

TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD

PARA UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD

ALDO CASSINELLI

Subdirector y Encargado de Estudios del Instituto Libertad. Administrador Público, Magíster en Ciencias Políticas U. de Chile. Ex Decano Facultad de Ciencia Política Universidad Central.

acassinelli@institutolibertad.cl

Resumen

La sociedad tiene diversas maneras de organizarse, la democracia se ha establecido como un mecanismo que permite la distribución del poder en su interior, la cual habilita al gobierno de turno para desarrollar un programa político que debe dar respuestas a las demandas de la población. La gobernabilidad contribuye a que dichas respuestas sean percibidas como pertinentes por la gente, quienes cada día más poseen mecanismos para hacer valer sus derechos, la transparencia es uno de dichos mecanismos. En tal sentido, consideramos que existe una relación virtuosa entre la existencia y prácticas de transparencia efectivas, una gobernabilidad real y una democracia de calidad, lo cual permite establecer un escenario de legitimidad del sistema político en general.

Palabras claves: Democracia, democracia de calidad, transparencia, gobernabilidad.

Abstract

Society can be organized in different ways and democracy has been established as a method to distribute power in its interior. In this context, habilitates to the government to work on its political program based on social demands. Appropriate governance, contributes to increase the pertinence of this decisions among citizens, as well as, citizens have increased their tools and capacity to protect and enforce their rights. Transparency is one of this tools, so this article explore a positive connection between effective regulation and transparency practices, real governance and the quality of democracy, based on the idea that these elements contribute to increase the legitimacy of the political system.

Key words: Democracy, quality of democracy, transparency, governance.

INTRODUCCIÓN

Entendemos la democracia contemporánea como un modelo político administrativo basado en valores culturales, políticos y morales los cuales actúan conforme a principios de ética pública con miras a la configuración del buen gobierno, pensando en las virtudes cívicas que le exigimos a las instituciones políticas que se diseñan para su funcionamiento. Estas ideas implican una clara orientación a la responsabilidad en el actuar, sumado a la creciente demanda que surge desde la sociedad civil para el cumplimiento de lo planteado por los actores políticos, a tal efecto la transparencia demandada al gobierno es uno de los cambios sustanciales que vemos en las últimas décadas, la cual es coherente con un sistema de controles que surgen desde su interior y se refuerzan desde el exterior mediante una mayor participación de personas y organizaciones que interpelan a la administración pública en general y al sistema político como un todo.

La exigencia permanente por mayores niveles de transparencia ha ido generando una cultura de trabajo público que debe incorporar estos criterios frente a una ciudadanía interesada en la manera en que se hacen las cosas al igual que en los resultados obtenidos.

Destacar a la democracia como la manera más extendida y aceptada para organizar la vida en sociedad no es un argumento nuevo, así lo establece su generalización como único sistema legítimo y forma normal de gobierno, al menos para buena parte del planeta. Es un hecho cierto que la práctica totalidad de los Estados contemporáneos se califican a sí mismos de democráticos y que afirman que el poder que ejercen deriva del pueblo (de Cabo de la Vega, 2012).

Se puede entender la democracia desde una perspectiva jurídico-formal, en la que funciona como un "sistema político que convierte la expresión de la voluntad popular en normas vinculantes para todos los sujetos políticos y para todos los poderes estatales" (Velasco, 2006). Desde dicha

visión, la participación y, fundamentalmente, la comprensión de la discusión política por parte de la ciudadanía se hacen evidentes. Esto tiene que ver con la capacidad inclusiva de la institucionalización política, la cual debe ser capaz de generar los espacios para el debate deliberativo de ideas entre las distintas organizaciones y ciudadanos que componen la sociedad.

En diversos grados de aceptación, la región muestra procesos de democratización de los regímenes políticos que han logrado resolver la legalidad en su investidura como poder ejecutivo y la legitimidad en su actuar como gobierno. Esto se constata al señalar que salvo Cuba, todos los países de la región cuentan con sistemas democráticos. Podemos discutir sobre la profundidad de la democracia en cada país, pero al menos el ejercicio electoral está incorporado en la práctica habitual.

Sin embargo, esta misma certeza nos motiva a indagar sobre otros elementos que en la actualidad son ineludibles para la democracia, como es su calidad y es desde esta perspectiva que nos adentramos a su estudio. Es así que intentaremos integrar otro concepto de relevancia politológica que se vincula con la democracia cual es la gobernabilidad, que unida al concepto de Estado y su importancia como institución que debe poner en práctica las distintas visiones políticas que se encuentran en disputa para llegar a las personas, forman un cuadro complejo, cuyo estudio bajo la mirada transversal de la transparencia pretendemos iniciar en este artículo.

Parece que resulta de lógica estudiar si la expansión y uso de la democracia que consideramos como algo natural, está dando los resultados por los cuales nos interesa que dicho sistema se instale en una sociedad. Es decir, si pensamos que el sistema democrático es el que mejor permite la distribución del poder en una sociedad, asegurando una competencia por su acceso y la utilización de los recursos institucionales para gobernar con la mayoría y respetando a las minorías, debiéramos poner atención, también a "qué calidad democrática

se ha conseguido o sea posible conseguir en esos países" (Morlino, 2007).

Nuestro interés es la de calidad democrática, para ello indagamos respecto de la gobernabilidad y transparencia, conceptos que según nuestra hipótesis contribuyen a mejorar su funcionamiento.

DEMOCRACIA DE CALIDAD: UN ASUNTO DE CONFIANZA

Hace ya un tiempo se viene investigando respecto de los atributos y condiciones que deben estar presentes en una democracia de calidad. En muchos casos, estos atributos y condiciones son definidos en función de la relación que se establece con las características buscadas o ideales del sistema democrático. Respecto de aquellos que se encuentran en el plano institucional, es decir, los que muestran relación directa con la existencia de derechos vinculados a su práctica, se pueden identificar los referidos a ámbitos electorales, formación de las leyes, y aplicación de las normas (judiciales). Además se pueden identificar otros de carácter administrativo, que son los que sostienen el concepto de gobernabilidad que incluiremos en este documento.

Las instituciones son claves para el fortalecimiento de la democracia, de eso no hay cuestionamiento, lo que hace necesario un apoyo mayoritario a su funcionamiento. Para conseguir dicho apoyo, debemos potenciar la transparencia para evitar el poder que en ocasiones puede llegar a ser avasallador respecto de las personas. Es una lógica de asimetría, la cual se debe combatir con un sistema de rendición de cuentas o accountability aplicable a todas las autoridades públicas.

