

La Construcción de la Gobernabilidad Democrática

Bases conceptuales y opciones de acción

Enero de 1999

TABLA DE CONTENIDO

DETALLE PAGINA

INTRODUCCION

Módulo 1: Bases Conceptuales de la gobernabilidad democrática

¿Por qué es importante la gobernabilidad?

¿Qué entendemos por gobernabilidad?

Un Marco Teórico Mínimo

¿A que conduce la construcción de la gobernabilidad democrática?

Las Sociedades en Transición

Módulo 2: Opciones de Acción para Construir la Gobernabilidad Democrática

¿Cuáles son los elementos estratégicos para fortalecer a la Gobernabilidad Democrática?

Construcción ciudadana y participación ciudadana

Promover relaciones eficientes entre el Estado-Sociedad Civil a nivel central y local

Promover el acceso y flujo libres de información y comunicaciones

Fomento de la capacidad del Estado de responder a demandas ciudadanas

Fomento de la capacidad ciudadana de resolución directa de problemas

Fomento de proyectos de socios "Estado-Sociedad Civil".

Construcción del consenso nacional y local

Descentralización política y económica

El Fortalecimiento de la sociedad civil

Transparencia, responsabilidad, integridad y anticorrupción

Equidad y justicia social

La cultura política democrática

Estado de Derecho, derechos humanos, calidad de la justicia y seguridad ciudadana

Los medios de comunicación, la capacitación y la educación en la gobernabilidad

democrática.

¿Cuáles son puntos de entrada para fortalecer la gobernabilidad democrática?

Un Menú de Acciones Potenciales

INTRODUCCION

La United Nations Staff College (UNSC) ha solicitado nuestra colaboración para la preparación inicial de un Paquete Educativo en Gobernabilidad Democrática con contenidos que permitan su aplicabilidad conceptual y metodológica para ser aplicado en distintos sectores y territorios de países, en sub-regiones o regiones y que pueda ser dirigido a funcionarios de organismos internacionales, funcionarios gubernamentales, miembros de organismos no gubernamentales, de organismos comunitarios, gremiales o de la población en general en territorios y sectores.

El Paquete Educativo que se ha preparado consiste en lo siguiente:

Documento 1 *“Bases Conceptuales y Menú de Opciones en la Construcción de la Gobernabilidad Democrática”*

Documento 2 *“Metodología de Aprendizaje-Acción para la Construcción de la Gobernabilidad Democrática”*

Programa general de sesiones del paquete educativo

Adicionalmente, para el Documento 1 y para el Documento 2, se han preparado módulos de presentación en Power Point.

El presente documento *“Bases Conceptuales y Menú de Opciones en la Construcción de la Gobernabilidad Democrática”*, es el documento 1 del Paquete Educativo en Gobernabilidad Democrática preparado para la UNSC. Por aparte se presentan los otros documentos del paquete educativo.

Se presenta a continuación el contenido del documento 1. El documento se presenta en dos módulos básicos con los siguientes contenidos:

Se presenta en el primer módulo sobre bases conceptuales de la gobernabilidad, propuestas de respuesta a tres preguntas:

¿Por qué es importante la gobernabilidad?

¿Qué entendemos por gobernabilidad democrática?

3) ¿A que conduce la gobernabilidad democrática?

Para responder a la primera pregunta, se describen cuatro factores claves de su importancia. Para responder a la segunda pregunta se presenta un marco teórico mínimo. Para responder a la tercera pregunta se resume un análisis de las sociedades en transición de estructuras burocráticas y autoritarias a estructuras participativas y sinérgicas.

En el segundo módulo sobre opciones de construcción de la gobernabilidad democrática, se formulan propuestas de respuesta a dos preguntas:

¿Cuáles son los elementos estratégicos para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática?

¿Cuáles son las opciones de acción para construir la gobernabilidad democrática?

Para responder a la primera pregunta del segundo módulo se presentan resúmenes de un conjunto de elementos básicos que deben estar presentes en la construcción de la gobernabilidad democrática. Para responder a la segunda pregunta se presenta un menú tentativo y en proceso de formulación de diferentes puntos de entrada identificados como mejores prácticas internacionales que pueden ser de provecho en el análisis específicos para un país determinado.

Los contenidos del documento reflejan el estado actual del desarrollo del tema de gobernabilidad en el Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN). Dichos contenidos han sido desarrollados en el curso de la presente década mediante investigaciones financiadas principalmente por la Fundación Friedrich Ebert de Alemania, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Europea y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), actualmente para la UNSC, así como de la información del debate internacional entorno al tema.

Las investigaciones y ensayos que sirvieron para la elaboración del documento resultan más recientemente del decidido apoyo al proyecto bianual "Educación para la paz, la democracia y los derechos humanos en Nicaragua", por parte de la Unión Europea y del proyecto trianual "Por el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua", por parte de la Embajada de Suecia. Este documento es a la vez, uno de los soportes que sirven de marco conceptual a ambos proyectos altamente interrelacionados, aplicados en Nicaragua, así como de la consultoría para la UNSC, cuya adición es expresarlo en un paquete educativo en gobernabilidad democrática, incluyendo la metodología de aprendizaje-acción, los módulos de presentación en Power Point y la guía general de sesiones.

Finalmente señalar que la base conceptual así como los temas claves sobre gobernabilidad democrática, presentada en este documento, no analiza a ningún caso nacional en particular. Sencillamente presenta los conceptos y

sus interrelaciones. Ellos pueden servir de instrumentos para el análisis de los casos nacionales.

Como los contenidos se refieren a bases conceptuales y menú de acciones preliminares, claro está que no hay respuestas fijas de antemano. Las respuestas saldrán de sus propias realidades; del grado de capacidad y voluntad de transformación positiva de la institucionalidad democrática; del estado de derecho; de la transparencia, responsabilidad e integridad; del predominio de la cultura política democrática; de la voluntad política de los actores claves de un país que logren poner a la nación por encima de intereses particulares o partidarios; del grado de capacidad de convocatoria para amplios procesos de consulta y de participación ciudadana que garantice en forma clara que las decisiones trascendentales de un país tengan el respaldo del consenso social; de la capacidad de lograr que la política y la economía estén decididamente enmarcadas en los principios de la ética, la legalidad, la equidad y la justicia social; del grado de capacidad de impulsar verdaderos procesos de descentralización política y económica hacia las instancias locales que es donde se genera la riqueza; de la capacidad de que haya comprensión política de que la democracia tiene como fin último procurar el bienestar de los pueblos en la calidad de vida; de la capacidad de poner al ser humano como el centro de la democracia; entre otros.

La calidad de respuestas en cada país estará dada en dependencia a la capacidad de sus ciudadanos de adaptación e integración, del grado de articulación positiva sociedad - Estado, al impulso de investigación - acción y de aprendizaje - acción (investigar para actuar y aprender para actuar), de concertaciones nacionales, locales y sectoriales para producir conocimientos sobre la realidad concreta del país sobre la gobernabilidad, sus tendencias a corto, mediano y largo plazo y las acciones que pueden transformarla en direcciones esperadas y deseadas hacia una gobernabilidad democrática y por ende al desarrollo humano.

A continuación el desarrollo del documento.

MODULO 1: BASE CONCEPTUAL

¿ Por qué es importante la gobernabilidad?

La gobernabilidad es importante porque tiene relación con

-la capacidad de desarrollo de una sociedad,

- la capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos,
- la calidad de vida de los ciudadanos, y
- la capacidad de sobrevivencia de un Estado-Nación como tal.

La capacidad de desarrollo de una sociedad. La temática de gobernabilidad está estrechamente vinculada al desarrollo. La gobernabilidad y el desarrollo son factores interactuantes. En un país si no hay buena gobernabilidad no hay desarrollo y si no hay desarrollo no hay gobernabilidad efectiva. Se puede desafiar estas relaciones a corto plazo, pero no a mediano y largo plazo. En el Siglo XXI con el fenómeno de la globalización todos los países en el mundo estarán compitiendo con todos los demás países, en condiciones de igualdad y/o de desigualdad. La competitividad sistémica de cada país será determinado por todos los factores. Sin una buena gobernabilidad un país no podrá competir aún si posee todos los demás factores necesarios, con riesgos de entrar en la marginalidad competitiva o quedar fuera de ella contribuyendo así a esquemas existentes de desigualdad. Esto es así porque la ingobernabilidad o la gobernabilidad incipiente y vulnerable en un país es directamente proporcional al atraso, a la desinversión y a la pérdida de riqueza nacional y por tanto también es directamente proporcional al aumento de la pobreza y de la hambruna. Este es el caso porque la gobernabilidad es necesaria para COMBINAR a los factores en un conjunto efectivo. En suma, estar en mejores condiciones para la competitividad sistémica, de la globalización y el desarrollo, es prepararse para nuevos estadios con predominio de gobernabilidad democrática.

La capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos. En toda sociedad hay intereses contradictorios y conflictos en torno a ellos. En algunas sociedades estas son resueltas pacíficamente por medios institucionalizados considerados legítimos y equitativos por los afectados. En otras sociedades los conflictos se expresan por medios directos, incluyendo los violentos, que resultan en bajos niveles de seguridad ciudadana. Los conflictos debilitan la gobernabilidad, pero a la vez es necesario fortalecer la gobernabilidad para resolver los conflictos. Salir de este círculo vicioso es necesario para superar a los conflictos y lograr la estabilidad básica. La estabilidad básica es imprescindible para que una sociedad pueda en primer lugar ponerse de acuerdo en la identificación de los problemas centrales que le afectan y segundo lugar atender con mayor propiedad las opciones de solución y más globalmente los retos del desarrollo y el bienestar de los pueblos.

La calidad de vida de los ciudadanos. La gobernabilidad puede contribuir a mejor calidad de vida de los ciudadanos en la medida que puede condicionar positivamente al desarrollo y a la resolución pacífica de los conflictos, la participación de la sociedad en las definiciones de políticas nacionales que afectan sus vidas de tal manera de elevar los niveles de seguridad ciudadana, de la dignidad humana y la calidad humana.

La capacidad de sobrevivencia como Estado-Nación. La historia es implacable con los países ingobernables. A través de toda la historia ha existido la formación y disolución de los Estados- Nación. Hoy en día presenciamos el desmoronamiento de varios de ellos y hay varios más que pueden sufrir el mismo destino en los próximos años. El fenómeno de la globalización tiene corolario que las identidades primarias y locales adquieren mayor importancia. Viene a ser el nivel donde todavía se puede incidir en decisiones que afectan la calidad de vida. Los Estados con bajos niveles de integración o adaptación, o que no satisfacen necesidades básicas de la población en forma crónica—incluyendo la seguridad ciudadana--- corren el peligro de desmoronamiento. O sea la gobernabilidad también es importante al tratar sobre la capacidad de sobrevivencia misma de un Estado - Nación como tal.

¿ Qué entendemos por gobernabilidad?

Gobernabilidad es un término muy complejo. A partir de que se ha puesto de moda y que se usa con gran frecuencia, hay una gran variedad de conceptos que suelen identificarse con el mismo término. Por esta razón es indispensable que el diseño y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo de capacidades de gobernabilidad tengan conceptos precisos en un marco teórico mínimo pero coherente, que puedan ser operacionalizados en acciones efectivas.

En cuanto a la experiencia de la práctica de gobernabilidad, se ha llegado a la conclusión ampliamente aceptada que acciones aisladas producen resultados marginales e impactos insignificantes; cuando se trata de gobernabilidad democrática es aún más necesario elaborar un enfoque integral y holístico ya que ésta exige más requisitos que gobernabilidad en general.

De manera que para las sociedades autoritarias y burocráticas que aspiran lograr la transición a sociedades participativas y sinérgicas, el enfoque integral y holístico vuelve a ser indispensable para cualquier esperanza de

éxito histórico. Esto es el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos.

A continuación se pasa a considerar un marco teórico que facilite otorgar mayor precisión al enfoque integral y holístico para el desarrollo de capacidades de gobernabilidad democrática, seguido por una descripción de las características de la transición de sociedades autoritarias y burocráticas a sociedades participativas y sinérgicas.

