia de la gobernanza populista está basada en la Ley. Bobbio (1989) señala que la democracia es el gobierno de las leyes. En cambio, el gobierno populista es el gobierno arbitrario de una persona que se dice encarnar la voluntad popular. En las décadas de 1930 y 1950 del siglo pasado, Juan Domingo Perón y Getúlio Vargas encarnaron, en América Latina, gobiernos personalistas encabezados por un líder carismático. En el neopopulismo,

los gobiernos son despóticos como el de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua y Rafael Correa en Ecuador.

Este tipo de gobiernos generalmente hacen a un lado o desprecian la ley y a las instituciones, además de que la rendición de cuentas queda muy deteriorada. En cambio, la gobernanza democrática se basa en la supremacía de la ley y en la sólida presencia de las instituciones, en las que se lucha por una rendición de cuentas efectiva. La ley debe expresar razón colectiva.

Gobernanza como garantía del orden público

La garantía del orden público es la teoría de Thomas Hobbes, para quien el Estado nace en primer lugar, para garantizar la paz social. El Estado debe garantizar la vida de las personas y que unos no perjudiquen a los otros. ¿Qué hay por delante? La determinación de los ciudadanos de dirimir diferencias por la vía pacífica, bajo la guía de las siguientes preguntas: ¿qué es la política? La política es sinónimo del orden. ¿Qué es la antipolítica? Es sinónimo de anarquía.

Un régimen político tiene control sobre el territorio, sobre las vías de comunicación, sobre la propiedad, sobre el desplazamiento de las personas. Es por eso que en el Derecho Medieval había dos conceptos muy relacionados. El dominio, que quiere decir que el Estado es soberano sobre el territorio. Ningún particular puede disponer del territorio nacional, ni de las vías de comunicación, ni afectar la propiedad privada, ni provocar el desabasto. La garantía del orden público es fundamental para entender los conceptos de gobernanza y orden público.

El ejercicio del voto significa el restablecimiento del orden público no por medio de la represión, sino de la aplicación de la ley. Es decir, el Estado es el único que puede hacer uso de la violencia legítima. Ningún particular puede ejercer la violencia ni contra otra persona, ni mucho menos contra el Estado. En términos de la teoría contractualista de Hobbes, Locke y Rousseau, el Estado debe fundamentarse en el no Estado, en el anti-Estado, que supone que todos tenemos derecho a usar la violencia. Por lo tanto, el Estado es la expropiación de la violencia privada para concentrarla en una violencia pública.

El poder público es el único que ésta autorizado para ejercer la fuerza pública con la finalidad de garantizar la paz social. ¿Qué pasó en México? La alteración del orden, en el que el Estado no ha sido capaz de garantizar la paz social, es por el resurgimiento de las violencias privadas. ¿Qué tenemos que hacer? Garantizar la gobernanza democrática restableciendo el monopolio de la violencia física legítima. No en términos autoritarios como lo pensaba Hobbes, sino en términos democráticos como lo exige la Constitución. El Estado no solamente está formado por el gobierno, sino por la población también. Por lo tanto, los ciudadanos somos corresponsables porque formamos parte de la comunidad nacional.

Gobernanza como capacidad de formar mayorías estables

Este tercer aspecto de la gobernanza democrática es la teoría de Giovanni Sartori (1987), quien decía que en los regímenes democráticos el número mágico es 50 por ciento más 1. ¿Cómo se aprueban los asuntos? Se aprueban cuando se alcanza la mayoría simple. Y ¿cómo se aprueban

los asuntos altamente importantes? Con las dos terceras partes, es decir, con la mayoría calificada, como se aprobaron las reformas educativa, energética, laboral, fiscal, entre otras. La gobernanza democrática solo se puede hacer horizontalmente.

En la época de oro del Régimen de la Revolución, el partido gobernante tenía mayoría en órganos de representación (mayoría simple y mayoría calificada), se hacía lo que el Presidente decía. Ahora, los congresos no son dominados por fuerza específica. Para lograr acuerdos, la formación del consenso es básica, encontrar la unidad en la diversidad y tener la capacidad integradora del diálogo. El día en que el Presidente de la República no tenga el control del Congreso a través de su partido, ese día la gobernanza democrática va a ser horizontal.

Gobernanza como satisfacción de las demandas sociales

La democracia permite que todos pidamos, lo que genera un sobrecalentamiento de la administración pública. Por ejemplo, en los ayuntamientos municipales la población pide seguridad, alimentación, servicios, etcétera.

Son demandas democráticas, demandas sociales que crecen geoméricamente, mientras que las respuestas gubernamentales crecen aritméricamente. Hay un sobrecalentamiento de la demanda. Los gobiernos conservadores pueden seguir recibiendo las demandas, pero optar por no dar respuesta a estas. Los neoliberales en cambio, dicen que el gobierno ya no va a resolver los problemas sociales de su población, sino el mercado. La población debe buscar soluciones en el mercado, ya no pedirle al gobierno.