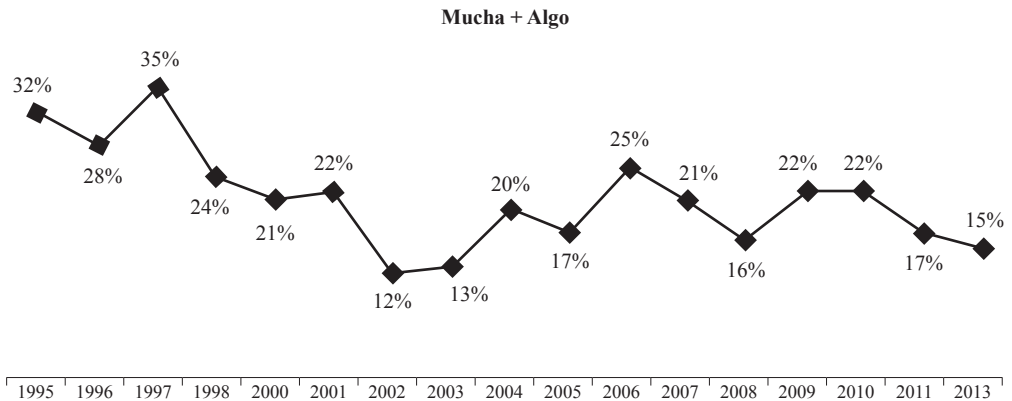
Esta transparencia, abre la puerta a una mayor participación de la ciudadanía, aplicando un control social que permita restituir en los casos que se requiera la confianza en las instituciones. Aquí los partidos políticos son claves para el éxito de la democracia, sin partidos no hay democracia

efectiva, es una condición no única, pero necesaria para contar con una institucionalidad democrática que no estime necesaria la presencia de líderes populistas o mecanismos que pasen por alto el Estado de Derecho y la plena legalidad, intentando saltarse los mecanismos procedimentales requeridos, siempre con el gentil argumento de sus promotores de establecer una mejor conexión entre los líderes y la masa.

La satisfacción con la democracia está asociada a su posibilidad de dar respuesta a las demandas de la gente, ello implica una evaluación por parte de la población de la actuación de los líderes políticos que están al mando de las instituciones públicas. En este punto, se puede hacer una distinción entre la satisfacción respecto del régimen democrático frente a la respuesta asociada a las políticas públicas que implementa un gobierno. En el primero, nos haremos cargo de la estabilidad del sistema, lo cual es menos incierto en el tiempo, sin embargo, el segundo aspecto implica el concepto de gobernabilidad, que está mucho más vinculado con la satisfacción que percibe la gente y es mucho más volátil. La legitimidad del sistema político, se percibe frente a la satisfacción como capacidad de responder mediante el diseño acertado y la implementación satisfactoria de políticas públicas.

Podemos asumir la existencia de una relación directa entre gobernabilidad y democracia, ya que esta conexión supone el traslado del mandato electoral a políticas públicas concretas, es decir supone una relación entre las soluciones -respuestas- de los representantes a las demandas planteadas por los representados -ciudadanos-, lo cual es esencial en una democracia, pero prescindible en un sistema no democrático.

GRÁFICO 1. CONFIANZA EN PARTIDOS POLÍTICOS



Fuente: (Chile 1995-2013, Latinobarómetro)

Por cierto, si entendemos la confianza como aquella fiabilidad mutua que se genera entre individuos u organizaciones mediante la existencia de contenidos cognitivos que se vinculan, por una parte, a las estrategias de acción y por otra, a las expectativas que cada cual tiene del otro, podríamos asumir un abanico de posibilidades respecto de los resultados de dichas interacciones en el plano social. Dicho resultado, serían las certezas que posibilitan a los individuos tomar decisiones de determinada manera basado en una realidad existente y validada socialmente. Esto es fundamental cuando lo que nos interesa es asegurar niveles de probidad en el actuar público, pero también la confianza que debe ser percibida por cada uno de los miembros de la sociedad.

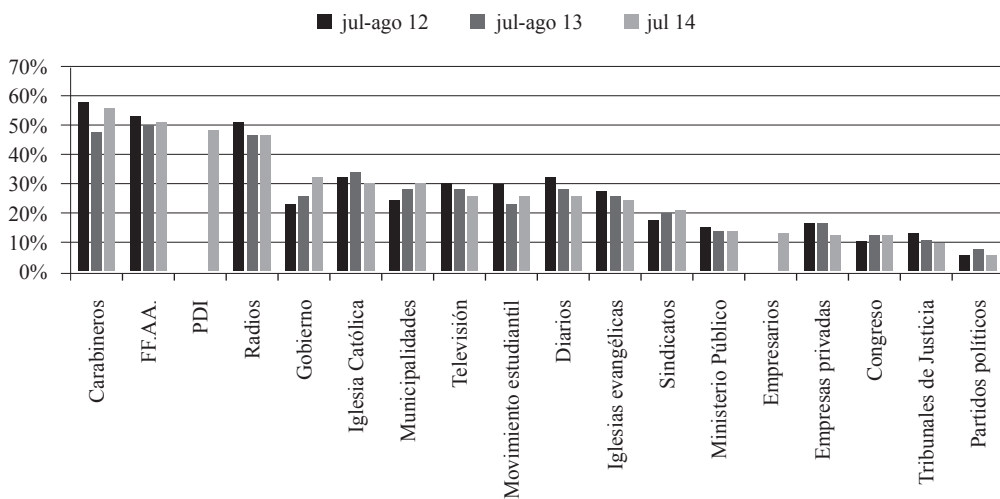
Lo mostrado en el Gráfico N°1, es preocupante debido a la baja sostenida en el nivel de confianza con una de las organizaciones más relevantes de la vida política de una democracia como son los partidos políticos. Sin duda, esto nos debe llevar a reflexionar respecto de qué estamos haciendo mal en cuanto a la mirada que la gente tiene de este tipo de organizaciones. Para ser justos, y lo veremos más adelante, los partidos políticos

no son las únicas instituciones en las cuales las personas han ido perdiendo la confianza, pero como señalamos, son relevantes para trasladar las demandas de la población a la agenda pública por una parte y por otra, en la formación de los cuadros que han de llevar adelante las mismas políticas públicas diseñadas por las autoridades.