UN MARCO TEORICO MINIMO

Se presentan posiciones con relación a los siguientes conceptos:

Capacidad

Gobernabilidad y Buena
Gobernabilidad

Gobernabilidad Democrática

Estado de derecho y derechos
humanos

Transparencia, Responsabilidad y
Capacidad de Respuesta

CAPACIDAD

Capacidad es la aptitud y la habilidad de trazar objetivos y lograrlos, ya sea que se trate de un individuo, un grupo, una organización, una nación, una sub-región, una región o de la humanidad en general. Capacidad tiene contenido cualitativo y cuantitativo. Aptitud se refiere a la calidad de las actividades que uno es capaz de realizar. Habilidad es el nivel cuantitativo de una capacidad dada. Un atleta estrella puede tener un gran nivel de habilidad en su aptitud de jugar tenis (como por ejemplo proponerse el objetivo de ganar medalla de oro olímpica y lograr este objetivo) pero sin tener aptitud en la natación o sólo tener aptitud a un nivel de habilidad de principiante. Puntos centrales para el desarrollo de capacidades son las aptitudes y los niveles de habilidades que se necesitan para formular y ejecutar objetivos deseados.

GOBERNABILIDAD Y BUENA GOBERNABILIDAD

Gobernabilidad es la capacidad de una sociedad para trazar y lograr objetivos.

Gobernabilidad no tiene que ver con el gobierno, sino con la sociedad (que incluye al gobierno), y no se refiere a la autoridad sino al poder (que incluye la autoridad), en suma, es la sociedad por definición la que tiene que estar como centro de la gobernabilidad democrática, sin embargo no ocurre así en la mayoría de las naciones por la visión autoritaria del poder en que la autoridad delegada de la misma, las autoridades gubernamentales, operan como el centro del todo. Gobernabilidad es un concepto holístico e integral. Esta es la razón por la cual este concepto es de difícil manejo en estructuras burocráticas donde se organiza por sectores y funciones sin una visión integral y holístico; tampoco cabe en teorías y acciones basadas en enfoques reduccionistas (como por ejemplo los puntos de vista exclusivamente técnicos, económicos, sociales, culturales, políticos o administrativos).

La gobernabilidad tiene muchas dimensiones pero algunas de las más básicas incluyen legitimidad, efectividad, aceptación, integración y adaptación.

Cada sociedad tienen valores y normas que legitiman al poder y a la autoridad. En la gobernabilidad democrática las elecciones limpias y transparentes suelen ser muy importantes para la legalidad y la legitimidad inicial. La efectividad en lograr objetivos fundamentales es otra dimensión. La combinación de legitimidad y efectividad condicionan el nivel de aceptación de la población sobre el poder y la autoridad. Una de las dos dimensiones puede compensar por debilidades en la otra a corto y mediano plazo, pero la sostenibilidad a largo plazo requiere de tanto legitimidad como efectividad. Dicha sostenibilidad también requiere la capacidad de mantener un nivel aceptable de integración del grupo social del caso, así como la capacidad de adaptarse a cambios internos y externos. En la ciencias sociales igual como en las ciencias naturales las entidades que no se adaptan se extinguen.

Gobernabilidad es un concepto relacional en términos de dos interfaces: relaciones entre el sector público y el privado, y relaciones entre el nivel central y el local. En los procesos de gobernabilidad, todos los sectores y niveles interactúan internamente y entre ellos.

Sectores

Niveles

Público

Privado

Central

Poderes del Estado

Partidos Políticos

Sector Privado

Organizaciones no Gubernamentales

Local

Administraciones locales

Movimientos Sociales

Sector Privado

Gubernamentales

Organismos de Auto-Gobierno

Organizaciones No

Comunitaria

Organizaciones con Base

Sector Informal

Ciudadanos

Estado

Sociedad Civil

Sectores

El sector público al nivel central y local constituye el Estado. El sector privado al nivel central y local forma la Sociedad Civil. Así se puede decir indistintamente que la gobernabilidad consiste en las relaciones entre el sector público y el sector privado, o entre el Estado y la Sociedad Civil, a tanto el nivel central como el nivel local. Las relaciones son tanto dentro de los sectores como entre ellos. Es la combinación con alta calidad de estas relaciones que condiciona la capacidad de una sociedad de fijar y lograr objetivos.

Gobernabilidad implica objetivos sociales y por lo tanto valores. Los resultados de la gobernabilidad pueden ser positivos o negativos desde la perspectiva de unos valores dados. Con base en eso se habla de la buena gobernabilidad o mala gobernabilidad. Criterios de valor sobre la gobernabilidad varían en diferentes culturas y en diferentes contextos históricos pero siempre existen. Algunos criterios para la evaluación de la gobernabilidad incluyen: legitimidad, relevancia, eficacia, eficiencia e

impactos efectivos, entre otras cosas. Los contenidos de esos criterios varían cultural e históricamente.

NIVELES DE GOBERNABILIDAD

Existen los siguientes niveles de gobernabilidad:

Internacional

Nacional

Local

Corporativa

La gobernabilidad internacional va a ser uno de los grandes temas del Siglo XXI. El espacio, el mar, los equilibrios ecológicos, el agua potable y los acuíferos, las organizaciones criminales transnacionales, la droga, los conflictos regionales y los países no viables, los impactos positivos y negativos de la globalización según bloques de mercado o regionales, el proteccionismo y las restricciones de la movilidad laboral mundial, la desigualdad social acentuada a nivel mundial, la revolución tecnológica, el orden o el caos social en la integración de una sociedad, son unos pocos de las problemáticas mundiales que demandan el fortalecimiento de la gobernabilidad internacional.

La gobernabilidad nacional se refiere al estado-nación, mientras la gobernabilidad local concierne a la capacidad de regiones, provincias, ciudades y comunidades de fijar y lograr objetivos.

La gobernabilidad corporativa trata de la capacidad de una organización o red de fijar y lograr objetivos.

Las unidades de análisis y acción del actual abordaje conceptual en este documento son la gobernabilidad nacional y la gobernabilidad local. Claro está que la gobernabilidad corporativa es relevante también en la medida que se trata de la formación de redes de redes para promover la gobernabilidad democrática.

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Uno de los conjuntos de valores de la buena gobernabilidad se denomina gobernabilidad democrática. **¿Que entendemos por gobernabilidad**

democrática y no democrática?. La gobernabilidad no democrática se caracteriza por la exclusión, la intolerancia, la confrontación, el autoritarismo, el centralismo, el cortoplacismo, acciones coyunturalistas y reactivas, bajos niveles de transparencia, responsabilidad e integridad, bajos niveles de evaluación y rendición de cuentas de la responsabilidad de los administradores públicos, el tráfico de influencias, bajos niveles de capacidad negociadora de conflictos, bajos niveles de participación ciudadana, acuerdos de cúpulas políticas carentes de sentido de Nación, con resultados de inestabilidades crónicas. En la gobernabilidad no democrática se valoran mucho las lealtades hacia el poder, la sumisión, la acción acrítica, la adulación, el favoritismo. La gobernabilidad democrática se caracteriza por la inclusión, la tolerancia, la coparticipación, la descentralización, la visión de largo plazo, acciones pro-activas, altos niveles de negociación, altos niveles de participación ciudadana, transparencia responsabilidad e integridad, con resultados de largos procesos de estabilidad y cooperación. Sin embargo estas categorías y valores presentes en la gobernabilidad democrática requieren de un enfoque holístico e integral para lograr su articulación hacia sociedades más participativas y sinérgicas. En la gobernabilidad democrática se valoran positivamente el estado de derecho, los derechos humanos y altos niveles de transparencia, responsabilidad y capacidad de respuesta a demandas ciudadanas. Se pasa a continuación a describir estos elementos.

ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS

La gobernabilidad democrática sólo puede ser institucionalizada cuando las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil son reguladas por derechos y obligaciones que no dependen de la voluntad de los gobernantes de turno o de los intereses del momento de los más poderosos de la sociedad. Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil basadas en leyes y no en hombres se denomina el Estado de Derecho. Consiste en poner límites al poder y a la autoridad. Consiste en garantizar el espacio autónomo de la sociedad civil frente al Estado. El Estado de Derecho norma legalmente las actividades dentro del Estado y en la sociedad civil así como las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. El Estado de Derecho ofrece un mecanismo de mediación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. Un indicador importante de la gobernabilidad democrática es cuando los gobernantes, o los más poderosos de la sociedad civil, no están por encima de la ley. Esto es a la vez un indicador de que existe un Estado de Derecho.

Un aspecto importante del Estado de Derecho para la gobernabilidad democrática es la división de los poderes y los contrapesos y balances entre ellos. La división del poder entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial (así como unos poderes de apoyo en algunos países como la jefatura de estado, el electoral, las procuradurías o las contralorías) pone límites a las potestades que defienden pasivamente el Estado de Derecho mismo, mientras los contrapesos y balances entre los poderes hace lo mismo activamente mediante la continua definición y redefinición de los límites del poder y la autoridad. Estos procesos son fundamentales también para la definición y defensas del espacio legal y real de la sociedad civil.

Los derechos y obligaciones de los individuos son la base de la gobernabilidad democrática. La defensa de los derechos humanos es milenaria, sin embargo, su atropello también es milenario durante todo el desarrollo de la humanidad. La estabilidad política fue una precondition de la civilización misma. Tiranías dinásticas fueron la base de la estabilidad en las civilizaciones tempranas. Uno de los grandes retos de la historia humana ha consistido en la búsqueda de cómo lograr la estabilidad con libertad y sin tiranía. En seis milenios de la civilización humana, la democracia ha sido desarrollada como el mejor mecanismo para dichos propósitos. Así, el mecanismo ya existe, lo que nosotros tenemos que hacer es aprender cómo construirlo a escala mundial. Desde hace 50 años se produjo un avance significativo en la definición de los mismos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos que ha sido ratificado por todos los estados del mundo. Los derechos humanos obligan al Estado y a la Sociedad Civil y definen a nivel de individuos las relaciones Estado-ciudadano. Claro está que los derechos humanos están lejos de tener plena vigencia, pero la lucha para su implementación fortalece el Estado de Derecho y ayuda a construir la gobernabilidad democrática.

TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD Y CAPACIDAD DE RESPUESTA

Transparencia significa libre acceso a la información y el libre flujo de información. La transparencia está basada en la apertura como valor y consiste en información y comunicación. El libre acceso y flujo de información es lo que permite al ciudadano ejercer inteligentemente sus funciones como tal. El mismo es lo que permite a los medios de comunicación desempeñar su papel en la sociedad. La transparencia de las actuaciones permite la responsabilidad.

Responsabilidad significa asignar claramente quién debe lograr determinados resultados en un lapso definido de tiempo de tal manera que

se produzcan impactos deseados y esperados en determinadas estructuras y procesos. También consiste en la optimización del uso de recursos en el logro de los resultados. La responsabilidad está basada en efectividad, eficacia y eficiencia como valores y consiste en información y comunicación, así como en análisis y evaluación.

Capacidad de respuesta implica la articulación y agregación de intereses para incorporar las demandas de la ciudadanía a los procesos de toma de decisión y asignación de recursos; implica también evaluación de políticas, programas y proyectos a la luz de las demandas, intereses y necesidades de la ciudadanía. La capacidad de respuesta está basada en la participación como valor y consiste en información, comunicación, análisis y evaluación.

La transparencia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta están basados en valores como: apertura, efectividad, eficacia, eficiencia y participación, que se interrelacionan entre sí. A la vez, están basados en información y comunicación, análisis y evaluación.

De ahí resulta que los esfuerzos para desarrollar capacidades en gobernabilidad democrática que buscan promover transparencia, responsabilidad y capacidad de respuesta, tienen que hacer énfasis en educación y capacitación, bases legales, y el desarrollo e implementación de sistemas y mecanismos que refuercen los valores de apertura, efectividad, eficacia, eficiencia y participación, a la vez que creen condiciones favorables para canales de información y comunicación, análisis y evaluación.

