

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA

LA RENDICIÓN DE CUENTAS: UNA APROXIMACIÓN AL EQUILIBRIO ENTRE
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

MARCOS LÓPEZ MARTÍNEZ

DIRECTOR DE TRABAJO RECEPCIONAL

DOCTOR VÍCTOR HUGO MARTÍNEZ GONZÁLEZ

MÉXICO, D.F. OCTUBRE DE 2015

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos:

Quiero agradecer a la UACM, por el apoyo otorgado para la impresión de este trabajo recepcional.

Mis agradecimientos también todos los profesores de la carrera de Ciencia política y administración urbana que tuve la suerte de encontrarme y que de alguna manera fueron parte de mi formación académica en esta universidad.

En particular quiero agradecer a mi director de trabajo recepcional el Dr. Víctor Hugo Martínez González por la confianza depositada en mi, por todo su apoyo, enseñanza, paciencia, aportaciones recomendaciones y préstamo de libros desinteresada para llevar a buen término este proyecto.

A mis lectores: Dr. Israel Covarrubias González, Dra. Mariana Berlanga Gayón, Mtro. Rogelio Mondragón Reyes y al Mtro. Eduardo Villarreal Cantú por sus valiosas aportaciones, sin las cuales no hubiera sido posible el crecimiento académico, tanto personal como el del proyecto; por el interés mostrado en el mismo, así como el material recomendado y facilitado.

Por último quiero agradecer a mi hermano Miguel que, literalmente sin su apoyo, no hubiera sido posible terminar este proceso.

A mi madre:

Porque nunca tuvo la necesidad de rendirme cuentas para gobernarme.

A mis hijos Snanya, Jair y Josimar:

Para que esto sea en su beneficio.

ÍNDICE

Introducción.....	6
1. Gobernabilidad, Representación y Rendición de Cuentas.....	10
1.1. <i>Gobernabilidad</i>	12
1.1.1. Orígenes.....	12
1.1.2. Gobernabilidad democrática y autoritaria.....	18
1.1.3. Eficacia, Legitimidad y Estabilidad.....	20
1.1.4. Factores.....	22
1.2. <i>Representación</i>	24
1.2.1. Origen de la Representación.....	24
1.2.2. La Representación Política.....	27
1.2.3. Representación Política en democracia y en gobiernos no democráticos.....	28
1.3. <i>Rendición de cuentas</i>	32
1.3.1. Origen.....	32
1.3.2. Significado: ‘ <i>accountability</i> ’ y rendición de cuentas.....	34
1.3.3. Dimensiones.....	35
1.3.4. Tipos de rendición de cuentas.....	36
1.4. <i>Conclusión</i>	39
2. El contexto de la problemática relación de la gobernabilidad y la.... Representación.....	43
2.1. <i>Reforma del Estado</i>	44

2.2.	<i>Democratización</i>	45
2.2.1.	Transición democrática.....	46
2.2.2.	Liberalización.....	46
2.2.3.	Instauración Democrática.....	48
2.2.4.	Consolidación democrática.....	48
2.3.	<i>Democracia</i>	52
2.3.1.	<i>De democracias a democracias</i>	55
2.4.	Gobernabilidad y democracia.....	56
2.4.1.	Síntomas de la ingobernabilidad en democracia.....	57
2.5.	<i>Conclusión</i>	60
3.	Rendición de cuentas: En busca de un equilibrio entre la.....	
	Gobernabilidad democrática y la Representación Política.....	62
3.1.	<i>¿Cuándo y dónde surge?</i>	63
3.2.	<i>Sistemas electorales</i>	66
3.3.	<i>¿Puede la rendición de cuentas mejorar la Representación... Política y la Gobernabilidad Democrática?</i>	73
3.4.	<i>Conclusión</i>	80
3.5.	<i>Conclusiones generales</i>	81
	Referencias bibliográficas.....	86

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo recepcional tiene como objetivo defender la tesis de que la rendición de cuentas es un factor que puede contribuir a la optimización de la relación entre la gobernabilidad democrática y la representación política.

Si por rendición de cuentas se entiende: a) la obligación y derecho a la información, y el deber así como el derecho a la explicación (*answerability*), y b) la posibilidad y la capacidad de sanción (*enforcement*); y si se asume que la gobernabilidad democrática contiene tres elementos principales: a) Eficacia, b) legitimidad y c) estabilidad, entonces la rendición de cuentas es capaz de convertirse en un factor que permita optimizar la relación entre gobernabilidad democrática y representación política.

Con de la democratización de los sistemas políticos de Latinoamérica, se ha observado una tendencia a limitar la representación, con el objetivo de promover la gobernabilidad de los Estados. Muestra de lo anterior se puede ver en México.

Diferentes iniciativas de reforma electoral presentadas recientemente suscitaron el interés en la relación gobernabilidad y representación, particularmente, la propuesta del entonces candidato del PRI a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, quien en 2012 proponía la disminución de los diputados de representación proporcional de doscientos a cien; así como las posteriores propuestas de los diferentes partidos en el marco del Pacto por México, que oscilaban entre la desaparición de los diputados de representación proporcional, propuesta hecha por el PAN, hasta la elección de los quinientos diputados por el principio de representación proporcional, hecha por el PRD. Sin embargo, ninguna propuesta fue tomada en cuenta para la reforma político electoral del 2014, con lo que el trabajo sobre dicha reforma quedó en el vacío, a pesar de ello, ya había de por medio trabajo, reflexiones e investigación que fueron retomados para la construcción de la presente tesis y para la reflexión teórica aquí encontrada.