Siguiendo con los niveles de confianza hemos decidido mostrar los antecedentes entregados por el estudio de opinión realizado por el Centro de Estudios Públicos (2012), y tal como puede observarse en el Gráfico N°2, en este orden de cosas, se podría afirmar que refuerzan la tendencia y marcan con más nitidez la caída en las instituciones eminentemente políticas. Especial atención se debe poner a los partidos políticos y el Congreso, ya que por su carácter, su impacto en la valoración que se hace de la democracia es relevante.

Estos datos son sobresalientes -ya que puestos en perspectiva- permiten vincularlos con el concepto, de satisfacción con la democracia, y en este orden de cosas, es muy interesante apreciar el efecto que se tiene al ver los niveles de apoyo con que cuentan.

GRÁFICO 2. ¿CUÁNTA CONFIANZA TIENE UD. EN CADA UNA DE ELAS?



Fuente: Centro de Estudios Públicos. 2012-2014

DISEÑO INSTITUCIONAL Y RENDICIÓN DE CUENTA

En la actualidad y a partir de los diversos arreglos institucionales se pone atención en las consecuencias que estos tienen en la capacidad de los ciudadanos de premiar o sancionar a sus gobernantes, este puede ser uno de los mayores cambios en esta lógica de aumento en el poder de las personas frente a sus representantes. La manera como esta relación se formaliza es particular a cada nación y es un espacio de discusión que no tiene un esquema único de funcionamiento.

A tal efecto, resulta relevante que los mecanismos formales de rendición de cuenta sean una práctica común en las autoridades públicas, pero a eso debemos agregar que dicha rendición sea sustantiva en términos de aportar antecedentes, confiabilidad y guía de acción para la sociedad en su conjunto, lo cual va aparejado con un alto grado de responsabilidad de la propia autoridad respecto de lo que establece en dicho plano.

Los estudios contemporáneos respecto de la calidad de la democracia establecen la relevancia del diseño institucional y sus efectos más relevantes sobre el sistema en su conjunto. Es así que nos importa destacar “la capacidad de responsabilizar a los gobernantes por parte de sus electores o, de forma más amplia, el potencial de accountability que tienen los distintos arreglos institucionales” (André Melo, 2011).

Este no es un debate menor, ya que se sitúa en la vanguardia de la discusión politológica actual, en cuanto se ha desplazado desde la constitución, aceptación y permanencia del gobierno, al proceso de gobernar, lo que incluye a la administración pública y le exige niveles de resultado concretos en su actuar bajo criterios de transparencia que son recogidos por las personas para interpelar a las instituciones públicas. Es por ello, la significancia primero del trabajo de contar con información relevante; segundo que dicha información esté disponible para los usuarios; y por último, que la información posea un formato que le permita

a quien la requiera utilizar de manera eficiente, sin trabas o restricciones.

En este sentido, consideramos que un factor crucial al analizar la calidad de la democracia es por una parte el acceso a la información y por otra la usabilidad de la misma, la idea detrás de esto es transformar datos en conocimiento mediante su procesamiento por parte de quien lo pretenda hacer.

La información que emana de las distintas reparaciones públicas debe ser posible de sistematizar de diversas maneras para generar valor y poder de esta manera contribuir a mejorar las prácticas del Estado. Esto se enmarca en la iniciativa de gobierno abierto, el cual permitiendo a los ciudadanos u organizaciones civiles utilizar o re utilizar la información pública disponible para verificar o fiscalizar las actividades del gobierno. Esta actividad de la ciudadanía a decir de Jaraquemada (2014) "contribuye a fortalecer las instituciones democráticas, facilitar el control social; combate la corrupción, promueve la transparencia pro-activa en la administración pública y la fiscalización".

En su último libro, Moisés Naim (2013), realiza una descripción de cómo el poder se ha ido fragmentando, si bien sigue existiendo una alta cuota de concentración, en la actualidad se puede hacer menos con dicho poder que hace unas décadas. Lo que importa destacar de esta idea, es una pregunta que surge de su reflexión y que parece pertinente al tratar el tema de la probidad y transparencia vinculada a la democracia de calidad, cual es entender ¿Y si el poder estuviera dispersándose, depositándose, de nuevas maneras y mediante nuevos mecanismos, en una variedad de actores pequeños, antes marginales, mientras disminuye la ventaja de la que disfrutaban los poderosos tradicionales, grandes, establecidos y más burocráticos? (Naim, 2013). Esta situación, de ser real su tesis, fomenta a su vez un mayor control de la ciudadanía a los actos de quienes poseen las capacidades de tomar decisiones. Esta es una cuestión no menor a la hora de definir los diversos diseños institucionales que como

sociedad nos entregamos para alcanzar las metas individuales y colectivas.

Es la lógica de los pesos y contrapesos que todo sistema debe poseer para evitar la concentración de poder en uno de sus componentes. Esta idea de contrapesos debe ser continua en el tiempo y para ello debemos institucionalizar a alguno de sus agentes básicos para su funcionamiento, los cuales se estructuran desde la oposición política que se ejerce contra un gobierno, considerando la existencia de una democracia representativa con libertades para ejercer dicho derecho, lo cual resulta básico para este punto. Lo mismo se puede decir de otras instancias formales, como son los tribunales de justicia o en caso de existir el tribunal constitucional, la existencia de una contraloría gubernamental no capturada por el poder del gobierno e independiente de éste.

Lo que se propone en este punto, es la necesaria existencia de responsabilidad política de quienes detentan en algún momento el poder, que desde su origen en la población obtienen para ejercerlo en forma momentánea. Deben existir mecanismos que permitan "la imputabilidad del gobierno -y de todo agente que asuma roles de representación de intereses- ante la gente común" (Menendez-Carrión, 1991)

Siguiendo en dicha línea argumental el accountability tiene tres aspectos centrales que son relevantes para nuestros propósitos, según nos señala Leonardo Morlino: el primero de ellos es la información, el segundo es la justificación de las acciones; y por último la existencia de penalidad o recompensa. El primer aspecto, la información sobre el acto o bien sobre el conjunto de la actividad de un político o incluso de todo un organismo político (el gobierno, el parlamento, etc.), es la premisa indispensable para evaluar la eventual responsabilidad; el segundo se refiere a las razones otorgadas por el gobernante por su comportamiento y por lo tanto por sus decisiones; el tercero es la consecuencia que saca el elector o quien esté designado para hacer esa evaluación, cuando reflexiona sobre las informaciones que

tiene, en las justificaciones y en sus expectativas e intereses. En estos tres aspectos es esencial la existencia de una dimensión pública con características de pluralismo e independencia y con la concreta participación de diferentes actores individuales y colectivos (Morlino, 2007).