¿A qué conduce la gobernabilidad democrática?

Las sociedades autoritarias y burocráticas están en crisis en todo el mundo. Las sociedades del socialismo real que eran entre las más autoritarias y burocráticas ya se derrumbaron. Otras sociedades que en mayor o menor grado con las mismas características tienen crecientes dificultades. Esto también es el caso de las organizaciones que tienen esas mismas características, sean ellas empresas, sindicatos, partidos o iglesias, entre otras. La velocidad del cambio tecnológico, cultural, político, social, económico y ecológico es tal siendo todas estas relacionadas que las entidades autoritarias y burocráticas entran en crisis de integración, adaptación y logro de objetivos.

El nuevo tipo de sociedad o de organización del nuevo milenio que está emergiendo no está totalmente articulado todavía y mucho menos implementado. Sin embargo, los procesos contemporáneos de construcción

de la gobernabilidad democrática conducen a la transición de sociedades autoritarias y burocráticas a sociedades participativas y sinérgicas. A continuación se presenta un resumen de los dos tipos de sociedades--- presentados como tipos ideales así como las características de la transición misma.

LAS SOCIEDADES EN TRANSICION

Para pasar de una sociedad autoritaria y burocrática que opera de arriba hacia abajo a una sociedad participativa y sinérgica que opere tanto de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo, se requiere de un enfoque integral y holístico que combine la mayor parte de las acciones de desarrollo de la gobernabilidad democrática. Esto debido al hecho de que el estado de derecho, los derechos humanos, la transparencia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta, son variables críticas para la transición misma. Este es el caso dadas las características del tipo ideal de la sociedad autoritaria y burocrática y del tipo ideal de la sociedad participativa y sinérgica. Lógicamente las sociedades reales caen en puntos diversos desde intermedios hacia más autoritarias y burocráticas o hacia más participativas y sinérgicas en el espectro entre los tipos ideales polares.

En sociedades autoritarias y burocráticas que funcionan de arriba hacia abajo, todo lo que no es permitido es prohibido. La iniciativa es reducida a lo mínimo y la información es monopolizada. No existe un libre flujo de información, sino casi toda la información es secreta, salvo aquella cuya difusión fuera específicamente autorizada. La información se concentra en pequeños grupos y los objetivos y medios para alcanzarlos se deciden en discusiones cerradas. Todos, salvo los que tomaron las decisiones, son responsables para la ejecución de las decisiones.

En resumen, la información no es transparente y es una de las principales bases del poder, la toma de decisiones es de arriba para abajo mientras que la responsabilidad es de abajo para arriba, al mismo tiempo que no se valora la capacidad de respuesta para demandas externas.

Los derechos funcionan a favor de la autoridad y las obligaciones hacia los ciudadanos, desbalance que debilita el Estado de Derecho y los derechos humanos.

Esta descripción se acerca mucho a las sociedades con economías controladas y Estados unipartidistas que han entrado en crisis en casi todo

el mundo. Ellos eran la expresión más pura de la visión de que un centro autoritario y burocrático debía sectorializar, planificar, normar y controlar casi todo. La mayor parte de estos Estados ya se han derrumbado. Sin embargo, la descripción también caracteriza en diferentes grados muchos otros Estados, gobiernos, partidos políticos, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales que son altamente autoritarios y burocráticos. Uno de sus denominadores comunes es que suelen encontrarse en crisis en la actualidad. Este tipo ideal de sociedad, Estado o de organización ha mostrado tener una difícil capacidad de adaptación a las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de cierre de milenio. En las organizaciones autoritarias y burocráticas hay altos niveles de estabilidad mientras que los niveles de adaptación son muy bajos, hasta tal grado que la estabilidad peligra a largo plazo, especialmente en entornos que cambian rápidamente. Cuando se dan cambios, ya ocurren como cataclismos.

En el tipo ideal de sociedad participativa y sinérgica que funciona tanto desde abajo hacia arriba como desde arriba hacia abajo, rige el principio que todo lo que no es prohibido, es permitido. La base del sistema es la iniciativa y los que toman iniciativas son responsables de sus acciones. Se necesita información para optimizar el sistema, esto es esencial para que funcione la economía de mercado y los procesos democráticos. Los obstáculos al libre flujo de información distorsionan los mercados y limitan la capacidad de una ciudadanía informada a cumplir su papel en una sociedad democrática. Las metas de la sociedad y los modos como alcanzarlos se caracterizan por un movimiento paralelo de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, participando mucha gente en las diferentes fases de los procesos de toma de decisión. De esa forma hay mejores condiciones para que los ciudadanos exijan que los resultados de estos procesos y sus impactos correspondan a sus expectativas.

En resumen, información transparente significa empoderamiento, la responsabilidad va a la par con el derecho a tomar iniciativas y el principal criterio de evaluación es la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

Los derechos humanos de los ciudadanos es la estructura básica para el funcionamiento del tipo ideal y un balance entre los derechos de la autoridad y los ciudadanos estructura el movimiento de dos vías--- abajo-arriba y arriba-abajo. Estos dos hechos fortalecen al Estado de Derecho.

El hecho de que el principal criterio de evaluación es la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas genera tensiones en la gobernabilidad democrática de economías de mercado. Los resultados de los mercados no coinciden necesariamente con las demandas para determinados resultados en cuanto al equilibrio ecológico, la inclusión social, valores como igualdad y justicia y otras posibles demandas de los ciudadanos. Pueden producirse "fracasos del mercado" desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática. Mucho del trabajo de gobernabilidad democrática consiste en solucionar, equilibrar y re-equilibrar estas tensiones continuamente, sobre todo por la naturaleza misma del mercado que lleva intrínscas imperfecciones y porque opera con base a la rentabilidad (teoría del crecimiento), con relación a la gobernabilidad democrática que se ocupa de la dignidad y calidad de vida (combinación de la teoría del crecimiento con la teoría del bienestar, más la promoción de la transparencia, la equidad, el estado de derecho y los derechos humanos). Cuando estos procesos son exitosos también benefician a los mercados porque los equilibrios ecológicos, sociales y políticos que puede proporcionar la efectiva gobernabilidad democrática son importantes premisas para el crecimiento económico sostenible.

La anterior descripción de una democracia participativa en que las relaciones abajo hacia arriba tienen gran peso también corresponde a organizaciones altamente sinérgicas de diferentes tipos. Allí hay visiones y misiones compartidas que estimulan múltiples iniciativas, en redes de redes, con un enfoque holístico e integral, fijando objetivos, aprovechando oportunidades y resolviendo problemas en forma creativa y flexible (el documento 2, "Metodología de Aprendizaje-Acción" se ocupa en detalle de estos temas).

En organizaciones altamente sinérgicas hay una gran capacidad de adaptación y la estabilidad es función de los requisitos de adaptación, de manera que la estabilidad a corto plazo es siempre precaria, sobre todo en entornos que cambian rápidamente. El cambio es un rasgo normal de la vida de la organización. La forma de organización participativa y sinérgica suele caracterizar a las organizaciones mejor posicionadas para aprovechar los entornos económicos, sociales y políticos mundiales de fin de milenio, tales como las empresas de tecnología informática avanzada que tienen un ciclo de productos de sólo seis meses. Muchos de ellos son las organizaciones que más se acercan al tipo ideal.

En la transición de sociedades autoritarias y burocráticas a sociedades participativas y sinérgicas el Estado de Derecho, los derechos humanos, la

transparencia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta forman parte importante de la transición misma. Esto implica que cambios con relación a los valores de apertura, efectividad, eficacia, eficiencia y participación son una parte integral de la transición, así como lo son también los cambios en materia de información, comunicaciones, análisis y evaluación. En resumen, los procesos de construcción de la gobernabilidad democrática de fin de siglo conduce a la transición entre sociedades autoritarias y burocráticas a sociedades participativas y sinérgicas.

MODULO 2: OPCIONES DE ACCION PARA CONSTRUIR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA.

¿Cuáles son los elementos estratégicos para fortalecer a la Gobernabilidad Democrática?

Los retos de la reconstrucción de cualquier país, la superación del atraso estructural del mismo y la meta de estar en mejores condiciones para la competitividad en un mundo cada vez más globalizado, requiere condiciones mínimas de gobernabilidad entendida esta en forma integral y holística. La negociación como solución de las controversias y la voluntad mínima para negociar; la disposición de negociar cediendo; el involucramiento de todos los órganos representativos de la sociedad en la búsqueda de acuerdos básicos de consenso social que permitan fijar las pautas básicas de mediano y largo plazo, son entre otros aspectos, los pasos previos para ir hacia la gobernabilidad democrática.

A continuación se enumeran varias consideraciones relativas a la gobernabilidad

La gobernabilidad:

No está referida únicamente a la eficiencia, responsabilidad y honestidad de los órganos del Estado. Tampoco está referida sólo a elecciones transparentes del régimen político, de un buen estado de derecho, la legislación, la administración de la justicia, la descentralización real. Estos aspectos son esenciales pero parciales a la gobernabilidad.

Depende además de una relación acorde entre los poderes del Estado en un todo sistémico eficiente, tolerante y respetuoso,

capaz de generar estabilidad institucional a largo plazo. Además, por la existencia de relaciones entre el Estado y la sociedad que hagan posible un amplio consenso social en la adopción de políticas nacionales. Depende también de cuanta legitimidad tienen las instituciones políticas y gubernamentales ante la sociedad.

Requiere también de una cultura política democrática que sea pluralista, inclusiva, tolerante y negociadora, para tener una cultura cívica más afianzada como una de las fuentes centrales para la democracia efectiva.

No sólo es elecciones transparentes del régimen político y el traspaso pacífico y ordenado del poder político, sino otros aspectos centrales y de que la adopción de políticas de Estado y de la nación deben gozar del mayor consenso social posible. Eso pasa necesariamente por una conducta democrática de inclusión, de negociación, basados en que en la democracia siempre hay ganadores y perdedores, pero los ganadores no ganan todo ni los perdedores pierden todo. Así, hay límites de lo que pueden hacer los gobernantes y de los espacios, derechos y deberes que tienen los gobernados. La gobernabilidad trasciende a los procesos electorales, pues tiene que ver con la práctica política de corto, mediano y largo plazo de gobernantes y gobernados y de la interrelación negociada entre esos componentes.

Se puede fortalecer en la medida que existan voluntades de anteponer los intereses políticos, económicos sociales y particulares a los de la nación y de la sociedad en su conjunto.

Pueden haber políticas ministeriales, gubernamentales, parlamentarias, estatales o nacionales. Es más fácil lograr los primeros niveles que los últimos pero ellos son menos duraderos. Una política ministerial o gubernamental pueda cambiar con el cambio del ministro o del gobierno. Así mismo, un cambio en la mayoría parlamentaria pueda llevar al cambio de las políticas. Una política estatal que tiene el apoyo de todos los partidos parlamentarios con opción de poder puede ser mucho más estable. Sin embargo, mucho más estable aún es una política nacional que además cuente con el apoyo de los medios de comunicación y de la opinión pública. Para salir de los

conflictos internos y para lograr el desarrollo sostenible a largo plazo se requieren de políticas nacionales sobre asuntos fundamentales.

Se fortalece la gobernabilidad en la medida en que la sociedad sea la clave para avanzar hacia el progreso y tenga espacios en la adopción de las políticas nacionales y en las decisiones trascendentales del país, apoyado por un marco de estrategia de desarrollo nacional con justicia social y por la existencia de verdaderos procesos de descentralización del poder político y económico hacia las instancias locales.

Entonces, la legitimidad del gobierno y de los partidos políticos ante la sociedad, la relación eficiente, tolerante y armoniosa entre los poderes del Estado, la distribución de la riqueza con justicia social, la descentralización y participación ciudadana, la cultura política democrática inclusiva, tolerante y negociadora, son factores de estabilidad, de afianzamiento democrático y por consiguiente de una apropiada gobernabilidad.