Las propuestas mencionadas comparten la particularidad de intentar modificar el actual sistema de representación como un medio para fortalecer la gobernabilidad democrática. Es de llamar la atención que las propuestas, del partido en el gobierno en ese momento (PAN), y la del partido más grande (PRI) partían de la premisa de que el medio más eficaz para promover la gobernabilidad es la limitación de la pluralidad en el congreso.

La idea de que es necesario sacrificar la pluralidad para obtener un mayor grado de gobernabilidad se basa en dos premisas falsas: primero, que la gobernabilidad debe entenderse exclusivamente como eficacia; y segundo, como consecuencia de esta visión, que la solución a los problemas de gobernabilidad sólo es posible a través de reformas electorales.

Debido a la difícil relación entre gobernabilidad democrática y representación política, surge la cuestión de si *es necesario reducir la representatividad para conseguir mayor gobernabilidad*, o bien, si *se puede alcanzar una mayor gobernabilidad a la par de una mejor representación*. Mostrar que es plausible una respuesta afirmativa a esta última pregunta es el *objetivo* fundamental de este trabajo.

En el presente trabajo recepcional se defiende la posibilidad de encontrar mayor gobernabilidad sin necesidad de minar la representación política, e inclusive, se propone mejorar la gobernabilidad a través de una mejor representación.

El objetivo es reconocer posibilidades, y con esto, encontrar alternativas para lograr una mayor gobernabilidad democrática a la par de una mejor representación política, es decir, se defiende la idea de que con una efectiva rendición de cuentas de los representantes a sus representados será posible alcanzar una mayor gobernabilidad democrática a la par de una mejor representación política.

La relación entre gobernabilidad y representación, así como la posibilidad de optimizar esta relación a través de la rendición de cuentas es el tema central de este trabajo. Por ello, será un primer objetivo la investigación y definición teórica de gobernabilidad, representación y rendición de cuentas será la tarea del primer capítulo.

El segundo capítulo está abocado a la presentación del contexto teórico en el cual comenzaron a surgir las discusiones en torno a la relación entre la gobernabilidad democrática y la representación política, es decir, el contexto de la reforma del Estado, la transición y la consolidación democrática a finales del siglo XX. Abundar de dicho contexto permitirá una comprensión más adecuada de la relación entre gobernabilidad y representación, así como de los obstáculos que enfrenta una efectiva rendición de cuentas de los representantes. La definición de lo que se entenderá por democracia en este trabajo será también parte de este segundo capítulo. Se justificará por qué se opta por una definición mínima de democracia y por qué se agregan los adjetivos de “liberal” y “representativa”. También se profundiza en por qué la mayoría de las democracias surgidas de la tercera ola democratizadora, si bien han sido catalogadas como representativas, no han alcanzado su consolidación, por lo que deben considerarse democracias representativas con carencias, o bien, democracias delegativas.

Una vez hecho esto, se estará en condiciones para realizar un análisis de la relación entre representación y gobernabilidad, así como de los conflictos que de ella surgen.

La crisis de capacidad gubernativa nacida de las transiciones democráticas en los Estados latinoamericanos ha llevado a los gobiernos de estos países a buscar métodos que les permitan recuperar esta capacidad y es precisamente a través de los sistemas electorales con que se ha intentado modificar el equilibrio entre la representación y la gobernabilidad.

El análisis de la relación gobernabilidad democrática-representación política, así como el planteamiento de la rendición de cuentas como el factor que podría permitir mejorar la relación entre ambas, serán presentados en el tercer capítulo, abordándose también en ese punto el tema de los sistemas electorales, ya que es a través de estos que se ha pretendido dar solución al problema de gobernabilidad democrática a expensas de la representación. A través del análisis de los cambios que se ha buscado realizar en los sistemas electorales para encontrar mayor gobernabilidad, se podrá mostrar las consecuencias negativas de ello en la representación, por lo que, en última instancia, se propondrá realizar reformas no electorales para mejorar tanto la representación como la gobernabilidad.

La metodología que se utilizó para la elaboración de este trabajo fue la de la investigación documental, es decir, la revisión de libros, revistas, artículos y reflexiones teóricas a las que se tuvo acceso por diferentes medios: visitas a diferentes bibliotecas, consultas a bibliotecas virtuales, revisión de otros muchos libros y revistas por internet e, inclusive, asistencia a algunos foros donde se discutía la cuestión o algún tema en relación con ella. Después del trabajo de investigación llegó el momento de sintetizar la información, ordenar, discriminar y asumir una postura ante los debates revisados, a fin de alcanzar una conclusión independiente de las preconociones con las que se arrancó esta investigación.

También es necesario aclarar que se han dejado de lado muchos aspectos que pueden influir de algún modo en la relación entre gobernabilidad y representación, por ejemplo, el papel de los medios masivos de comunicación. Aspectos como este cobran enorme relevancia como determinantes de la percepción de la población sobre cuestiones tan trascendentes como el ejercicio de la ciudadanía y la participación ciudadana. Asimismo, se dejó de lado el análisis de los movimientos sociales, cuya influencia es decisiva en el ejercicio del gobierno y en la gobernanza.