Entre los diferentes indicadores existentes nos parece interesante analizar el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, el cual asigna una puntuación y clasifica a países/territorios según las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en su sector público. Se trata de un índice compuesto integrado por una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones de prestigio. La dificultad para este tipo de estudios radica en lo oscuro de las prácticas de corrupción, ya que en general, comprende actividades ilícitas que se ocultan deliberadamente y solamente se conocen a través de escándalos, investigaciones o juicios. No existe un modo genuino de evaluar los niveles absolutos de corrupción en países o territorios sobre la base de datos puramente empíricos. Esto es lo que responde la principal organización mundial en materia de estudio, análisis y registro de este magro fenómeno que pone en cuestionamiento el funcionamiento de instituciones y a nivel agregado a los países.

Según la encuesta de percepción de Transparencia Internacional del año 2013, el 76% de los encuestados en Chile sintió que los partidos políticos eran corruptos/extremadamente corruptos, un 58% considera que los funcionarios públicos estaban en esta misma situación y un 65% opinaba lo mismo del sistema judicial (Transparencia Internacional, 2013).

DEMOCRACIA: CRÍTICAS Y AVANCES

Los estudios politológicos de la región en las décadas finales del siglo veinte, hacían grandes esfuerzos por analizar en muchos países los procesos transicionales que se habían iniciado desde

regímenes autoritarios y que estaban dando paso a nuevas democracias. En ellos la consolidación era un punto crucial y el no retorno a la situación anterior resultaba ser el objetivo básico. Esta especie de dicotomía entre gobernabilidad / ingobernabilidad o estabilidad / inestabilidad se dio bajo la necesidad de fortalecer la democracia, muchas veces prescindiendo de su calidad, una demanda social que resulta difícil de soslayar, y que tiene en el bajo nivel de participación electoral una de sus manifestaciones más evidentes, pero no la única.

La negativa evaluación que la ciudadanía tiene sobre la actividad política y sus representantes debe llevar a trabajar el tema con una mirada crítica, ese resulta ser un desafío concreto cuando nos referimos a la calidad de la democracia.

La democracia, como mecanismo de representación, participación y control basado en un conjunto de reglas y normas que le dan sentido, coexiste con una latente insatisfacción respecto de su funcionamiento. Esto se puede constatar en las distintas críticas que se le formulan en el debate político, tales como "la poca capacidad de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente iguales..." (Joan & Subirats, 2001). Todos estos aspectos tienen directa relación con la marcha del sistema democrático.

Es por ello, que en las complejas sociedades actuales, donde se inserta la democracia contemporánea "puede afirmarse que existe una relación entre las instituciones democráticas de una sociedad y la eficacia política de sus gobiernos: así como entre ese diseño institucional y la consolidación, estabilidad o gobernabilidad de las democracias" (Villarroel, 2000).

Siendo el marco democrático el que permite establecer a una sociedad propósitos comunes, ante los cuales trabajar de manera coligada movilizandolos recursos de diversa índole, así como valores y principios compartidos que dan sustento a la

construcción de capital social, basados en una red de confianza colectiva que se traduzcan en procesos que promueven el desarrollo.

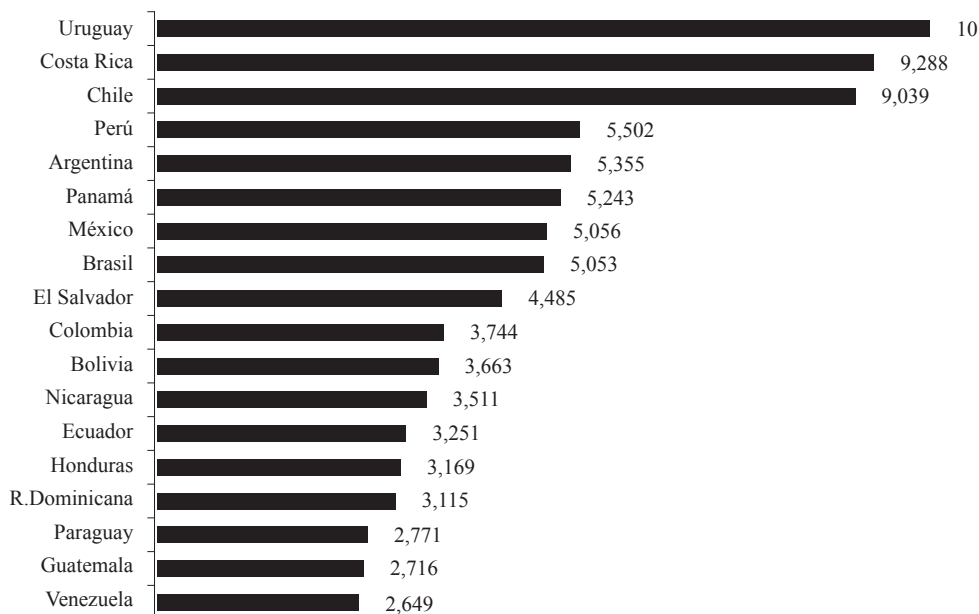
Por otro lado, fomentar el crecimiento económico sin mirar el fortalecimiento de las instituciones también coloca presión a la democracia, especialmente en momentos de crisis, donde el cuestionamiento a su utilidad puede llegar a poner en riesgo su vigencia. El incremento de la economía es un factor esencial, pero a la par con la distribución de los beneficios que promueve la sociedad, "si la democracia ofrece beneficios económicos particulares, estos debieran medirse en términos de las oportunidades que se vuelven disponibles más que en relación únicamente con la tasa media de crecimiento" (Kapstein and Converse 2009, 160-173), debemos observar lo que ocurre con aquellos individuos que quedan en el camino de las transformaciones y cómo actúan frente a la democracia, muchas veces ocurre que pierden la confianza en ella, hay desafección, apatía y rechazo, lo que a la larga se transforma en un riesgo para su estabilidad.