La legitimidad de las instituciones del sistema democrático es clave para la gobernabilidad democrática. Las elecciones internas de una organización política o las elecciones nacionales y/o locales de un país en competencia entre partidos, dan la legalidad del proceso. La transparencia de los resultados electorales dan la legitimidad inicial a las autoridades electas para asumir la representatividad del poder del pueblo. Así, la legalidad del proceso y la legitimidad de las autoridades electas dadas por la transparencia de los resultados, deben combinarse con la eficiencia y eficacia del desempeño de las mismas que dan la legitimidad real y sostenida ante la sociedad.

La existencia de una adecuada gobernabilidad vista a lo interno, evita una agenda política crítica o polarizada y pone por encima la agenda económica y social. Contribuye a afianzar la paz, la estabilidad y propicia el ambiente adecuado para el uso de los recursos en forma apropiada y transparente, más eficiente y más democrática y, como consecuencia, ambientes positivos para decisiones inversionistas e impulsar el crecimiento y el justo desarrollo. La existencia de una adecuada gobernabilidad, visto a lo externo para cualquier país, potencia de mejor forma su imagen y sus relaciones internacionales y se vuelve más atractivo en términos inversionistas.

La gobernabilidad se fortalece:

en la medida que existan voluntades de anteponer intereses políticos, económicos y particulares a los de la nación y a los de la ciudadanía en general.

en la medida en que la sociedad en sus diversos órganos representativos tenga el espacio suficiente en igualdad de condiciones como factor principal de cambio y de progreso.

La gobernabilidad es entonces la combinación de:

la legitimidad del gobierno y de los partidos políticos ante la sociedad y ante la comunidad internacional

la relación respetuosa, eficiente y democrática entre los órganos del Estado a nivel nacional y local

la existencia de espacios suficientes de los órganos de la sociedad civil en la dinámica económica y social

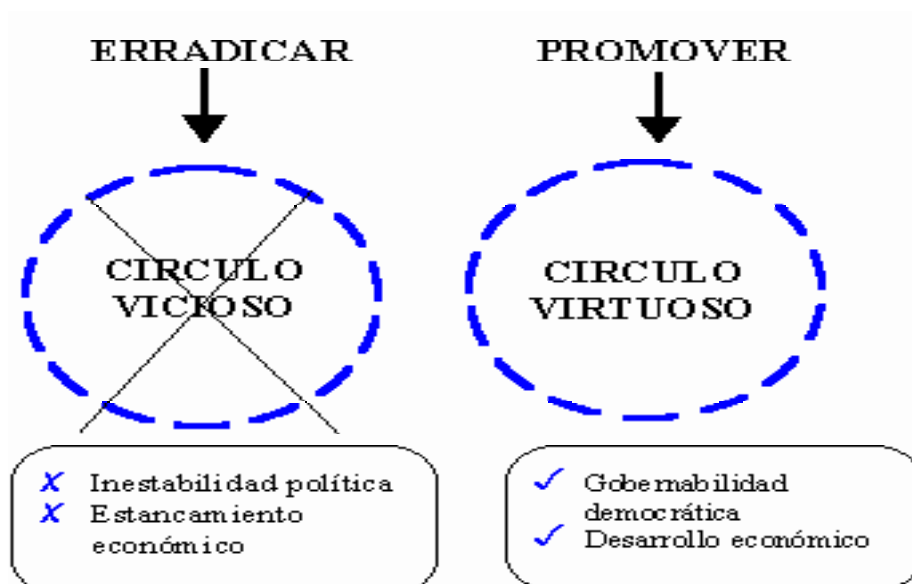
la existencia de una cultura política democrática, pluralista, inclusiva, tolerante y negociadora

La producción de la riqueza nacional con igualdad de oportunidades

la formulación de políticas nacionales con el debido consenso social

la descentralización política y económica hacia las instancias locales y la participación ciudadana en dichos procesos

Todos esos son factores que pueden tender a la estabilidad, al afianzamiento democrático y de una apropiada gobernabilidad.



El reto de los países debe ser: salir del círculo vicioso de inestabilidad, de confrontaciones, estancamiento económico hacia un círculo virtuoso basado en la tolerancia, el respeto mutuo, la gobernabilidad

democrática, aprender diariamente a vivir juntos y en paz.

Algunos elementos estratégicos para fortalecer la gobernabilidad democrática son los siguientes: Construcción ciudadana y participación ciudadana; las relaciones Estado - Sociedad Civil a nivel central y local; promover acceso y flujos libres de información y comunicación; Fomento de la capacidad del Estado de responder a demandas ciudadanas; Fomento de la capacidad ciudadana de resolución directa de problemas; fomento de proyectos de socios "Estado-Sociedad Civil"; Construcción del consenso nacional y local; Descentralización política y económica; Fortalecimiento de la sociedad civil; Transparencia, responsabilidad, integridad y anticorrupción; Equidad y justicia social; Valores de cultura política democrática; Estado de derecho, derechos humanos, calidad de la justicia y seguridad ciudadana; los medios de comunicación, la capacitación y la educación en la gobernabilidad democrática.

Se abordan a continuación estos elementos estratégicos de la gobernabilidad democrática.

La Construcción ciudadana y participación ciudadana

La construcción ciudadana es la acción de motivar a la población la apropiación de la idea de que son parte integrante de los destinos de una nación, de su comunidad y la importancia de participar formal o informalmente en la defensa de los derechos ciudadanos establecidos así como el compromiso de sus responsabilidades en los destinos nacionales y locales, con identificación y representación territorial y/o sectorial de esa construcción ciudadana.

Participación ciudadana es la acción de participar e intervenir, tomar parte y ser tomado en cuenta como ciudadano/a en las decisiones del que hacer político, social, económico y cultural del país; y al relacionarlo con el tema de

la democracia, resalta que la participación ciudadana o la expresión comunitaria es eje fundamental en la democratización. De igual manera, la participación ciudadana se tiene que dar en igualdad de derechos, condiciones y oportunidades en los asuntos públicos que afectan el desarrollo integral de la ciudadanía.

Adicionalmente es importante la acción del ciudadano como *sujeto democrático* (apropiación de valores y principios democráticos) y *sujeto democratizador* (dispuesto hacia el cambio positivo del estado de cosas) y además el reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana como factor fundamental de cambio y de progreso. Por ejemplo, una ciudadanía organizada y movilizada contra la violencia y la inseguridad ciudadana puede ser más efectivo que un líder autoritario que emplea altos niveles de violencia oficial. El primer tipo de solución puede fortalecer la conciencia de los derechos humanos de los ciudadanos. El segundo tipo de "solución" puede poner en peligro rápidamente los derechos humanos, luego la democracia y finalmente la paz misma. Esa es la triste experiencia de muchas sociedades al experimentar con "salidas autoritarias" a situaciones de violencia e incertidumbre en vez de salidas basadas en la ciudadanía asumiendo sus responsabilidades.

La expresión comunitaria es eje fundamental en la democratización, y por eso los gobiernos deben optar por el impulso de una verdadera descentralización del poder político y económico hacia la dinámica local y no de desconcentración de funciones como ha ocurrido en reformas del Estado en la mayoría de países. Así la participación comunitaria es una de las mejores experiencias tanto en la democratización del país como en la solución concreta de problemas en locales urbanos y rurales donde se logra el involucramiento de los vecinos sin distinciones políticas, porque los impulsa el bien común, porque a menor nivel de agregación social mayor identidad cultural y vecinal.

Promover relaciones Estado-Sociedad Civil a nivel central y local.

La Gobernabilidad Democrática consiste en las relaciones entre el sector público y el sector privado, así como entre el nivel central y el nivel local, que permitan a una sociedad fijar y lograr objetivos. Construir relaciones eficaces entre el Estado y la Sociedad Civil, entre el nivel central y el nivel local es fortalecer la gobernabilidad democrática. En todos los países esto requiere el empoderamiento de la sociedad civil y de la gobernabilidad local. Esto involucra al sector privado empresarial, las organizaciones no

gubernamentales, las organizaciones comunitarias y la ciudadanía en general. Para ello es crucial contribuir a la capacidad de respuesta a demandas ciudadanas mediante la articulación y agregación de intereses, así como de la promoción de demandas ciudadanas directas y el fortalecimiento de la capacidad del sector público al nivel local y central de satisfacerlas. La articulación de intereses se promueve muchas veces a través de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales. En la agregación de intereses juegan papeles fundamentales los partidos políticos y los parlamentos. La última función tiene gran valor porque no todos los intereses puedan ser atendidos y tienen que ser priorizados. Las organizaciones que propugnan un sólo interés—como las organizaciones no gubernamentales—tienen su valor en plantear en la agenda su tema, pero es contraproducente si llegan a determinar la agenda nacional por la falta de capacidad de análisis y manejo para la agregación de intereses. En resumen la gobernabilidad no es lo que hace el gobierno ni la sociedad civil sino el interfase entre ellos, la relación entre ellos.

Promover acceso y flujos libres de información y comunicaciones

Como la gobernabilidad es una relación entre el Estado y la Sociedad Civil consiste en gran medida en información y comunicaciones. El libre acceso y flujos libres de información facilitan esa relación mientras que trabas en la información afectan el funcionamiento de la gobernabilidad de la misma manera que distorsionan a los mercados en la economía de mercado. Anteriormente se presentó las diferencias en los flujos de información y comunicaciones en la sociedad autoritaria y burocrática comparado a la sociedad participativa y sinérgica. Una parte de la transición entre estos dos tipos ideales de sociedad tiene que ver con el papel de la información y las comunicaciones. Asimismo, gran parte de la transparencia, responsabilidad y capacidad de respuesta consiste en información y comunicaciones, mientras la parte de análisis y evaluación se basa obviamente en información y comunicaciones. Las transformaciones en gobernabilidad democrática suelen ser de mediano y largo plazo, sobre todo con relación al elemento de cultura política. Sin embargo pueden haber logros de muy corto y corto plazo también. Ellos son muy importantes para imprimir impulso en el proceso de transformación y ganar credibilidad para el mismo. El elemento de información y comunicaciones presenta oportunidades para logros a muy corto y corto plazo. La moderna tecnología de información y comunicaciones, sobre todo a través del Internet, presenta oportunidades en tal sentido.

Fomento de la capacidad del Estado de responder a demandas ciudadanas.

La eficacia del Estado es fundamental para la sostenibilidad de su legitimidad ante la ciudadanía. El Estado puede tener bases más institucionales democráticas sin gozar de legitimidad si hay una crónica incapacidad del Estado de resolver los problemas críticos más sentidos de la población, o aprovechar las oportunidades potenciales con que cuenta un país. Cabe constar sí que el principal obstáculo del Estado fomentando capacidades para responder a demandas ciudadanas, es la tendencia mundial que le asigna a este en sociedades poco desarrolladas o altamente dependientes, una función minimalista en la economía y en el mercado, mientras que en sociedades altamente desarrolladas e independientes los Estados son también fuertes con función ampliada en la economía y la política a nivel nacional e internacional. Eso hace que haya un dilema fuerte entre democracia y mercado. En términos reales, ¿es el mercado parte de la democracia o es la democracia la que va a quedar cada vez más subordinada al mercado?. Esto surge dado que por la fuerza internacional del mercado este hace que la democracia en las naciones tenga elementos de subordinación al mercado. Así, las democracias, restringidas sus capacidades por la fuerza internacional del mercado y reducido uno de sus instrumentos, el Estado, hace que la misma tenga aún menos capacidad de acción. El Estado en conjunto con la sociedad son vías efectivas para el desarrollo de estrategias de solución que el mercado por su misma naturaleza no atiende, tales como la educación, la salud, la ecología, la equidad, la democratización en el acceso de los recursos y de las oportunidades, que todos gocen de los beneficios del desarrollo y no un reducido grupo como suele ocurrir hoy en día según información de las Naciones Unidas y que todos los ciudadanos puedan participar en decisiones que afectan sus vidas. La ineficacia crónica conspira en contra de la democracia. Uno de los medios para lograr eficacia es involucrar a los ciudadanos mismos en los procesos de respuesta a sus propias demandas.

Fomento de la capacidad ciudadana de resolución directa de problemas.