La efectividad de la rendición de cuentas como una alternativa para mejorar la relación representación-gobernabilidad, cabe aclarar, dependerá del grado en que se satisfagan ciertas precondiciones. En primer lugar, se requiere de la existencia de un genuino estado de derecho. En segundo lugar, un efectivo ejercicio de la ciudadanía, pues sin ello resulta improbable la consolidación de cualquier democracia.

El respeto al Estado de derecho es un indicador de la calidad democrática y factor decisivo al plantear la rendición de cuentas como medio para optimizar la relación entre gobernabilidad y representación. En el presente trabajo se analizarán los factores institucionales que permitan dicha optimización, poniendo de relieve que sin un verdadero respeto por la ley y sin un verdadero ejercicio de la ciudadanía no será posible ninguna mejora en este sentido.

1- GOBERNABILIDAD, REPRESENTACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

A partir de las últimas cuatro décadas del siglo XX se comenzaron a gestar alrededor de todo el mundo una serie de cambios políticos que revolucionaron la forma en cómo lo mirábamos y cómo nos relacionábamos con él. Al darse por hecho el agotamiento del Estado benefactor a finales de los años setenta, se comenzó a dar un giro a la política económica de los países, cambiando las relaciones entre las naciones y las interacciones sociales al interior de éstas. Los Estados trilaterales (Estados Unidos y Canadá por América, Europa Occidental y Japón por Asia) sufrían de una sobrecarga de demandas por parte de la sociedad debido a la expansión democrática y a la cual éstos ya no podían responder (Crozier, Huntington y Watanuki, 1978, pp. 377-381) ¹.

En este contexto se originó el proceso de democratización en Latinoamérica, y en lo que posteriormente devino: los problemas de gobernabilidad en los gobiernos de estos países.

La discusión sobre la gobernabilidad, en el caso de Latinoamérica, se relaciona con la transición de gobiernos autoritarios a democráticos y con tres procesos transformadores fundamentales que surgen de esta transición: “crisis, ajuste y reestructuración económica; el agotamiento de modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; así como el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas” (Camou, 2001, p. 9) ².

Se comenzaron a adoptar entonces medidas que se adaptaran a las nuevas exigencias internacionales: se comenzó a abandonar el modelo de Estado interventor para

¹ El informe del Grupo Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral titulado “La Gobernabilidad de la Democracia” fue redactado por Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki.

² Estos tres procesos descritos por Antonio Camou, bien pueden ser reducidos a dos, como lo observa José Luis Exeni: “Los procesos de reforma del Estado y, fundamentalmente, la consolidación democrática” (2005, p. 129).

dar paso al libre mercado; se establecieron medidas descentralizadoras que tendían al adelgazamiento de los Estados y se buscó el ajuste de los sistemas políticos a esta nueva realidad, lo que dio pie al inicio de los proceso de transición de regímenes autoritarios o semiautoritarios (mayoritarios en Latinoamérica) hacia regímenes democráticos.

El informe de la Comisión Trilateral se convirtió en el texto “cánónico” (Camou, 2001, p. 15) o “fundacional” (Exeni, 2005, p. 131) en cuanto a la discusión del concepto de gobernabilidad, ya que este documento hace particular énfasis en los problemas de gobernar en democracia, cuestión que fue referida como una de las mayores preocupaciones, con lo cual se inaugura la reflexión y discusión de la gobernabilidad en los ámbitos políticos y académicos.

En nuestro país, esta discusión no ha quedado fuera de la reflexión académica y de los círculos políticos; a raíz de la inclusión de México en la ola democratizadora que comprendió nuestro continente y también debido a la nueva lógica de mercado global.

La importancia de la gobernabilidad y su búsqueda en el marco de una democracia representativa, la influencia que esta búsqueda (sugerentemente) tiene sobre la representación política y la contribución que puede aportar a la optimización de la relación entre estas dos categorías es lo que ocupa el presente trabajo. Como consecuencia de la adopción de un régimen democrático por medio de la transición, el siguiente paso ahora es la consolidación de la democracia, cuestión que ha llevado a buscar una mayor gobernabilidad aún a costa de ciertos factores que se ven afectados, como la representación. Sin embargo, será necesario indagar primero qué es gobernabilidad, representación y rendición de cuentas y qué entendemos cuando hablamos de estos tres términos.

Estos conceptos han sido objeto de minuciosas investigaciones y debates, por lo que la tarea de asumir una postura teórica con respecto a ellos implica adentrarnos en los aspectos más relevantes, a nuestro juicio, de estas investigaciones.

1.1- GOBERNABILIDAD

Para poder abordar el concepto de gobernabilidad, será necesario dividir la exposición en cuatro partes: primero, su origen; después la adjetivización del concepto, con el fin de distinguir los tipos de gobernabilidad; posteriormente se mostrarán los componentes teóricos que la han distinguido; y finalmente se habrán de mencionar los factores que interfieren en ella.

1.1.1- Orígenes

La necesidad de las sociedades antiguas de organizarse para poder garantizar la convivencia en su interior da origen al nacimiento de la reflexión y búsqueda de la mejor forma de gobierno. Ésta se suele ubicar en la antigua Grecia a través del pensamiento de Platón y Aristóteles, entre otros autores. La consecución de una forma de gobierno que promoviera la armonía de las ciudades-estado incluidos gobernantes y gobernados fue una preocupación teórica fundamental en los griegos, llevándolos a *instaurar* “la tradición del buen gobierno” (Camou, 2001, pp.18, 20).