La ciudadanía espera que sus representantes y gobernantes les resuelvan sus problemas, pero qué hacer si ya no puede pedir como antes. En la gobernanza como guía, se puede optar por que los gobernantes nos guíen, que nos garanticen la paz social, que los representantes traten de formar mayorías o que nos resuelvan los problemas. En los cuatro casos se obtiene: ciudadano pasivo y gobernante activo.

Ante el conocimiento de que la demanda es fácil y la respuesta es difícil. Las políticas públicas actuales, como el capital social y la creación de valor público señalan que para resolver los problemas, hoy se necesita de la convergencia de

la participación activa de ciudadanos y gobernantes. Esas cosas que no pueden hacer ni uno solo, ni el otro por su propia parte, pueden hacerlo juntos. Comunidad social y gobierno pueden crear obras de interés social con la participación de ambos. En esta perspectiva los organismos internacionales están haciendo mucho énfasis. Es decir, tratando de potenciar la gobernanza.

58

A través de estas políticas públicas en donde convergen ciudadanos, representantes y gobernantes se pueden lograr cosas que antes no se lograban, como la alianza, pero lo más importante, la legitimación. Robert Putman vio la posibilidad de crear capital político y capital económico a través de la sinergia, de la convergencia o de la integración entre ciudadanos, gobiernos y representantes.

La verdadera gobernanza democrática es aquella en la que los ciudadanos dejan de ser la parte pasiva o expectante, para ser parte actuante y que haya más rendición de cuentas. El ser actores implica mayor participación ciudadana, que representa el corazón del asunto democrático, y además permite la vigilancia ciudadana.

Reflexiones finales

Los antiguos griegos distinguían tres poderes muy sencillos, señalados por autores clásicos modernos como Rousseau, Locke, Tocqueville, Montesquieu, entre otros: el poder del padre sobre el hijo, el poder del amo sobre el esclavo y el poder del gobernante sobre el gobernado, y decían, ¿por qué obedece el hijo al padre? Porque fue procreado *exnatura*. ¿Por qué el esclavo obedece al amo? Porque perdió una guerra y para salvar la vida, le es fiel y le obedece, esto es *ex delicto*. ¿Por qué el gobernado obedece al gobernante? Por contrato, por libre y voluntaria aceptación del mandato político.

El problema es que hay regímenes políticos que se confunden con el poder paternal o con el poder despótico y dan paso a los regímenes paternalistas o despóticos, respectivamente. La combinación del poder paternal y el poder despótico da como resultado el populismo. Hay que descargar a la democracia, que es un verdadero régimen político, de los sistemas populares, de los sistemas clientelares, de los sistemas en los que se manipula a los ciudadanos como si fueran eternos menores de edad.

México está en transición del sistema paternalista y despótico, en donde los gobernantes y representantes disponen de los cargos públicos como si fuera propiedad privada, empapada de corrupción; al establecimiento de un verdadero régimen político democrático, en donde los ciudadanos alcancemos la mayoría de edad, como la decía Kant (1981). Se abandonen las viejas prácticas y se establezcan criterios de transparencia, de rendición de cuentas y de control. El paso de la historia, las elecciones del 05 de junio de 2016 y las próximas elecciones, van a tener que ser así, aleccionadoras. Entonces es mejor políticamente, adelantarse que ir a la zaga.

Bibliografía

Harrington, James (1987), *La república de Océana*, México, Fondo de Cultura Económica.

Kant, Immanuel (1981), *Filosofía de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1989), *Estado, gobierno,*

sociedad, México, Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House.

DR. JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestro en Ciencia Política, ambas con Mención Honorífica, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor en Historia de las Ideas Políticas por la Universidad de Turín, Italia, con la tesis “Hobbes y Rousseau” que alcanzó la máxima calificación que otorgan las universidades italianas: 110 *lode*. Doctor en Ciencia Política con Mención Honorífica por la UNAM. Tiene estudios de posgrado en Análisis Político por la Universidad de Harvard.

Discípulo y traductor del politólogo Norberto Bobbio (1909-2004) con quien se recibió en la Universidad de Turín, Italia, en 1983. Es profesor-investigador en la División de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey (Campus Ciudad de México) donde imparte la materia, en el nivel licenciatura

“Fundamentos de la Ciencia Política” y en posgrado “Gobierno y Sociedad Civil”. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Harvard y en la Universidad de Georgetown. Es *Fulbright Scholar in Residence* de la Universidad de Baltimore (2015).

Es conferencista y consultor de prestigio internacional; ha impartido cursos y conferencias en universidades e instituciones tanto públicas como privadas en Canadá, Estados Unidos, Europa, México y en América Latina sobre democracia, elecciones, la relación entre el derecho y la política. Entre sus publicaciones destacan *Política, gobierno y sociedad civil* (Fontamara, 2012); *El despertar de la sociedad civil* (Océano, 2003); *Valores y principios de la justicia electoral* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002); *Norberto Bobbio: el filósofo y la política* (Fondo de Cultura Económica, 1996); *Filosofía Política de la Democracia* (Fontamara, 1994) y *La democracia como forma de gobierno* (Instituto Federal Electoral, 1993).

60

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 07 de julio de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.