Las iniciativas ciudadanas han probado ser más eficaces que las gubernamentales en poner en la agenda temas de tanta trascendencia para

el Siglo XX como los derechos humanos, las desigualdades sociales, la ecología y los derechos de la mujer. Las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales han sido las formas organizacionales de estos procesos. Ahora un movimiento internacional en contra de la corrupción y a favor de la integridad en la vida pública y privada está en proceso de formación. Dicho movimiento puede aprender mucho de los movimientos anteriores. Los últimos a la vez pueden beneficiarse del nuevo movimiento. La corrupción es enemiga de los derechos humanos (e incluso del Estado de Derecho mismo), así como del medio ambiente. La integridad es aliado de los movimientos de las mujeres.

No menos importantes son las organizaciones comunitarias y los grupos ad hoc de ciudadanos que llevan a cabo iniciativas ciudadanas para resolver sus problemas y realizar sus oportunidades directamente. En una época de recortes presupuestarios gubernamentales casi universales, y sobre todo la reducción de programas sociales, los ciudadanos que esperan pasivamente que el Estado intervenga a su favor pueden quedar muy mal posicionados para el futuro. Las iniciativas ciudadanas están crecientemente conceptualizadas como un elemento fundamental de tanto la gobernabilidad como de la democracia. Ellos presentan hoy en día nuevas oportunidades para proyectos de "socios Estado-Sociedad Civil." Las empresas privadas tienen gran capacidad de resolución directa de problemas y aprovechamiento de oportunidades, además de estructuras organizacionales ágiles en muchos casos. La combinación de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias con la empresa privada por el lado de la sociedad civil con el Estado pueda generar relaciones de socios de mayor capacidad y efectividad.

Fomento de proyectos de socios "Estado-Sociedad Civil"

El fomento de la capacidad del Estado de responder a demandas ciudadanas y el fortalecimiento de la capacidad ciudadana de resolución directa de problemas generan sinérgias mutuas y círculos virtuosos de gran valor. Las relaciones de socios "Estado-Sociedad Civil" pueden potenciar la capacidad de una sociedad de fijar y lograr objetivos. Cuando esto sucede a la vez al nivel local como al nivel central se está fortaleciendo la esencia de la gobernabilidad democrática. En la actualidad hay ejemplos de estos tipos de relaciones en casi todas las esferas de las mejores prácticas internacionales.

Construcción del consenso nacional y local

La práctica política y cívica en la formulación y adopción de políticas nacionales y locales deben basarse en amplios procesos de participación que garanticen el consenso social sobre las mismas.

Hay cuatro tipos principales de transición política:

La transición impuesta, resultado de la asunción al poder de una organización política que desplaza totalmente por la fuerza a otra organización política, sea esta acompañada o no de imposición extranjera. El desplazamiento de una organización política sobre la otra surge de procesos de golpe de estado, insurrecciones o de presiones sociales.

La transición pactada, resultado de acuerdos entre las partes políticas contendientes en la solución de crisis política - institucional, acordando modificaciones o nuevas reglas de juego en el acceso, ejercicio, alternabilidad y espacios del poder político. Suele ocurrir generalmente entre los principales sectores en conflicto que buscan ese tipo de solución, convirtiéndose en salidas positivas porque apuntan a la estabilidad, pero cuyos acuerdos pactados no apuntan necesariamente a la gobernabilidad democrática cuando priva la solución a intereses de las partes en conflicto y no al conjunto de una nación. Por tanto característica distintiva de la transición pactada es que mayormente priva la solución a los intereses de los sectores en pugna y por tanto tienen baja legitimidad ante la sociedad y con duración de corto plazo.

La transición concertada en la que todas las fuerzas vivas de un país establecen o apoyan ampliamente los acuerdos que permitan fijar en forma consensuada las pautas básicas de un país a corto, mediano y largo plazo; es decir, políticas de Nación y políticas de Estado como marcos globales para cada gobierno o bien acuerdos entre sectores o territorios en conflicto que por su impacto positivo a los procesos de paz o del desarrollo nacional, se convierte en acuerdos concertados con apoyo social; y,

La transición concedida, en la cual una organización política o liderazgo para superar sus crisis, decide ceder espacios de poder político a veces hasta subordinarse a cambio de conservar parte del poder.

Desde luego, un país puede pasar por varias de estas modalidades o existir en forma combinada parte de sus características, pero de todas ellas la que más puede tender a favorecer la gobernabilidad a mediano y largo plazo es

la transición concertada al estar respaldada por el consenso social. Así, enfrentar los grandes desafíos del impulso de la democracia y de la economía, requiere tomar conciencia en los actores claves de un país sobre la importancia de la transición política concertada. La capacidad de pasar de sociedades autoritarias y burocráticas a sociedades participativas y sinérgicas requiere del impulso de la cultura de la concertación.

Para los países que en la solución de conflictos requieren llegar a acuerdos de tipo nacional además de solucionar los puntos de conflicto, deben atender los principales problemas de la ciudadanía con la participación de la misma. También es importante que independientemente del avance de condiciones para un acuerdo nacional o local es necesario buscar ventanillas de comunicación y de diálogo entre el Estado y la sociedad civil para la solución de temas específicos territoriales y/o sectoriales. Esta modalidad crea ambientes apropiados para la continuidad de prácticas de consenso nacional, local y sectorial.

Descentralización política y económica

La descentralización económica debe valorarse como el justo retorno de la riqueza generada en los territorios y la gama de oportunidades que implica para el desarrollo económico. La descentralización política debe valorarse como el reconocimiento que el municipio y la comunidad es la unidad base de la democracia y la que más vincula la relación Estado-Sociedad y sirve además como acompañamiento político a la descentralización económica. Esto implica por ende una redistribución del poder en la sociedad a favor del nivel local, que a su vez es escenario más idóneo para la participación ciudadana que el nacional. La transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta también son muchas veces más alcanzables al nivel local que nacional. Claro está que la mezcla más efectiva de centralización-descentralización depende de la época histórica que vive un país y su situación en la misma. Siempre existen las dos tendencias en balance sobre un continuo accionar. Tampoco es la descentralización una panacea. Todos los vicios que puedan presentarse al nivel central también pueden presentarse al nivel local. Sin embargo, cuando la descentralización está acompañada por amplia participación ciudadana se reducen los riesgos de ingobernabilidad.

El fortalecimiento de la sociedad civil

La sociedad civil consiste de los partidos políticos, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, así como la

ciudadanía misma. Los partidos políticos tienen como razón de ser la conquista del poder. La esencia de las empresas es el lucro. Las organizaciones no gubernamentales y comunitarias se basan en afinidades de creencias, valores, intereses y posiciones de sus clientelas. La razón de ser de los ciudadanos es vivir sus vidas en paz y felicidad con la más alta calidad de vida material y espiritual posible para ellos, sus familias y sus comunidades. Estos son el punto de partida y el punto de llegada para la evaluación de la gobernabilidad y del desarrollo. Todo lo demás debe estar construido a raíz de los ciudadanos y para servir a los ciudadanos.

Todas las partes de la sociedad civil son necesarias para que una sociedad o comunidad pueda fijar y lograr objetivos. Esto se realiza en relación con el Estado. Si la sociedad civil, o partes de ella, son débiles esto afecta las posibilidades de construcción de la gobernabilidad democrática. El fortalecimiento de la sociedad civil concierne a los siguientes temas, entre otros:

El nivel de articulación de la sociedad civil en un país

El nivel de democratización de las organizaciones de la sociedad civil

El nivel de descentralización de la sociedad civil

El nivel de defensa explícita de la paz, la democracia y los derechos humanos

5) La fuerza de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias

El papel de los partidos políticos

Las contribuciones de las empresas privadas en el marco de la globalización

La primacía del ciudadano

El nivel de articulación de la sociedad civil en un país

El espacio para la sociedad civil varía de país en país y de época histórica a época histórica. Pueden haber problemas de debilidades de los partidos políticos, las empresas privadas o de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias. Los ciudadanos pueden ser pasivos o activos. La gobernabilidad democrática funciona mejor cuando todos cumplen sus roles en la sociedad y hay una vigorosa sociedad civil. Fuertes interrelaciones entre las varias instancias de la sociedad civil fortalece su capacidad de conservar su espacio frente al Estado.

El nivel de democratización de la sociedad civil

La democracia no es solo asunto del gobierno sino de la sociedad entera. Incluso excelentes instituciones democráticas estatales pueden convertirse en caricaturas cuando no hay democracia interna en las organizaciones de la sociedad civil. Dos ejemplos son los siguientes:

-Puede haber elecciones transparentes y honestas pero si un grupo de políticos escogen las listas de los candidatos de los partidos con opción de poder, la ciudadanía ve su capacidad de escogencia real drásticamente reducida.

-Si los medios de comunicación son controlados por un pequeño grupo de empresas que controlan a la vez el acceso a los mismos, tanto los ciudadanos como las organizaciones no gubernamentales, como otras empresas, como los políticos pueden encontrarse a la merced de la imposición de agendas y la limitación real de la democracia.

La falta de circulación y alternación de liderazgo es un problema frecuente en la democracia interna de muchas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales y comunitarias. Ellos pueden llegar a tener "dueños" igual como las empresas privadas.

El grado de descentralización de la sociedad civil

Igual como en el caso de la democracia, la descentralización estatal no llevará a una redistribución real del poder político y económico de la sociedad si las organizaciones de la sociedad civil son fuertemente centralizados. La descentralización, igual que la gobernabilidad misma, tiene que ser una relación entre el Estado y la sociedad civil.

Las organizaciones no gubernamentales y comunitarias abren canales alternativos de información, comunicaciones, organización, movilización y liderazgo. Amplían la representación y participación comunitaria y plantean la posibilidad de la resolución directa de algunos de sus problemas por la comunidad misma. Todas estas posibilidades, así como de la democracia interna descrita anteriormente, son aumentadas en la medida que el nivel local de base sea el más importante en las organizaciones. La descentralización también puede permitir la articulación de las diversas organizaciones al nivel local. Esto genera la posibilidad de proyectos locales de beneficio comunitario que aglutinan las diversas organizaciones por encima de diferencias que puedan tener. Dichos proyectos concretos también pueden ser el punto focal para ejercer la influencia de los ciudadanos sobre los gobiernos locales, los partidos y los grupos económicos locales en la búsqueda de "socios" que apoyen el esfuerzo comunitario. La cooperación externa también puede ser otro "socio" potencial. Si la lógica política de los partidos en la conquista y ejercicio del poder tiende a la centralización, la lógica comunitaria de las organizaciones de base de beneficiar el bien común, sus afiliados y clientelas tiende a funcionar mejor en forma descentralizada.

Cabe constar que el énfasis aquí en el papel creciente que están jugando las organizaciones no gubernamentales y comunitarias en la gobernabilidad democrática no desestima de ninguna manera las contribuciones necesarias para la gobernabilidad de los partidos políticos y las empresas privadas, así como por supuesto de los gobiernos. Incluso la gran conclusión del análisis actual es que la gobernabilidad es un concepto RELACIONAL. Consiste en las relaciones entre el sector público y el sector privado, tanto al nivel central como local. Ninguno de esos elementos puede promover la gobernabilidad en forma aislada porque la gobernabilidad consiste en las relaciones entre ellos.

El nivel de defensa explícita de los valores de la paz, la democracia, estado de derecho y los derechos humanos

El espacio de la sociedad civil se basa en la paz, la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos. Cuando ellos se debilitan la imposición

autoritaria y/o anárquica sobre la sociedad civil se vuelve más probable. La pérdida de la paz, la democracia, el estado de derecho y de los derechos humanos puede suceder en una forma rápida y visible, mientras su reconstrucción puede demorar años o aún décadas. La defensa de ellas entonces debe convertirse en uno de los principales objetivos de la sociedad civil. Si la sociedad civil abdica su responsabilidad de defenderlas y lo deja exclusivamente al Estado, se produce un desequilibrio en la gobernabilidad que debilita las probabilidades de una defensa exitosa.