La búsqueda de la gobernabilidad siguió siendo motivo de preocupación en el renacimiento europeo, como lo muestra el pensamiento de Nicolás Maquiavelo, y ello se puede apreciar en las ideas desarrolladas en su obra *El Príncipe*, donde la inquietud es lograr una mayor armonía entre el poder del príncipe y sus súbditos, buscando alcanzar así un Estado más gobernable, basando esto en la capacidad del príncipe de hacerse respetar y ser obedecido, por lo que fue vinculado a la tradición del pensamiento de la *razón del Estado*.

Thomas Hobbes fue otro autor que mostró preocupación por la gobernabilidad. Al filósofo inglés se le vincula a la idea de gobernabilidad como *orden político* (Exeni, 2005, p. 148), que deriva de la eliminación del estado de guerra latente presente en el estado de naturaleza, y la instauración de un contrato que otorgue paz social por medio de la obediencia a las leyes y al Estado. El uso contemporáneo y cotidiano del concepto se da

con la aparición del informe de la Comisión Trilateral sobre “La gobernabilidad de la democracia” que se convierte “*lanzamiento*, en clave política y académica, de la gobernabilidad como *problemática específica*” (Exeni, 2005, p.131).

En el informe de la Comisión Trilateral, sus autores ponen de manifiesto el agotamiento del Estado benefactor que ya no puede responder a la sobrecarga de demandas por parte de una sociedad cada vez más numerosa, informada, con mayor nivel educativo, con aspiraciones burguesas (consecuencia del aumento de bienestar social) y disgregación de intereses por parte de la población; todo lo anterior causa la deslegitimación de la autoridad: “una declinación en la confianza y credibilidad que la gente tiene en el gobierno, en sus líderes” (Crozier, et al. 1978, pp. 381, 382). En otras palabras, se entra en un estado de *crisis de gobernabilidad* que se convierte así en una de las principales preocupaciones del pensamiento conservador manifestada a través de dicho documento: “Las preocupaciones por la gobernabilidad surgieron en el interior del pensamiento conservador, ante las tensiones y la deslegitimación por las que atravesaban las democracias surgidas de la posguerra, tras adoptar medidas de corte neoliberal” (Ziccardi, 1998, p. 22). El Estado ya no puede responder a las demandas de la ciudadanía y ésta pierde su confianza en aquél y la autoridad es “desafiada” (en palabras de los autores del informe de la Comisión Trilateral), por lo que surge una crisis de gobernabilidad.

Desde el inicio del debate sobre la gobernabilidad, se ha sugerido que la relación entre la gobernabilidad y la democracia es conflictiva. A partir de la perspectiva de los autores del documento de la Comisión Trilateral, la ampliación de la democracia ha traído consecuencias como la ilegitimidad de la autoridad por la búsqueda de la igualdad y el individualismo, la sobrecarga de demandas por la expansión de la participación y una disgregación de intereses y fragmentación de los partidos políticos por la competencia política en democracia (Crozier, M. *et al.* 1978, p. 379). Estas causas son valores de la democracia ligados al socavamiento de la gobernabilidad.

Por otro lado, surge una postura crítica, que tiene en los autores Jürgen Habermas y Claus Offe a dos de sus mayores exponentes, y la cual expone que el origen de los problemas de gobernabilidad es la falta de capacidad de los gobiernos capitalistas de dar respuesta a las demandas de la población, lo cual genera una crisis del Estado y que puede

tener diferentes motivos: “Las crisis pueden surgir en diferentes lugares; diversas son también las formas de manifestación en que una tendencia a la crisis cuaja hasta llegar a la ruptura política” (Habermas, 1999, p. 86). Aquí Habermas distingue cuatro tendencias a la crisis, dos sistémicas y dos de identidad y que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro I Tendencias a la crisis

Lugar de origen	Sistémica	De identidad
Sistema económico	Crisis económica	
Sistema político	Crisis de racionalidad	Crisis de legitimación
Sistema sociocultural		Crisis de motivación

Fuente: Habermas (1999).

De las tendencias a las crisis presentadas por Habermas, las de mayor interés en la presente investigación, por ser las que impactan directamente en la gobernabilidad, son las que se originan en el sistema político, es decir, la crisis de racionalidad y la crisis de legitimación. El autor explica:

El sistema político requiere un *input* de lealtad de masas lo más difusa posible; el *output* consiste en decisiones administrativas impuestas con autoridad. Las crisis de *output* tienen la forma de crisis de *racionalidad*: el sistema administrativo no logra hacer compatibles, ni cumplir, los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico. Las crisis de *input* tienen la forma de la crisis de *legitimación*: en el cumplimiento de los imperativos de autogobierno tomados del sistema económico, el sistema de legitimación no logra alcanzar el nivel de lealtad de masas requerido (Habermas, 1999, pp.88, 89).

Las crisis de salida (*output*) tienen que ver con la falta de capacidad del gobierno para tomar decisiones, por lo que se dice que existe una crisis de racionalidad; las crisis de entrada (*input*) tienen que ver con la carencia o la ausencia de reconocimiento del que debe de gozar un gobierno al momento de tomar esas decisiones, por lo que la lealtad de la

población hacia sus autoridades decae y se genera una crisis de legitimación del sistema político, es decir, una crisis de gobernabilidad.