Para muchos el crecimiento económico es un objetivo en sí mismo, para nosotros es un medio para alcanzar objetivos sociales superiores, lo cual debe ser conjugado con gobiernos que actúan de manera efectiva en un marco predefinido con antelación

y conocido por los ciudadanos. Cuando pretendemos avanzar en la superación de la pobreza, pero también en evitar que aquellos que han superado ese estadio de desarrollo vuelvan a condiciones de vulnerabilidad, el ejercicio de las facultades gubernamentales se tornan relevantes y el principio de probidad y transparencia básico. Por ello "una solución posible es producir un crecimiento económico dinámico junto con la integración de las economías nacionales en la economía global" (Fukuyama, 2008), sin embargo para competir en dicho mundo global, las exigencias son aún mayores y Chile hasta el momento ha logrado avanzar en la institucionalización de mecanismos que permiten alcanzar dicho objetivo.

Es materia de análisis verificar si existe y cómo se da la relación entre la vigencia de una democracia de calidad, la gobernabilidad, la presencia de instituciones que son capaces de cumplir con sus cometidos, -dando respuestas a las demandas generadas por la población- y el hecho de que el Estado se conduzca bajo principios de transparencia en su actuar, lo que se está transformando en un imperativo para entender el sistema en su conjunto. Recordemos que el sistema político utiliza los conocimientos, competencias, tecnologías y recursos, es decir, el gerenciamiento, para lograr los objetivos que políticamente se ha propuesto mediante el arreglo o consenso institucional.

GRÁFICO 3. IDD-LAT 2013 LATINOAMÉRICA



Fuente: Elaboración propia <http://www.idd-lat.org/2013/>

En el transcurso de las últimas décadas los países de la región han logrado, junto con reinstalar el modelo democrático, consolidar una serie de derechos sociales, civiles y políticos que le dan profundidad a este cambio y proyección en el tiempo. Sin embargo, también debemos reconocer desafíos pendientes que pueden, eventualmente, poner en riesgo lo avanzado hasta el momento, nos referimos específicamente a los niveles de transparencia, disponibilidad y acceso a la información pública. Esto importa mayores exigencia para su funcionamiento, lo cual se ve reflejado en la responsabilidad que deben asumir quienes desempeñan la función pública, no solo en su actuar, sino también en responder a las demandas de la población en esta materia. Por tanto los sistemas deben ser diseñados de tal manera para incorporar el acceso, disponibilidad y usabilidad de la información en sus procedimientos y que el precepto de transparencia no sea una acción excepcional dentro de las instituciones.

Para entender mejor este punto, recurriremos a Morlino (2007), para quien *accountability inter-institucional* o bien responsabilidad inter-institucional, es la responsabilidad que hacen valer frente a los gobernantes otras instituciones o actores colectivos que tienen conocimientos y poder para evaluar el comportamiento de dichas autoridades.

Tanto la gobernabilidad y consecuentemente la calidad de la democracia se ponen en entredicho cada vez que la corrupción hace su aparición en un país, ya que va socavando la confianza de la ciudadanía en ellas y pone en tela de juicio el imperio de la ley y la fe públicas.

En cuanto al ámbito económico, la situación se torna complicada cuando el Estado tiene un tamaño desproporcionado respecto de la sociedad o su influencia mediante intervenciones en las diversas actividades que los ciudadanos realizan

pasa por su control o decisiones, así Revel (1992), nos advertía que "La excesiva estatización de la economía es una de las principales fuentes de corrupción a través del mundo. Cuanto mayor es la supremacía del poder político sobre el poder económico, más fácil y tentador es utilizar el poder político para enriquecerse" (Revel, 1992).

A su vez, las instituciones económicas inclusivas, se forjan sobre las bases establecidas por las instituciones políticas inclusivas que reparten ampliamente el poder en la sociedad y limitan su ejercicio arbitrario (Acemoglu & Robinson, 2013). Diversos estudios han señalado que una condición para el desarrollo de las sociedades es el nivel de inclusividad de sus instituciones, partiendo por la educación, las cuales permiten mejorar a su vez la distribución de los recursos existentes, evitando así la concentración.

Consideremos otro elemento que nos parece relevante para la correcta lectura de este trabajo, cual es la democracia transita entre su realidad y su ideal. En términos de Sartori "ello porque la democracia es y no puede ser desligada de aquello que la democracia debería ser" (Sartori, 2003), ella sigue en constante evolución, siempre ampliando sus límites y tiende a ser tan dinámica como la sociedad lo requiera o permita. Esto puede ser el motivo de contar con una democracia que nunca llega, siempre esta en deuda, siempre falta algo que hacer para su concreción, pero el camino por el cual se transita es relevante y ese es el camino democrático.

La democracia puede ser vista como el cumplimiento procedimental de una serie de instancias que dan como resultado un producto de calidad. Otra manera de analizar el concepto es poner énfasis en sus características estructurales. Utilizando el estudio de Levine y Molina para definir la calidad de la democracia, esta sería "la medida en que los ciudadanos participan informadamente en los procesos de votación libres, imparciales y frecuentes" (Levine & Molina, 2007; pág 16-47). En esta definición se identifican "cinco dimensiones de la calidad de la democracia que son consideradas individualmente y que se agregan conformando el

propio índice, se trata de la decisión electoral, la participación, la responsabilidad (accountability), la respuesta a la voluntad popular (responsiveness) y la soberanía" (Levine & Molina, 2007; pág. 16-47)

Atendiendo lo anterior, Alcántara (2008), realiza la aplicación de dicho índice a las distintas democracias de Latinoamérica, considerando los mecanismos institucionales del proceso y nos fuerza a discutir otro elemento complementario al anterior, el cual se funda en el carácter representativo de la democracia, estos son "la operatividad electoral, el funcionamiento de los partidos políticos, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y los procesos de descentralización" (Alcántara, 2008). Esta idea no estaría completa si no mencionamos un factor que el autor denomina metainstitucional, como es la calidad de los políticos para completar el análisis de la calidad de la democracia, nos atrevemos a ir más allá aún y señalar la calidad de los partidos políticos como elemento relevante a la hora de verificar en la práctica la validez del concepto en estudio.