5. La Fuerza de las Organizaciones No Gubernamentales y Comunitarias

La sociedad civil puede jugar su papel en la gobernabilidad democrática más efectivamente cuando los partidos políticos y las empresas privadas están acompañadas por organizaciones no gubernamentales y comunitarias fuertes; esto en relación a tanto la dinámica interna de la sociedad civil como relaciones con el Estado. En la economía de mercado existe la bien conocida tendencia de concentración del poder político y económico. Así, en la teoría económica de la democracia se otorga gran importancia a la existencia de una clase media que evita la polarización de la sociedad en un pequeño grupo de ricos y poderosos y una gran masa de pobres sin poder. Asimismo, la teoría política de la democracia enfatiza el papel de intermediación que pueden jugar los grupos de interés no gubernamentales y comunitarias en las controversias políticas y económicas al permitir otro nivel de representación y participación, así como de defensa de los intereses de diferentes grupos sociales.

La lucha por el poder o el enriquecimiento como fines en sí mismo suelen ser muy frontales y con base en los intereses de pequeños grupos de los más poderosos. La presencia de otros tipos de unidades con poder puede moderar dichas luchas al introducir en la política las creencias, los valores, los intereses y las posiciones de grupos más amplios de la población. Esto implica mejores condiciones para la estabilidad y la resolución pacífica de las controversias.

Para grupos débiles en la sociedad, incluyendo las minorías, las organizaciones no gubernamentales y comunitarias---a veces siendo ellas entidades autóctonas--- son el mecanismo más efectivo para la defensa de sus intereses frente a los partidos políticos y los grupos económicos por un lado y el Estado por otro.

El papel de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias pueden ser más que el conjunto del poder de cada organización que la conforma. Esto sucede cuando las organizaciones no gubernamentales y comunitarias se consolidan como sector en sí, independiente tanto del gobierno como de los partidos y los grupos económicos. Dicha independencia permite a la sociedad poner límites al poder político mediante la defensa de la plena vigencia de los derechos humanos y del estado de derecho. Igual, poner límites al poder económico mediante la defensa del medio ambiente, la salud pública, los trabajadores y los consumidores. En resumen, las organizaciones no gubernamentales y comunitarias bien articuladas pueden ser una de los principales actores para la consolidación y defensa de la gobernabilidad democrática.

Las organizaciones no gubernamentales y comunitarias abren canales alternativos de información, comunicaciones, organización, movilización y liderazgo. Amplían la representación y participación comunitaria.

Sin embargo, es importante conocer sus límites y sus complementariedades con los partidos políticos y las empresas privadas, así como el espacio que siempre deben ocupar los ciudadanos individuales como tales. Las organizaciones no gubernamentales y comunitarias no son una panacea. Suelen concentrarse en un sólo tema o una banda estrecha de intereses. Articular esos intereses es su fuerte. Agregar intereses según prioridades nacionales competitivas no suelen ser su fuerte. Un poder desmedido movilizado a favor de una sola prioridad de varias críticas puede ser contraproducente para la gobernabilidad democrática. Estas organizaciones pueden ser ideologizadas en torno a un sólo tema e impregnadas con creencias que alientan el odio, la intolerancia, el sectarismo y hasta la violencia.

Sin embargo, hay una tendencia natural entre ellos y de la mayor parte de ellas de apoyar a la paz, la democracia y los derechos humanos. Esto se debe a dos razones. Primero, su canal de representación, participación y defensa de los derechos de la ciudadanía depende de los derechos humanos y de la democracia. Los derechos de organización, asamblea pacífica, de libre expresión y de petición a las autoridades son la base misma de la existencia de estas organizaciones. Segundo, para los grupos débiles el poder económico y político, la plena vigencia de la democracia y los derechos humanos son las mejores defensas de sus intereses. Ellos son los mayores víctimas de la violencia, la falta de vigencia de los derechos humanos y la concentración anti-democrática del poder político y económico. Ellos

también son los que más sufren por arbitrariedades, favoritismos, corrupción e ineficiencias del poder.

En las democracias efectivas, la política consiste en interacciones internas y externos del Estado y la Sociedad Civil, entre el gobierno, los partidos políticos, las empresas y la organizaciones no gubernamentales y comunitarias, así como con los ciudadanos directamente en determinadas circunstancias.

La Efectividad de los Partidos Políticos

La alternabilidad en el poder requiere de élites preparadas con los conocimientos, habilidades y experiencias necesarias para manejar al Estado y dar liderazgo a la sociedad. También requiere de programas políticos y políticas estatales que prioricen y agregen los contradictorios intereses que compiten por convertirse en políticas estatales. La dificultad de esa tarea y la importancia de esa función no debe sub-estimarse. Se realiza dentro de los partidos mismos, en los ministerios y en los parlamentos, tanto desde la perspectiva de partido de gobierno como de partido de oposición.

Contribuciones de calidad a la gobernabilidad democrática por el lado estatal requieren de tanto un gobierno de calidad como una oposición de calidad. La importancia del papel de la oposición en la democracia tampoco debe subestimarse. Como parte del descrédito generalizado para las instituciones estatales y políticas que es casi un fenómeno universal, los partidos políticos reciben evaluaciones muy negativas en la mayoría de los países. También se cita una pérdida de relevancia de los partidos dado el descenso en la importancia de la ideología en la política contemporánea. Sin embargo, de allí no se puede llegar a la conclusión de que la gobernabilidad democrática puede prescindir del papel que juegan los partidos políticos, sobre todo en materia de políticas estatales y liderazgos.

La alternativa ensayada en muchas ocasiones de gobiernos de tecnócratas no suele producir los éxitos esperados, sobre todo a mediano plazo, y dichos resultados suelen ser en desmedro de la transparencia, responsabilidad y capacidad de respuesta a demandas ciudadanas de la gobernabilidad democrática.

Las Contribuciones de la Empresa Privada

Decir que la esencia de la empresa privada es el lucro es indiscutible. Decir que sus preocupaciones se reducen al mismo es una caricatura que esconde

la dinámica real de la sociedad contemporánea en que una gama cada vez mayor de las actividades sociales, culturales y ecológicas tienen una presencia de las empresas privadas. Eso incluye actividades tales como la educación, la salud, el bienestar social y las artes. La amplitud de intereses de las empresas privadas se ampliarán de cara al proceso de la globalización. Dicho fenómeno tiene sus manifestaciones más fuertes en los flujos mundiales de capitales, información y comunicaciones, así como una apertura mucho más relativa y selectiva de los mercados de bienes y servicios. La globalización ya ha avanzado suficiente que las empresas más internacionales ya tienen conciencia del hecho de que en el siglo XXI todos los países van a estar compitiendo con todos los demás países, así como en el hecho de que dicha competencia va a ser en torno a absolutamente todos los factores que condicionan la producción y comercialización, incluyendo la calidad del medio ambiente (el agua limpia será uno de los recursos más escasos a nivel mundial), la infraestructura, la salud y educación y la gobernabilidad. O sea se trata de una competitividad sistémica. Así, es previsible el interés cada vez mayor de las empresas privadas en todos los aspectos de la gobernabilidad dada las exigencias de la competitividad sistémica que impone el proceso de globalización de la economía mundial.

8. La Primacía de los Ciudadanos

Los mercados de las empresas son los ciudadanos, los votantes de los políticos son los ciudadanos, y los representados de las organizaciones no gubernamentales y comunitarios son los ciudadanos. Por el lado del Estado, los gobernados de los gobernantes son los ciudadanos y los dueños de una democracia son los ciudadanos. En el último raciocinio los ciudadanos son los sujetos de la gobernabilidad y por ende deben tener primacía como unidad de análisis y de acción y como punto de entrada y puntos de salida de todo proceso de construcción de capacidades de gobernabilidad democrática.

Transparencia, responsabilidad, integridad y anticorrupción

La corrupción es un estrago económico, social y político que puede apropiarse de una parte significativa del Producto Interno Bruto y del Presupuesto Nacional de cualquier país, sea un régimen autoritario o una democracia, rico o pobre. La corrupción monetiza a los servicios y los "derechos" y privatiza a las políticas nacionales. Afecta a todos los ciudadanos pero principalmente a los más pobres que tienen menor capacidad de competir para los servicios y derechos monetizados. La corrupción endémica rápidamente saca a los pobres como grupo social del

mercado de las políticas y los beneficios. La corrupción también afecta al medio ambiente cuyos depredadores tienen mayor propensión al soborno que sus defensores. La corrupción de gran magnitud se convierte en un problema de derechos humanos al debilitar el Estado de Derecho. Cuando la búsqueda de rentas se institucionaliza se enfrenta a la corrupción endémica y sistémica. Así es muy difícil reducirla porque la búsqueda de rentas ya forma parte de las estructuras económicas de un país. En ese momento las transformaciones requeridas son de índole legales, administrativas, económicas y culturales.

La ética, la integridad, la responsabilidad y la legalidad son las verdaderas defensas frente a la corrupción. La presencia de ellos tienen que permear tanto el sector privado como el sector público. Es muy difícil pensar que se va a tener un gobierno honesto en una sociedad corrupta. La mayor parte de la corrupción es inter-sectorial. Además la corrupción privada también puede destruir una economía. Los sobornos para conseguir préstamos bancarios forma una parte importante de las actuales crisis económicas de los países asiáticos. Si no hay campañas de gran energía contra la corrupción se produce la corrupción pasiva de tolerancia a las actividades ilícitas entre los no corruptos en un lugar de trabajo, o en la sociedad en general. Tal complicidad pasiva viene a ser la reserva para la expansión de la corrupción activa.

La experiencia de las mejores prácticas internacionales indican que las campañas contra la corrupción tienen que tener las siguientes características:

- Cubrir tanto el sector público como el sector privado
- Ser permanentes
- Tener apoyo político decidido a todo nivel, pero sobre todo al nivel más alto
- Realizar investigaciones y procesos en forma vigoroso
 - Prevenir la corrupción con el continuo perfeccionamiento de sistemas que aumentan los niveles de transparencia y responsabilidad en la formulación de políticas y en la realización de transacciones.
 - Fortalecer las potestades y la capacidad de las entidades fiscalizadoras

- Fomento de la integridad en cada lugar de trabajo con incentivos y premios morales.
- Volver la lucha contra la corrupción tarea de cada lugar de trabajo con responsabilidad administrativa y penal de la cadena de mando.
- Fomento de la integridad mediante la educación formal e informal
- Campañas continuas en los medios masivos para elevar los niveles de conciencia pública

Equidad y justicia social

Las grandes desigualdades sociales y su agudización existentes a escala universal serán uno de los grandes temas del próximo siglo en que la globalización de la democracia tendrá que atender por razones éticas, políticas, económicas y sociales. La exclusión de personas por género, etnia, raza, situación económica—o cualquier otra condición—limita la capacidad de desarrollo nacional y debilita la gobernabilidad democrática al reducir los niveles de equidad y justicia social.

La democracia tiene como fin último procurar el bienestar de los pueblos, la dignidad del ser humano material y espiritualmente, a fomentar la capacidad creativa de los pueblos proveyendo para ello condiciones adecuadas de educación y salud, en suma el desarrollo humano sostenible con criterios de equidad y justicia social.

Se considera que esto es el principal reto de la democracia a escala mundial. Los pueblos requieren espacios en la democracia y en la economía que les permita superar en medida significativa los estados de pobreza y salir de la mera sobrevivencia. La pobreza resta capacidad a las naciones para emprender las grandes metas de mejoría económica y mejoría de vida de los pueblos.

Un fenómeno de creciente importancia es la exclusión de los jóvenes de las actividades económicas, y por lo mismo de su plena realización, incluyendo aquellos que han recibido títulos secundarios y universitarios. El crecimiento económico sin generación de empleo afecta a los más jóvenes (y también los más viejos) más que a otros grupos de edad. Dada esta exclusión, gran

capacidad nacional es desperdiciada, sobre todo considerando las estructuras demográficas mayoritariamente jóvenes de los países no industrializados. También las energías y entusiasmos de la juventud puede convertirse en frustraciones y amarguras con nefastas consecuencias sociales.