El aumento de la intervención del Estado en las fallas del funcionamiento del mercado, dentro del sistema del capitalismo tardío, cambia la relación del sistema político y el económico, por lo que el Estado necesita un mayor margen de reconocimiento de la población: “El aparato del Estado, que ya no se limita, como en el capitalismo liberal, a asegurar las condiciones generales de producción [...], si no que interviene en ellas de manera activa, necesita de legitimación” (Habermas, 1999, p.72). Es decir, entre mayor sea la participación de Estado en el mercado, mayor será su necesidad de legitimación: “la expansión de la actividad del Estado tiene como efecto secundario un crecimiento más que proporcional de la necesidad de legitimación” (Habermas, 1999, p. 126).

Dentro de los sistemas democráticos, la participación de la ciudadanía en las decisiones de carácter político aumentó debido, entre otras cosas, al reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la población, como por ejemplo el reconocimiento del voto universal. Sin embargo, Jürgen Habermas manifiesta la necesidad de las democracias capitalistas de que esa participación sea controlada, “*difusa*”, debido a que:

La participación del ciudadano en los procesos de formación de voluntad política, es decir, la democracia material, llevaría a la conciencia la contradicción entre una producción administrativamente socializada y un modo de apropiación y del empleo de la plusvalía que sigue siendo privado (Habermas, 1999, p. 73).

La forma de resolver esta contradicción, nos dice el autor alemán es:

Las instituciones y los procedimientos de la democracia formal han sido diseñados para que las decisiones del gobierno puedan adoptarse con suficiente independencia de motivos definidos de los ciudadanos. Esto se logra con un proceso de legitimación que posee motivos generalizados (una lealtad de masas difusa en su contenido), pero evita la participación. (Habermas, 1999, p. 73).

Claus Offe identifica esta misma contradicción: “dos caminos de solución que se excluyen lógicamente uno al otro: la diferenciación, es decir, la privatización de la producción; y el de la socialización, es decir, la politización”, cuestión que permite decir al

autor que: “las sociedades capitalistas son, en sí mismas, *ingobernables*” (citado en Exeni, 2005, p. 139).

Para Habermas, la crisis de legitimidad de un gobierno tiene que ver con el aumento de su necesidad de legitimación debido a su mayor intervención en el mercado; entre mayor sea la intervención del Estado, mayor será su tamaño y se volverá menos eficiente, llevándolo a una crisis de racionalidad, al no tener la capacidad de responder adecuadamente a las demandas ciudadanas, lo cual desemboca en una crisis de legitimidad y con ello, de ingobernabilidad a diferencia de los autores trilaterales, que piensan que ésta se debe al aumento de demandas de los ciudadanos por el mismo aumento de bienestar de la sociedad, lo cual conduce en cierto momento, a la falta de capacidad del gobierno de responder al crecimiento de demandas de la ciudadanía.

Dicho de otra forma, mientras que para los autores trilaterales la ingobernabilidad tiene su origen en la sociedad por el aumento de sus demandas debido al crecimiento de las expectativas burguesas, para los autores críticos tiene su origen en el gobierno mismo que al socializar la política por su necesidad de legitimación y mantener los medios de producción privados, comienza a tener problemas de respuesta a las demandas sociales entrando en una crisis de racionalidad que desemboca en crisis de gobernabilidad.

Esto lleva a algunos autores a preguntarse acerca de la teoría trilateral: “Claus Offe se pregunta si la llamada *tesis de la ingobernabilidad* se asienta en una teoría sociológica fundamentada o es simplemente una *ideología (conservadora) de la crisis* apoyada en bases *pragmáticas*” (Camou, 2000, p.161). Y es que mientras los autores del documento de la Comisión Trilateral hicieron patente la crisis de gobernabilidad a través de este documento, al mismo tiempo lanzaron ciertas directrices para dar solución a dicha crisis en ámbitos como los partidos políticos y su fortalecimiento, la educación superior, el desarrollo económico y social o la relación entre gobierno y medios de comunicación (Crozier, *et al.* 1978, pp. 386, 396).

A partir de esto se comenzaron a realizar cambios en la política económica, abandonando el modelo del Estado benefactor y dándole un giro hacia el modelo neoliberal,

por lo que se comienza a gestar en el mundo el cambio de modelo económico con el colapso del Estado benefactor y la instauración del neoliberalismo:

Hacia mediados de los años ochenta del siglo pasado el fenómeno de la desregulación de los mercados y las políticas de reforma estructural y privatización eran términos y figuras corrientes en el debate politológico y de las ciencias sociales acerca del cambio político, pero sin reparar en las consecuencias que dichos procesos imprimían en el Estado y su gobernabilidad (Covarrubias, 2008, p. 112).

Este cambio en el modelo económico provocó el abandono por parte del Estado de ciertos sectores que anteriormente eran del ámbito del gobierno, y con ello, el abandono también de prestaciones sociales inherentes a la participación en estos sectores productivos y económicos por parte del Estado.

La decisión del Estado de abandonar ciertas actividades productivas del sector económico y dejarlas en manos de la iniciativa privada, el adelgazamiento del Estado con base en la privatización de estos sectores hasta entonces controlados por el mismo (condición imperativa de los organismos internacionales para otorgar préstamos a las economías emergentes y en desarrollo), fue la receta para salir de esa crisis de gobernabilidad (dentro de la corriente del pensamiento conservador), es decir, abandonar el modelo del Estado benefactor e instaurar uno de corte neoliberal.

Mientras esto sucedía en el seno de los países trilaterales, ¿qué ocurría en Latinoamérica? La dinámica en la que se da la crisis de gobernabilidad en países como los latinoamericanos es muy distinta.