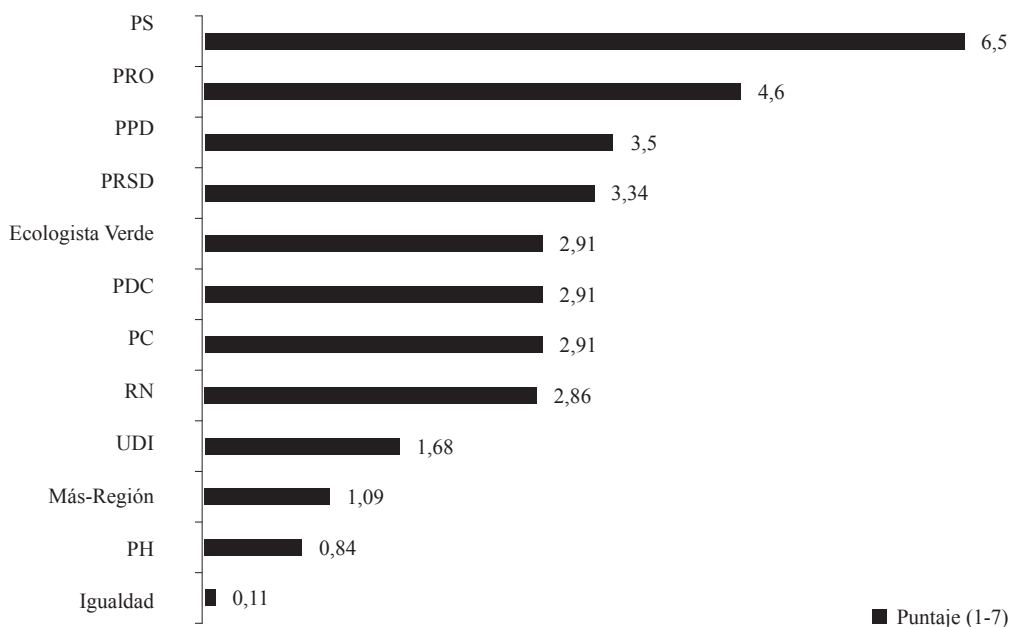
Reforzando la necesidad de mejora que tienen las instituciones políticas debido al descrédito de hoy, lo que repercute en la dudosa capacidad de representación y en fenómenos como la democracia electoral, se tiende a pensar cómo "articular otras formas de participación ciudadana que no pase necesariamente por el tamiz de los partidos" (Velasco, 2006). Esto no es ajeno a la región ya que muchos movimientos sociales se han transformado en válidos agentes de transmisión de las ideas de la población, incorporando sus visiones y temáticas en la agenda política, lo que valida su accionar. En este sentido, Casquete, citado por Velasco, señala que "el papel de los movimientos sociales en una democracia no es el de suplantar a los partidos políticos, sino más bien el de enriquecer los canales de deliberación y ejercer influencia en los aparatos de toma de decisiones" (Velasco, 2006).

Al respecto debemos aclarar que por el momento y bajo nuestra premisa, estos movimientos sociales, son en complemento y nunca en reemplazo de

los partidos políticos, el problema es que ante el descrédito de estos últimos las agrupaciones civiles han copado un espacio que antes sólo correspondía a los partidos, sumemos además, la creciente y

efectiva utilización de las tecnologías de la información y comunicación que los movimientos han sido capaces de articular en desmedro de las agrupaciones tradicionales.

GRÁFICO 4. ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



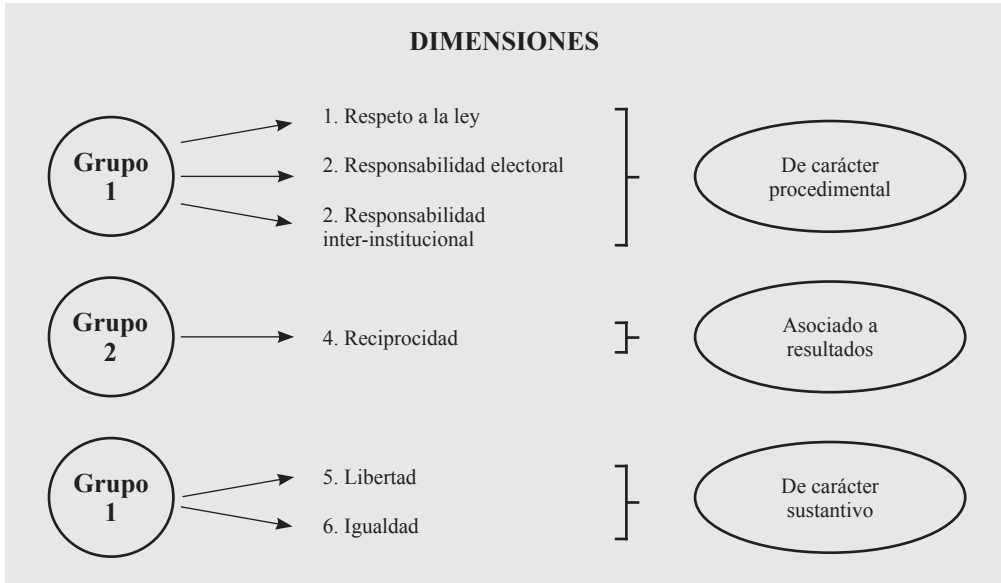
Fuente: Elaboración propia en base Chile Transparente 2014

En síntesis, lo que nos importa en este caso, es cómo los partidos políticos tienen la capacidad de darse cuenta e incorporar nuevas temáticas que le preocupan a la sociedad, lo cual los lleva a plantear en su estrategia esta complementariedad. Teniendo elementos claves a considerar tales como la organización interna del partido, el rol que sus líderes cumplen en su interior, las posibles acciones de clientelaje que pudieran existir o una noción actualizada de corporativismo mediante la captura de otras organizaciones que representan intereses más específicos en términos sociales.

Es importante que esta democracia sea respaldada por los ciudadanos y que éstos perciban algún grado de satisfacción respecto de su existencia, lo que puede ser mediante la vigencia de un orden institucional básico que asegure el ejercicio de las libertades de los ciudadanos y el logro de justicia social promovida desde instancias superiores.

Siguiendo con nuestro análisis sobre la calidad de la democracia la podemos separar en tres dimensiones, señalando en primer lugar que la calidad esta referida a sus resultados, una segunda calidad esta asociada a su contenido y la tercera respecto de los procedimientos.

GRÁFICO 5. DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA



Fuente: Diseño propio, basado en (Morlino, 2007)

Entendiendo que las acciones del gobierno, su grado de eficiencia, efectividad y oportunidad no son indiferentes para las personas y en ese sentido no da lo mismo quien gobierna. Uno puede entender en dicha frase un mensaje referido a que no da lo mismo como el gobierno de turno gestiona los recursos del Estado, dónde están puestos los énfasis de las políticas públicas, cuál es el trasfondo ideológico o desde dónde se mira a la sociedad y se construyen los acuerdos societales.