Las exclusiones por género también limitan las capacidades de desarrollo de un sector de la población al sacrificar el talento femenino cuyos aportes al desarrollo pueden ser muy inmediatas al incorporarlos.

Las exclusiones de los pobres y las mujeres o por edad, raza, étnia, religión, ideología o afiliación política, entre otras, también debilitan la valoración de la democracia ya que los ciudadanos esperan que:

- El sistema político responda a sus demandas y necesidades;
- El sistema económico brinde iguales oportunidades de espacios de acción;
 - Las brechas por exclusiones se vaya disminuyendo (mientras la tendencia mundial es al aumento); y
 - Los temas de la equidad y la justicia social estén siendo valorados como de alta prioridad y atendidos por las instituciones del sistema democrático.

Cuando existe cúmulo significativo de exclusiones de diferente índole cualitativa y/o cuantitativamente, además de una baja valoración de como las instituciones estatales enfrentan a ellas, hay riesgo que surja escenarios propicios para agudos conflictos sociales con alto potencial de violencia.

En suma, la construcción de la democracia requiere que haya una práctica permanente basada en la inclusión política, donde se garantice la representación y participación de las fuerzas sociales y organizaciones políticas; la inclusión económica transparente y ética que garantice la igualdad de oportunidades en los procesos productivos, comerciales, en el acceso a la disponibilidad de los recursos escasos y la garantía del trabajo; la inclusión social de todos ciudadanos independientemente de su raza, religión, género, origen territorial y clase social; así como la inclusión geográfica basada en la descentralización política, económica y mejora en las comunicaciones.

La Cultura política democrática

¿Por qué es importante la atención a la cultura política?

El atraso o progreso de los pueblos tiene mucho que ver con la cultura, especialmente la cultura política y muy particularmente la cultura política democrática. En la medida que un país se va apropiando en forma sostenida de la cultura política democrática, tendrá como resultado prolongados períodos de estabilidad, base esencial para apuntalar los retos del crecimiento, la equidad, la sostenibilidad y el desarrollo humano. Caso contrario, en presencia de una cultura política no democrática o poco democrática, se producen inestabilidades históricas crónicas, con resultados en atraso, desinversión, pérdida de riqueza nacional, aumento de la pobreza y de la hambruna, así como menos espacios para prepararse para los retos de la globalización y la competitividad. En fin deterioro del desarrollo humano y un futuro incierto.

Para los países buscando superar historias recurrentes de conflictos, la cultura política democrática ofrece los valores, las actitudes y los comportamientos necesarios para construir la paz y la gobernabilidad democrática sostenible.

De ahí que el análisis de la cultura política en forma permanente es esencial, primero, para medir los aspectos de contribución u obstáculo al desarrollo de un país, segundo, para identificar la igualdad o diferencia de valores de cultura política en la sociedad versus en la institucionalidad y liderazgo político y, tercero, para determinar la capacidad de cambiar el marco de valores de aquellas expresiones y actuaciones no democráticas o las que siendo positivas pudieran haber sido mejores.

¿Qué es cultura?

Entendemos por cultura, el conjunto de formas y modos adquiridos de pensar, hablar, expresarse, percibir, comportarse, comunicarse, sentir y valorarse a uno mismo en cuanto a individuo y en cuanto a grupos, en suma, el resultado de la vivencia de los pueblos.

¿Qué es cultura política?

Entendemos por cultura política el resultado del comportamiento y valores de los políticos y de los ciudadanos en la vida nacional, en su calidad de seres políticos.

¿Cuáles con las principales manifestaciones de la cultura política democrática?

Las principales manifestaciones democráticas de la cultura política son: la tolerancia a la disidencia política, la negociación como solución de las controversias, el respeto al derecho de los demás, el reconocimiento del voto popular como única vía de acceso al poder político, el pluralismo político, la equidad en las relaciones políticas, económicas, sociales y de género, la visión de nación por encima de intereses particulares .

¿Cuáles son las principales manifestaciones de la cultura política tradicional?

Las principales manifestaciones no democráticas de la cultura política son: las exclusiones, las confrontaciones, la intolerancia, la baja capacidad de negociación, la violencia política antepuesta a la negociación, la visión suma cero del poder de que el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo, el caudillismo y el cacicazgo, el hegemonismo el cortoplacismo y el centralismo

A continuación se comparan los rasgos que caracterizan a la cultura política tradicional y a la cultura política democrática:

Cultura política No Democrática	Cultura política Democrática
X Las actitudes excluyentes	✓ Las actitudes incluyentes
X La intolerancia	✓ La tolerancia a la disidencia política y en las relaciones entre personas y grupos
X La s confrontaciones	✓ La negociación como el método idóneo para la resolución de las controversias
X La imposición de los intereses propios por encima de todo	✓ El respeto a los derechos de los demás y la equidad como principio
X La violencia política como medio de poder	✓ El reconocimiento del voto popular como la única vía cívica de acceso al poder político
X La visión "suma cero" del poder de que el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo	✓ El pluralismo político
X El caudillismo y el cacicazgo	✓ La circulación de liderazgos
X El hegemonismo	✓ La alternabilidad en el poder y los derechos de la oposición y de las minorías
X El centralismo del poder	✓ La descentralización del poder
X El autoritarismo	✓ La participación
X Las luchas políticas que rehusan las vías cívicas	✓ La aplicación de métodos cívicos en las manifestaciones de demandas políticas, económicas y sociales

Estado de derecho, derechos humanos, calidad de la justicia y seguridad ciudadana.

El Estado de Derecho es la garantía fundamental para el desarrollo de la institucionalidad de la democracia y el ordenamiento de la relación entre ciudadanos y de estos con el Estado. El Estado de Derecho también es la mejor garantía institucional de los derechos humanos. Estos se consolidan cuando la institucionalización está acompañada por la internalización de la ciudadanía por medio de la educación formal e informal de los valores, actitudes y comportamientos que conlleven al respeto de los derechos humanos. Sin embargo, sin justicia eficaz no puede haber plena vigencia de los derechos humanos. Esto implica un sistema institucional de justicia eficiente capaz de responder a las demandas ciudadanas e institucionales en materia de impartición de justicia. Todo lo anterior, entre muchos otros factores, contribuye a la seguridad ciudadana que constituye una de las demandas más fundamentales de la ciudadanía.

Cuando hay resquebrajamiento de la justicia se fomenta la justificación de una parte de la sociedad que apoya a aquellos que tomen la justicia en sus propias manos. Esta tendencia peligrosa para la paz, la democracia y los derechos humanos puede contrarrestarse canalizando el disgusto ciudadano ante los altos niveles de crimen y los bajos niveles de seguridad ciudadana. Esto se puede lograr por campañas que movilicen a la población local. Estos abarcan llevar a la policía más cercana a la comunidad que sirven, apoyos a la policía por los ciudadanos, atención especial a focos de crimen por parte de la policía y la ciudadanía, solidaridad entre los ciudadanos frente al crimen, ayuda a víctimas de crímenes, promoción de la denuncia, programas de testigos protegidos y la insistencia en la ventilación judicial de los casos con apoyo comunitario. Campañas exitosas en ciudades tan plagadas del crimen como Nueva York, Río de Janeiro, Bogotá y Karachi indican que ante situaciones supuestamente "imposibles" se puede lograr mucho más de lo que se pueda imaginar. En menos de tres años en cada caso Nueva York bajó la actividad de las bandas juveniles, Río de Janeiro los asaltos a turistas, Bogotá la tasa de asesinatos y Karachi redujo los secuestros en un 90%, con 80% de los casos restantes siendo resueltos. O sea que el secuestro pasó de ser una industria en bonanza a ser un pésimo negocio. En todos estos casos se combinaron políticas focalizadas, la descentralización y la participación ciudadana.

Los medios de comunicación, la capacitación y la educación en la gobernabilidad democrática

Hay quienes consideran que la influencia de la cultura política tradicional anti-democrática condena a algunos países fatalmente a círculos viciosos de violencia e inestabilidad institucional. Es difícil refutar estos argumentos desde la historia cuando toda ella y buena parte de la actualidad se tienen esas características.

Sin embargo, la velocidad del cambio cultural que presenciamos producto de las aperturas y la globalización indica contundentemente el grado en que la cultura es susceptible de cambio. La experiencia vivencial es la base de la cultura. La guerra genera una cultura de violencia que tiende a reproducirse. Transitar a la paz comienza una nueva experiencia vivencial. Los incentivos y refuerzos de tendencia son importantes en comenzar a cambiar los comportamientos, las actitudes y eventualmente los valores.

Importante en estos procesos son los medios de comunicación, la capacitación y la educación. Los medios de comunicación operan en el muy corto plazo, la capacitación en el corto y mediano plazo y la educación en el corto, mediano y largo plazo. Los medios de comunicación imparten mensajes e imágenes, la capacitación agrega conocimientos y destrezas, mientras que la educación puede sumar a los anteriores hasta la sabiduría. Todos pueden incidir en el comportamiento, las actitudes, los valores y hasta en las visiones del mundo.

Los medios de comunicación nacional y local se pueden utilizar para lograr la sensibilización y reflexión de la toda la sociedad civil, el gobierno y los políticos en el fomento de la paz y la gobernabilidad democrática. Acceso a espacios en los medios para los grupos que sufren exclusiones y los grupos en conflicto son importantes para que todos los grupos relevantes puedan identificarse con los mensajes e imágenes proyectados en los medios y verse reflejados en ellos.

La capacitación para construir la paz y la gobernabilidad democrática puede ser realizada por el Estado, la sociedad civil, los medios de comunicación y los centros educativos, entre otros. Particularmente importante puede ser la capacitación de los grupos en conflicto, los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales y comunitarias de sus propias bases y clientelas. Los gobiernos locales también pueden fomentar estas actividades.

Los siguientes elementos son importantes en la educación para la gobernabilidad democrática:

Una tabla de valores fundamentales inspirados en la ética, respeto, tolerancia, inclusión, pluralismo y el valor de la negociación pueda contribuir a erradicar a la violencia, como una cultura, como una norma de conducta en la vida de una sociedad.

Un modelo educativo que contribuya a combatir las causas de la violencia debe tener una integración coherente y armónica de todos los niveles de educación incluida las universidades; así como una integración entre el sistema educativo y los procesos de desarrollo económico y social que es relevante a los quehaceres productivos y laborales de las grandes mayorías.

La educación debe ser un espacio de concertación de consensos alrededor de objetivos, contenidos, programas de enseñanza y curriculares coherentes en todos los niveles de educación. Los niveles locales deben participar en la determinación de la educación necesaria y útil en su área.

Políticas de dignificación de los educadores son fundamentales para lograr calidad en la educación, dado que el educador es el vínculo fundamental del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Adicionalmente, en las áreas en el proceso de superar conflictos es necesario:

Promover la educación de adultos y fomentar la alfabetización

Impulsar la capacitación técnica de recursos humanos y locales para facilitar la reinserción laboral de desmovilizados , refugiados y otros afectados por las guerras.

La organización y desarrollo de seminarios, charlas y talleres sistemáticos en las diferentes localidades afectados por los procesos de paz y construcción de la gobernabilidad democrática.

La realización de encuentros educativos para reforzar la capacitación y la educación en todos sus niveles y en todas sus dimensiones en estas áreas.

La utilización intensiva de los medios locales para transmitir programas educativos sobre temas de la paz, la democracia y los derechos humanos, así como sobre los incentivos de paz y democracia en cada área, mezclados con el entretenimiento popular para que los mensajes sean livianos y asimilables.

Es impensable que estos mismos medios en sus espacios informativos ayudan a construir y mantener un clima de paz y tolerancia.

Hasta aquí, las respuestas a la primera pregunta del Módulo 2. ¿Cuáles son los elementos estratégicos para fortalecer la gobernabilidad democrática?

A continuación las respuestas a la segunda pregunta del módulo 2.

¿Cuáles son puntos de entrada para fortalecer la gobernabilidad democrática?