La flexibilización de las prácticas represivas por parte de los gobiernos vía la transición democrática, a la par del paulatino abandono de la anterior política económica para dar paso al neoliberalismo, es el momento cuando se comienzan a dar con mayor frecuencia las muestras de descontento con respecto a la política económica adoptada por los gobiernos. Es aquí donde se encuentra la crisis de gobernabilidad en los países latinoamericanos.

De esta forma, se puede dar cuenta de la diferencia entre las dos visiones que discuten sobre el origen de la ingobernabilidad. ¿Es acaso la dinámica capitalista impuesta

a las democracias la que provocó la crisis de racionalidad que derivó en la ingobernabilidad?, o ¿de verdad las democracias fueron tan benévolas que se rebasaron a sí mismas causando un exceso de demandas debido al enorme aumento de bienestar de la población?

Parece ser que la disgregación de intereses provocada por el exceso de democracia de la que hablan los autores del Informe de la Comisión Trilateral, ya estaban disgregados, y que la apertura a la pluralidad sólo los hizo patentes.

Es claro que esta discusión nació en el seno de los países trilaterales, pero las recetas que ya comenzaban a dibujarse en el Informe de la Comisión Trilateral y que se fueron cristalizando durante los procesos transicionales y el consenso Washington, se aplicaron por igual en los países latinoamericanos.

Después de más de treinta años de la instauración de las políticas neoliberales y de las transiciones democráticas, en Latinoamérica se siguen discutiendo los problemas de gobernabilidad. Parece ser que: “la restricción drástica de la acción y servicios del Estado, mediante su modernización y planificación eficaz” (Covarrubias, 2008, p. 113) como receta a la sobrecarga de demandas sociales enunciada por los autores trilaterales, no fue la solución a los problemas de gobernabilidad en Latinoamérica.

1.1.2- *Gobernabilidad democrática y autoritaria*

Cuando se habla de gobernabilidad democrática es lógico pensar en que existe una gobernabilidad no democrática, y cuando se piensa en una gobernabilidad no democrática inmediatamente viene a la mente el autoritarismo³, que por muchos años fue el régimen en que la mayoría de los países latinoamericanos vivieron. Sin embargo, el debate sobre la gobernabilidad en Latinoamérica no surge en los regímenes autoritarios donde la dinámica de la gobernabilidad tiene otra lógica y la cual, para efectos de este trabajo, no se abordará.

³ Dentro de las “no democracias” se distinguen no sólo el autoritarismo, también otros tipos de regímenes como el totalitario, el post- totalitario y sultanístico (Linz y Stepan, 1996: 38-54 citado por Exeni, 2005, p. 164).

El momento en que surge la preocupación por la gobernabilidad es justo cuando los países trilaterales comienzan a hablar de las deficiencias de la democracia: “democracia anómica” (Crozier, *et al.* 1978, p. 378), y justo también cuando los países latinoamericanos comienzan a adoptar a la democracia como forma de gobierno, por lo que es necesario tomar en cuenta, como lo ha observado José Luis Exeni, que el debate acerca de la gobernabilidad se da con problemáticas y en contextos diferentes, “modernización por parte del Estado y ajuste estructural *-neoliberalismo-*, por una parte; consolidación democrática y reforma política por la otra” (2005, p. 146). Esto es así porque los países trilaterales eran democracias ya consolidadas y los países latinoamericanos venían, en su mayoría, de regímenes autoritarios y estaban apenas abriéndose a la democracia. Se puede decir que la discusión que se da acerca de la gobernabilidad surge en un contexto democrático, es decir, hablamos de la gobernabilidad democrática.

Planteada así, la problemática de la gobernabilidad y su respectivo debate, están en correlación con la democracia y diferentes autores dan muestra de ello. Los autores de la Comisión Trilateral nos hablan de que la expansión de la democracia y su espíritu de igualdad corroen la autoridad y el liderazgo, y por lo tanto, la gobernabilidad de un Estado democrático (Crozier, *et al.* 1978, P. 380).

Estos mismos autores plantean así la relación: “gobernable y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia significa, un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente” (Crozier, *et al.* 1978, p. 385).

En un mismo sentido, Michael Coppedge se refiere a la relación gobernabilidad y democracia:

Las fórmulas democráticas plantean especiales problemas de gobernabilidad. La gobernabilidad y la democracia están basadas en principios antagónicos y por lo tanto, inevitablemente conflictivos. La gobernabilidad requiere una representación efectiva de grupos en proporción a su poder; la democracia requiere una representación de grupos en proporción al número de personas que los apoyan. La gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política (2001, p. 214).

Vista de este modo, la relación democracia-gobernabilidad es contradictoria: a mayor democracia, menos gobernabilidad y viceversa. Es decir, una mayor gobernabilidad trae como consecuencia una democracia más limitada, sacrificando así la calidad de la democracia por una mayor eficacia al momento de gobernar y tomar decisiones, lo cual nos puede llevar a escenarios ya vividos con anterioridad en Latinoamérica: una gobernabilidad con rasgos de autoritarismo.

1.1.3- Eficacia, legitimidad y estabilidad

Así, bajo el enunciamiento de la falta de capacidad de los gobiernos para responder a la sobrecarga de demandas de la población, se comienza a plantear el análisis y el debate de la gobernabilidad.