La gobernabilidad aparece vinculada a la democracia, se reconoce cuando un gobierno está en condiciones de tomar decisiones, llevarlas a cabo de manera coherente y coordinada con los objetivos propuestos en su momento y son capaces de cumplir con las demandas que la ciudadanía tenía cuando estas se gestaron. En la medida que este proceso se desarrolla y consolida se transforma en un factor de legitimación del sistema político.

DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y TRANSPARENCIA

Reconociendo que no todo los sistemas sociales gobernables son democracia, si podemos asumir que “es gobernable, entonces, cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicamente se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (Prats i Catalá, 2001), relaciones y decisiones que podemos definir como democrático y que se producen basado en dicho concepto, con el cual nos alejamos del estado Leviatán al cual alude Hobbes.

En el sentido señalado, Ángel Flisfish, hace ya unos años describía que la gobernabilidad era la capacidad del desempeño gubernamental a

través del tiempo. "Es decir debemos considerar al menos tres condiciones para evaluar si posee o no un gobierno esta condición: 1) La Capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que exigen una respuesta gubernamental; 2) La aceptación social de esas decisiones, no porque esta tengan o no un alto nivel de apoyo, porque estas pueden ser impopulares, pero se pueden reconocer como necesarias; 3) y la coherencia que esas decisiones alcanzan a través del tiempo, de manera que no se observen efectos contradictorios entre el discurso de quienes ejercen el poder y las decisiones que se toman, en definitiva que el gobierno posea un relato que nos indique por medio de los hechos hacia donde quiere dirigir al país" (Flisfisch, 1995).

Es aquí donde la conducción del gobierno, considerado como gestión del Estado o administración pública toma relevancia y salvo situaciones puntuales en los países de la región sigue siendo un tema pendiente. Este ya no es un tema de recursos solamente, no es sólo el aumento del gasto público el problema, "sino de aspectos ligados a tener pendiente la superación de la debilidad institucional. Esta se traduce en el mantenimiento de fórmulas de clientelismo y de patronazgo..." (Alcántara, 2008).

En función de un principio básico de la economía, el cual nos señala que los recursos siempre resultan escasos para solucionar toda las demandas que se plantean, es que hoy día muchas personas se han dado cuenta de que también el Estado esta enfrentado a este dilema, es decir ya no es el Estado una fuente inagotable de recursos, y por lo tanto debe ser muy cuidadoso en qué actividades realiza y cómo las lleva a efecto, lo cual a dado pie para que se plantee una redefinición de su rol, su estructura, funcionamiento y los servicios que presta, dando paso así a nuevas tendencias y corrientes innovadoras. El propósito es lograr un Estado que combine elementos de visión y perspectivas futuras, sea flexible en su estructura para mejorar su adaptación a un mundo cambiante, sea responsable de sus actos (accountability), además de eficiente y efectivo.

Esta determinación de gobernar con responsabilidad implica situarse en ámbitos de acción complementarios, puesto que tenemos dos dimensiones en las cuales es aplicable este concepto, el primero es vertical, es decir emana o tiene su origen en la autoridad y es ella la que siendo elegida por los ciudadanos se transforman en sus representante para servir a los primeros, en ningún caso para servirse a sí mismos de la posibilidad que se les entregó. Se puede poner como ejemplo de este primer tipo un control que es tradicional y que viene siendo utilizado en forma recurrente, al menos en los regímenes democráticos: las elecciones. Pero además, se agrega a esta práctica la responsabilidad y el deber que tiene todo funcionario que desempeña cargos públicos, sea o no de elección popular, de dar cuenta de sus acciones tanto a sus superiores como a los habitantes de ese país y también hacerse responsable de las consecuencias que sus acciones o inacciones provocan.

En segundo lugar, existe una responsabilidad o accountability horizontal, la cual está presente entre los pares, instituciones que se sitúan en un mismo nivel jerárquico los cuales tienen entre sí responsabilidades compartidas y de este modo se controlan y refuerzan. Demás esta decir que esta responsabilidad de gobernar tiene una bidireccionalidad, lo que implica contar con un control que es ejercido en ambos sentidos.

Al respecto resulta fundamental contar con instituciones de control dentro del propio Estado, sean Contraloría, Fiscalías, Unidades de Auditoría Interna o como en el caso chileno, la creación de una institución especializada para velar por la transparencia y el cumplimiento de la normativa en la materia ha sido clave para visibilizar el tema y crear conciencia y prácticas que contribuyan a su mejoramiento en el tiempo. En tal sentido, puede ser útil entender que hay ciertas acciones que son permanentes para conseguir dicho objetivo, a saber mencionaremos en primer lugar el uso del derecho de acceso a la información; profundizar el modo de publicar y reutilizar los datos del Estado con un mayor sentido ciudadano o si se quiere, permitir que los ciudadanos procesen la

información con el fin de verificar ellos la relevancia, utilidad y cumplimiento existente de los compromisos, establecer un equilibrio entre el acceso a la información y el resguardo prudente de los datos personas, por último, se ha de asegurar la disponibilidad de la documentación pública (Jaraquemada, 2014).

También es necesario contar con un sistema de partidos políticos responsables de su función de servidores sociales, donde lo principal sea el bienestar de la población, reconocemos que no existe democracia sin partidos, pero estos han de ser un aporte a la calidad de la institucionalidad y no transformarse en un lastre para todo el diseño institucional.

Obviamente, la sociedad civil tiene en este aspecto responsabilidades ineludibles también, reconociendo, como ya se dijo, que existen en la democracia formas de hacer cumplir los compromisos adquiridos por aquellos que se comprometen a gobernar, mediante la institución del sufragio. A la vez, cada ciudadano debe ser un agente fiscalizador de las labores públicas de aquellos a quienes se les encomendó la misión de conducir una organización pública o estar a cargo de ella, este es un elemento central de la democracia y es en ella donde debemos poner nuestros esfuerzos para lograr el desarrollo no sólo material, sino humano de todos los habitantes de la región, este es un compromiso societal que se asume de manera individual.

Para Moisés Naim, hay una serie de situaciones que muestran como aquello que ayer considerábamos intocable hoy se torna voluble, el poder es uno de esos factores que en la actualidad está en entredicho, no porque deje de ser relevante, sino más bien por su disminución de influencia y utilidad para quien lo posee, para él la explicación sería la siguiente, "El poder se está dispersando cada vez más y los grandes actores tradicionales (gobiernos, ejércitos, empresas, sindicatos, etcétera) se ven enfrentados a nuevos y sorprendentes rivales, alguno mucho más pequeños en tamaño y recursos. Además, quienes controlan el poder

ven más restringido lo que pueden hacer con él" (Naim, 2013), esta es una demostración de los efectos que los cambios políticos y en especial sociales han generado.