UN MENU DE ACCIONES POTENCIALES

Para los países que tienen como objetivo nacional el desarrollo de capacidades en gobernabilidad democrática, puede ser de utilidad identificar y estudiar las mejores prácticas internacionales basadas en la experiencia mundial. Como punto de inicio para el debate sobre este tema se presenta a continuación un menú de posibles acciones, obviamente entre muchas otras posibles, para el desarrollo de capacidades de gobernabilidad democrática. Las acciones están agrupadas por afinidad en cuatro categorías analíticas interrelacionadas:

Inclusión del Ciudadano y
Construcción del Consenso

Estado de Derecho, Recurso y Acción
Ciudadana

Honestidad y Responsabilidad

Descentralización e Iniciativas
Locales

El propósito de este ejercicio es de tener un punto de partida para el enriquecimiento del menú por parte de personas experimentadas en esta materia. Eventualmente se procedería a documentar casos que representan mejores prácticas para cada categoría, así como para generar algunas conclusiones y recomendaciones sobre cada acción, categoría y el menú en conjunto, con base en la realidad de un país dado. El documento 2, "Metodología de Aprendizaje-Acción, es el medio para el abordaje local, sectorial, sub-regional, regional para la construcción de agendas que basadas en visión, misión, redes, recursos, resultados e impactos, puedan establecer estrategias de solución en las unidades de análisis. Este es sólo un menú de acciones como guía temática que no brinda respuestas de antemano. Las respuestas a cada unidad de análisis surgirán de sus realidades concretas.

INCLUSION DEL CIUDADANO Y CONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO

Educación y capacitación en gobernabilidad democrática (Estado/sociedad civil, nivel central/ nivel local, redes de redes de aprendizaje-acción).

Educación y capacitación respecto a derechos humanos y paz (grupos pre y post conflicto, prevención de conflictos, traspaso de una cultura de la guerra a una cultura de la paz).

Procesos electorales transparentes y abiertos donde las autoridades tomen responsabilidad frente a la ciudadanía.

Representación transparente y abierta de la ciudadanía por los funcionarios electos.

Políticas que reduzcan la exclusión (marginalización por pobreza, razones étnicas, religiosas, ideológicas, geográficas).

Democratización de las oportunidades ciudadanas en el crédito, priorización de la creación de puestos de trabajo y promoción de estrategias de supervivencia sostenibles.

Inversión constante en desarrollo humano sostenible.

Políticas de consenso dondequiera que sea posible (mejor a nivel nacional que a nivel estatal, gubernamental o ministerial).

Participación del gobierno, empresas y ONGs en estrategias de desarrollo nacional y en estrategias de competitividad.

Canales de comunicación para ciudadanos y público en general (incluye el acceso del público y de los medios de comunicación al proceso de toma de decisiones).

Reducir los secretos de Estado al mínimo, ampliar el derecho a saber de los ciudadanos al máximo estableciendo canales para formular políticas en forma consultiva, participativa y colaborativa.

Sistemas de información de gerencia pública (información continua al interior del Estado y del gobierno, y entre el gobierno y la ciudadanía).

Centros de información para los ciudadanos (acceso a INTERNET para el desarrollo de una cultura de información ciudadana).

Evaluaciones de los ciudadanos (encuestas sobre gobernabilidad, satisfacción de necesidades básicas, niveles de integridad, tarjetas de notas sobre servicios para los usuarios).

Periodismo libre e investigativo (información y debate público, mejoramiento del servicio y de la integridad).

ESTADO DE DERECHO, RECURSO Y ACCIONES CIUDADANAS

Estado de derecho y vigencia de los derechos humanos (sanciones para casos de abuso de confianza pública).

Independencia y efectividad del poder judicial, procuradurías y fiscalías (relevancia y eficacia del sistema judicial).

Chequeos, balances y supervisión (parlamentario, judicial, del ejecutivo y de la ciudadanía).

Funciones de ombudsman, procuradores de derechos humanos, defensores del pueblo y cortes administrativas (fortalecer la capacidad de respuesta de los ciudadanos).

Entorno favorable para formación-acción-colaboración de ONGs (reforzar la capacidad de acción de los ciudadanos).

HONESTIDAD Y RESPONSABILIDAD

Transparencia y responsabilidad en presupuesto y contabilidad (presupuestos por productos, contabilidad patrimonial).

Auditorías (financieras, gerenciales, integrales, sociales, ambientales y por género, mecanismos de participación ciudadana).

Campañas públicas-privadas participativas contra la corrupción (investigaciones y juicios, prevención sistémica, educación).

Campañas pro-integridad y honradez (respecto a valores, actitudes, incentivos, cultura organizacional, presión de grupos de pares).

Supeditación de la política, la economía y la acción estatal a la ética y la legalidad.

Legislación contra organizaciones corruptas, acciones contra mafias, carteles, lavado de dinero (con confiscación de bienes).

Legislación sobre declaración de bienes de funcionarios y confiscación de bienes mal adquiridos.

Negación de asilo y extradición segura para funcionarios corruptos fugitivos y personas del crimen organizado.

DESCENTRALIZACION E INICIATIVAS LOCALES

Apoyo a movimientos y acciones de descentralización de parte de las administraciones locales y de la sociedad civil.

Colaboración entre administración local\organismos de auto-gobierno, sector privado, ONGs, CBOs ciudadanos para estrategias/iniciativas de desarrollo local.

Planes/acciones locales para desarrollo ambiental y desarrollo humano sostenibles.

Sistemas de información y sistemas de evaluación participativos a nivel local.

Legalización, promoción, financiamiento de organizaciones comunitarias de base y de iniciativas/campañas a nivel local.

Finalmente la reflexión es que ninguna democracia es perfecta; sin embargo, cualquier democracia es mejor que los conflictos crónicos como mecanismo de transmisión del poder y a la opresión como fuente de estabilidad. A la larga, dicha fórmula es en sí inestable ya que lleva a la lucha para su destrucción. En la democracia siempre hay ganadores y perdedores, pero los ganadores no ganan todo ni los perdedores pierden todo. Hay límites a lo que pueden hacer los gobernantes y los gobernados que tienen derechos. Estos derechos están consagrados hoy en día en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el estado de derecho de las democracias. Los gobernantes no están por encima de la ley, su período en el poder es limitado y son las elecciones las que deciden la sucesión en el poder. El poder mismo está fraccionado en muchos sistemas democráticos a manera de compartir el poder más ampliamente e impedir la hegemonía tiránica o la corrupción sistémica. Esto puede tomar la forma de la división de poderes entre el ejecutivo, el legislativo, el judicial y el electoral. También puede tomar la forma de la descentralización del poder entre el nivel central y niveles locales. La independencia de las diferentes unidades es esencial para el buen funcionamiento del sistema tanto en la división como en la descentralización del poder.

La Gobernabilidad democrática requiere consenso respecto a los valores que sostienen una cultura política democrática. La formación de valores es un proceso a largo plazo, pero la educación y la práctica democrática pueden fomentar la formación de valores. La combinación de acciones entre inclusión de los ciudadanos y construcción de consensos, Estado de derecho y recurso y acciones ciudadanas, entre honestidad y responsabilidad, y entre descentralización e iniciativas locales crea las condiciones para la transparencia, responsabilidad y capacidad de respuesta, así como para el fortalecimiento de la cultura política democrática. De acuerdo a necesidades y condiciones nacionales, la combinación sinérgica de acciones apropiadas y viables pueden poner en práctica un enfoque integral y holístico de desarrollo de capacidades para la gobernabilidad democrática.

La cultura política democrática exige una atención especial también más allá del ámbito puramente político, no puede existir sin una educación previa y sin disfrute de unos derechos económico mínimos, ello constituye una tarea

a largo plazo y exige un esfuerzo tenaz diario de todos. Por lo tanto la paz, la democracia y los derechos humanos no se improvisan, esto se hace mediante la educación, por eso se ha dicho que la democracia es más que un sistema de gobierno, es más que una manera de organizar el Estado y la Sociedad. Logrando la educación se puede llegar a hacer ese cambio y a contestar con éxito a ese reto que nos presenta la historia, podremos los humanos responder a ese cambio por diversas vías incluidas la educación formal e informal. El factor clave para el logro de cambios hacia la cultura política democrática es la realización de labores educativas formales e informales en actores claves así como la difusión de estas experiencias tanto a nivel nacional como en las dinámicas locales, sub-regionales o regionales.

Por eso es importante explorar la capacidad humana para cambiar el rígido marco de valores en que se ha venido expresando. La base para lograrlo es a través de la adopción de enfoques modernos y acentuados del proceso educativo a todos los niveles, que incluya valores como diversidad, derecho a disentir, competencia, rendimiento, libertad, democracia, creatividad, derechos humanos, etc.

Eso constituye a la vez una estrategia viable para países en procesos de superación de conflictos cuya esperanza de paz duradera es la construcción de la gobernabilidad democrática.

BASES PARA LA OPERACIONALIZACION DEL MENU DE ACCIONES

Investigaciones soportes (cuantitativas, cualitativas y estudios de casos) sobre temas claves en gobernabilidad democrática que sirvan para:

Generar análisis y debate nacionales y/o locales sobre los resultados

Difusión nacional de los resultados

Distribución de los resultados a instancias claves gubernamentales y políticas

Adecuación/Readecuación de estrategias en programas de instancias vinculantes

Intercambio de información

Evaluación e Indicadores de impacto de los proyectos en gobernabilidad democrática

La evaluación holística debe hacer contribuciones significativas a los procesos de aprendizaje - acción sobre mejores prácticas nacionales y fortalecer la transparencia, la responsabilidad y capacidad de respuesta a demandas ciudadanas. Esto en adición a la determinación de la relevancia, efectividad global, eficacia en el logro de objetivos y eficiencia en el uso de recursos de políticas, programas y proyectos.

La evaluación debe ser finalista. Primero, se debe comenzar con la determinación de los impactos deseados y esperados en las estructuras y procesos nacionales. Segundo, se debe definir indicadores y factores críticos de éxito y satisfactores, tanto cualitativos como cuantitativos, que puedan medir el logro de los impactos deseados. Tercero, se deben medir las líneas de base de partida del estudio de los indicadores. Las políticas, programas y proyectos relevantes deben ser evaluados dentro del enfoque finalista. Esto incluye evaluación de diseños (al inicio para poder ajustar el diseño), gestión (en medio para poder ajustar la implantación), al final (para evaluar resultados) y posterior (para poder evaluar impactos). Los proyectos deben ser evaluados en el contexto de programas. Programas en el contexto de políticas y políticas en el contexto del comportamiento de las estructuras y procesos del caso.

Apoyar iniciativas de conformación de redes de organismos que trabajan por la gobernabilidad democrática (Red para intercambio de ideas, planes, información, cooperación horizontal, acciones conjuntas en eventos o programas que así sea posible).

Apoyar iniciativas de constituir un movimiento organizado desde la sociedad civil para demandar mayores niveles de descentralización del poder al nivel local.

Demandas desde la sociedad civil para institucinalización de instancias vinculadas a los Derechos Humanos, así como por mayores grados de descentralización en las sociedades.

Utilizar cada vez más la combinación de recursos convencionales con recursos no convencionales (estos últimos basados en valores, identidad por el bien común, reconocimiento de que es importante trabajar por la gobernabilidad democrática, solidaridad, fraternidad), que pueda ampliar los ámbitos de aplicación de proyectos en materia de derechos humanos.

En adición al punto 6), un ejemplo concreto de potenciación de recursos no convencionales es la formación de redes y red de redes de multiplicadores con el apoyo de puntos focales mediante metodologías de aprendizaje-acción y de evaluación, así como la difusión experiencias que puedan actuar para distintos fines positivos y para distintas organizaciones en el impulso de la democratización y los derechos humanos.

Promover la educación formal e informal en y para la democratización y los derechos humanos (elaboración e implementar paquetes educativos, capacitaciones, encuentros entre sectores de la sociedad civil y/o entre estos con autoridades nacionales y locales), dirigidos a la sociedad civil, gobierno, partidos políticos en un país dado.

Promover la movilización de los medios de comunicación en apoyo a la democratización y los derechos humanos.