La gobernabilidad ha sido dividida tradicionalmente en dos factores principales. Por un lado, la capacidad de un Estado para gobernar, es decir, la eficacia, y que se desenvuelve en el ámbito del gobierno. Por el otro, se habla de las demandas sociales, esto es, la legitimidad y que se desarrolla en el ámbito de la sociedad.

De aquí surge el debate sobre la definición de gobernabilidad sin que se pueda llegar a un consenso. Algunos autores se concentran casi exclusivamente en la dimensión gubernamental, es decir, se define a la gobernabilidad en función de la capacidad del gobierno en términos de eficacia, y por el otro, autores que hacen patente la dimensión de demandas sociales, esto es, en función de la sociedad, cuestión que veremos a continuación mostrando las diferentes definiciones y posturas teóricas.

El análisis de la gobernabilidad como responsabilidad única del gobierno, la vemos reflejada en aseveraciones como la de Tomassini: “la gobernabilidad será entendida como la capacidad (del gobierno) para generar y, fundamentalmente, preservar la estabilidad política (del sistema) y, claro, su propia duración en el tiempo” (citado por Exeni 2005, p. 151). También podemos encontrar definiciones que giran en este mismo sentido en Manuel Alcántara y que el mismo Exeni (2005, p. 151) nos muestra: “la gobernabilidad como una situación (funcional) en la que un *conjunto de condiciones favorables* (internas y del

entorno) permiten la acción del gobierno”; o la citada por Camou: “Ángel Flisfisch nos dice: se entenderá que la gobernabilidad está referida a la *calidad* del desempeño gubernamental a través del tiempo”. (2001, p.32)

Cambiando la postura de estos autores, se encuentra a otros que consideran a la gobernabilidad como algo que no es exclusivo del aparato gubernativo, sino que es resultado de la relación de la eficacia del gobierno como órgano tomador de decisiones con las demandas sociales, relación dentro de la cual debe de existir un equilibrio para encontrar gobernabilidad.

Para Antonio Camou, la gobernabilidad tiene tres componentes: eficacia, legitimidad y estabilidad. La primera tiene que ver con una visión que pone énfasis en la capacidad del ejercicio del poder político para lograr objetivos, eficacia, la gobernabilidad como un atributo del gobierno. La segunda está más bien ligada a la tradición griega del “buen gobierno”, es decir, la búsqueda del bienestar general, por lo cual se le puede identificar con la justicia y la legitimidad; y la tercera, que se ubica en un punto intermedio entre la eficacia y la legitimidad, y la cual habla de la capacidad del sistema de adaptarse a los cambios en su entorno, tanto nacional como internacional, es decir: estabilidad (Camou, 2001, pp. 18-21).

De este modo la gobernabilidad no sólo depende del gobierno, también de la sociedad y de la estabilidad que se encuentre a través de esta relación: “entendemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 2001 p. 21).

Bajo esta descripción de Camou, podemos apreciar la distinción de un tercer componente de la gobernabilidad, ésta es la estabilidad, y la entendemos como una dimensión temporal, es decir, no sólo como el resultado del apropiado equilibrio entre eficacia y legitimidad, sino que este equilibrio tiene que ser persistente en el tiempo, por lo que podemos decir que encontramos tres componentes básicos para la definición de gobernabilidad: eficacia, legitimidad y estabilidad, tal como lo establece Antonio Camou (2001, p. 17); tres categorías que tienen su origen en diferentes tradiciones del pensamiento político: 1) la eficacia, como tradición del pensamiento de *la razón de Estado*, en donde se

ubica a Nicolás Maquiavelo, 2) la legitimidad, en la tradición del *buen gobierno*, donde se ubica el pensamiento de la Grecia clásica (Camou, 2001, pp. 18, 20), y 3) la estabilidad, como orden político, con raíces en el pensamiento de Thomas Hobbes (Exeni, 2005, p.148).

En esta misma línea se encuentra a otros autores:

Gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver (Nohlen, 1992, p.392).

También se puede encontrar en esta línea a José Luis Exeni, de quien retomamos su definición mínima:

La gobernabilidad es el ejercicio cotidiano de la función/responsabilidad de gobierno, en un régimen político determinado, por parte del ejecutivo/aparato estatal, que implica tanto una condición objetiva de equilibrio estable, entre demandas sociales y respuesta gubernamental cuanto una sensación subjetiva de ausencia de inestabilidad y crisis (2005, p. 161).

1.1.4- Factores

Es necesario tomar en cuenta los factores que inciden en el grado de consolidación que la gobernabilidad ha alcanzado en las diferentes democracias. Algunos autores identifican dos procesos que impactan en el ejercicio de la gobernabilidad en un determinado Estado. A este respecto, Luis F. Aguilar habla de la existencia de “causas endógenas y exógenas” (Aguilar, 2012, p. 312), o las tensiones internas y las presiones externas (Exeni, 2005, p.158). En ambos casos, cuando hablamos del primer factor (endógeno o interno), nos referimos a los asuntos al interior del país que impactan en el desarrollo de la gobernabilidad y en el segundo (exógeno o externo), hablamos de los factores internacionales que de igual forma tienden a cuartar la gobernabilidad de una nación.