Bajo esta perspectiva, la relación entre los conceptos de gobernabilidad y transparencia que estamos analizando desde la perspectiva democrática, y la gobernanza podría ser entendida como un reforzamiento, tal como lo indica Joan Prats al señalar que "si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas" (Prats i Catalá, 2001) lo que nos mueve a analizar la permanente relación con la implementación de políticas públicas por parte del Estado. Por ello, el sistema de autorreforzamiento tiene lugar cuando las reglas del juego, aquellas que han logrado ser institucionalizadas por el sistema y que son generadas endógenamente a largo plazo se auto - refuerzan mediante las interacciones estratégicas de los distintos representantes, permitiendo que un sistema finalmente sea considerado como gobernable ante la existencia de relaciones entre varios actores.

REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Estamos ante una ciudadanía más demandante, crítica y exigente frente a las instituciones y las elites. La gente no sólo se enfoca en los resultados, sino en el proceso mismo y en la forma o modo de hacer las cosas. Este debate –resultado/proceso– ha estado concentrando entre los conceptos de legitimidad versus la legalidad de las acciones y aquí deriva gran parte de la problemática a la que nos enfrentamos como sociedad.

Cuando señalamos a la democracia como un mecanismo participativo que permite la distribución del

poder desde una perspectiva político-administrativa, estamos señalando un aspecto formal del proceso, estamos hablando de una democracia electoral. Lo relevante para las personas en la actualidad, es que dicha democracia tenga contenidos y esos se ven asociados a la gobernabilidad del sistema en términos generales y en ello intervienen también los partidos políticos en general, como actores significativos de la incorporación de las demandas de la gente en la agenda pública, pero además y tan importante como lo anterior, en políticas públicas que tiendan a resolver dichos problemas. Todo esto debe ir acompañado de niveles de transparencia que no eran habituales en el sistema político, lo cual está poniendo presión a los actores más relevantes, ya que han de tener que operar de manera distinta a la llevada a cabo hasta ahora. En la actualidad y basado en la ley de transparencia vigente en el país cualquier ciudadano puede solicitar antecedentes respecto de temas que afectan el desarrollo de políticas públicas, acceder a información básicas del uso de recursos y en definitiva, que las decisiones de las autoridades políticas y técnicas dentro del Estado puedan ser escrutadas por la población. Al respecto, un cambio significativo es la exigencia de contar con información relevante de todos los servicios públicos de manera obligatoria, sin que alguien deba ejercer alguna acción para obtenerla.

Esta noción de transparencia activa y pasiva hacen un buen complemento por una parte de contar con los datos relevantes para que las personas puedan ejercer la debida fiscalización ciudadana que tanto se requiere y en caso que la información buscada no se encuentre disponible recurrir al servicio respectivo para solicitarlo, lo cual está reglado para evitar discrecionalidad o evasivas. Todo esto se perfecciona con un Consejo para la Transparencia que verifica el cumplimiento de ambos criterios y actúa como garante.

A ello se suma la ley del Lobby que recientemente ha entrado en vigencia y que también ayuda a transparentar lo que las autoridades realizan en el ejercicio de sus cargos.

Esta conjunción de factores, en la medida que se ajusten de buena manera puede dar como resultado una democracia de calidad, en la cual tenemos un accountability horizontal y vertical, así como interinstitucional. Lo cual debe ir acompañado de un estado de derecho o un respeto a la ley que asegure su vigencia en todo momento, evitando la arbitrariedad de la autoridad. Como estamos hablando de democracia, la responsabilidad electoral es básica al considerar los mecanismos procedimentales y si bien puede que en ciertos casos no se considere suficiente, la ausencia de dicho requisito impide que podamos hablar de democracia de calidad en cualquier forma.

El valor relevante de la difusión de la información respecto de las actividades de los órganos del Estado contribuye a mejorar los niveles de transparencia de la función pública, a la vez que se constituye un aspecto fundamental del derecho al acceso a la información pública. No es banal que se adopten prácticas de gobierno abierto para poner a disposición de quien lo estime pertinente dicha información, asumiendo un rol de ejercicio ciudadano en esta materia, la cual se verifica no solo con el acceso, sino con el procesamiento de dicha información y los derivados que de ella se puedan lograr.

Para finalizar, sólo diremos que la reunión de los distintos factores aquí explicados –democracia de calidad, gobernabilidad y transparencia- deben contribuir al objetivo del buen gobierno, compuesto por un incremento permanente en los espacio de libertad de las personas, el cual debe siempre ir acompañado de justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Ariel.
- Alcántara, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América latina. *Revista de derecho electoral n°6, segundo semestre*.
- André Melo, M. (2011). Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 125-154.
- de Cabo de la Vega, A. (2012). La democracia y su calidad. *Revista Derecho del Estado* 28, 37-53.
- Flisfisch, A. (1995). Gobernabilidad, crisis, y cambio. En M. Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis, y cambio* (p.1995). Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, F. (2008). La experiencia latinoamericana. *Journal of Democracy*, 4(19), 69-79.
- Transparency International. (2013). *www.Transparency.org*. Recuperado el 24 de octubre de 2014, de *www.Transparency.org*: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=chile>
- Jaraquemada, J. (2014). Desafíos permanentes en materia de Transparencia en Chile: la visión del Consejo para la Transparencia. En J. E. Cheyre, & N. Cobos, *Transparencia en Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Joan, F., & Subirats, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel ciencia política.
- Kapstein, E., & Converse, N. (2009). Por qué fallan las democracias. *Journal or Democracy en español*, 160-173.
- Levine, D., & Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en américa latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 17-46.
- Menendez-Carrión, A. (1991). Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 2° Época.
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política* 27(2).
- Morlino, L. (03 de 10 de 2013). *www.calidaddelademocraciaenamericalatina.org*. Obtenido de *www.calidaddelademocraciaenamericalatina.org*.
- Naim, M. (2013). *El fin del poder*. Buenos Aires: Debate.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. *Revista Instituciones y Desarrollo* 10, 103-148.
- Revel, J. F. (1992). *El Renacimiento Democrático*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?*. Madrid: Taurus.
- Velasco, J. C. (2006). Deliberación y calidad de la democracia. *Revista critica de razón pura*.
- Villarroel, G. (2000). Tema con variaciones: el presidencialismo y su impacto en los procesos democráticos. *Revista Espacio Abierto*, 9(1).