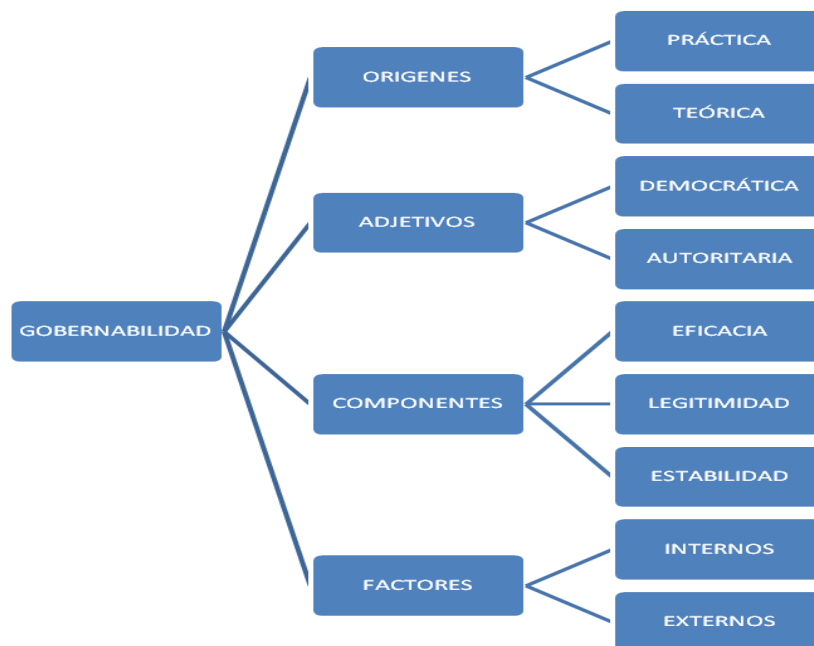
En los factores internos, nos encontramos con situaciones que tienen que ver con la institucionalidad en un gobierno, es decir, instituciones electorales, políticas (como los

partidos políticos), marco jurídico, así como la aplicación de políticas públicas, clientelismo, corrupción, etcétera. Por esto algunos autores hacen hincapié en la institucionalización como el proceso que lleva a la gobernabilidad (Coppedge, 2001, p. 214). Las crisis de gobernabilidad se deberían así a las deficiencias de las instituciones en los gobiernos democráticos: “su inhabilidad para construir una mayoría legislativa y política estable que genere acuerdos, lo que en gran medida se debe a la carencia de las instituciones políticas apropiadas” (Aguilar, 2012, p. 312).

En cuanto a los factores externos, es preciso ubicar los problemas de gobernabilidad justo cuando comenzaron a surgir, esto es, a raíz de los avances tecnológicos, sobre todo en cuestión de telecomunicaciones, la globalización económica y con ella la instauración de políticas económicas de corte neoliberal, la interdependencia económica, la presión de organismos internacionales, y las consecuencias que esto tiene sobre las relaciones no sólo económicas, también laborales, sociales, políticas y culturales al interior de las naciones.

Para apoyar la exposición del presente apartado, se ha realizado un cuadro para mostrar lo descrito.

Cuadro II: Gobernabilidad



Fuente: Elaboración propia

Por lo que respecta a los fines de este trabajo, se cree que la gobernabilidad no puede ser definida desde una postura unidireccional, es necesario tomar en cuenta los tres componentes mencionados para una mejor aprehensión del concepto, esto nos permite adecuarlo al contexto donde se analice. Como ilustración de lo anterior, podemos mencionar la diferencia bajo cual se busca la gobernabilidad en un país con una democracia consolidada a y un país latinoamericano, donde se tuvo que pasar por una transición política y ahora se busca la consolidación democrática. También es necesario, para un correcto análisis de la gobernabilidad, que se ubiquen su origen y los factores que inciden en ella, tanto internos como externos y de qué manera lo hacen.

1.2- REPRESENTACIÓN

Para abordar el concepto de representación se ubicará: 1) el origen de éste, 2) su uso con fines políticos y 3) su relación con la democracia, por lo que se desglosará este apartado en estos tres segmentos para dar claridad y orden a esta presentación.

1.2.1- Origen de la representación

Existen autores que ubican el origen de la representación en el seno de la sociedad griega, esto es debido a que la representación era una práctica cotidiana en la Grecia antigua, aunque no era llamada como tal: “los griegos carecían de una palabra similar” (Pitkin, 1985, p. 2). La representación política surge al nacer en Estados Unidos, Inglaterra y Francia, los gobiernos representativos modernos.

Mucho se ha hablado de la democracia que se desarrollaba en la antigua Grecia. Cuando se habla de la democracia griega, inmediatamente se piensa en la democracia directa, se imagina a los ciudadanos reuniéndose en la asamblea para la toma de decisiones con respecto a la *polis*, y esto era posible gracias a varios factores, entre ellos, el tamaño poblacional de las Ciudades-Estado de la Grecia de aquellos tiempos que era mucho menor

al de los Estados-Nación que ahora se conocen, además de que la cantidad de personas que podían acceder al *status* de ciudadano era muy restringido en comparación de lo que es ahora. Para la sociedad griega, los únicos autorizados para ejercer su derecho como ciudadanos eran los adultos varones con propiedades, ni los menores de edad, ni las mujeres (en la actualidad las sociedades democráticas han extendido ese derecho a las mujeres) y tampoco los hombres que no tuvieran propiedades y tuvieran que trabajar para vivir o fueran esclavos, podían acceder a la ciudadanía, y este último rasgo era el que posibilitaba a los ciudadanos a formar parte de la asamblea, ya que disponían de tiempo de ocio para el estudio de la ciencia y las artes. Ésta virtud era destacada por Siéyès en la representación moderna: “los ciudadanos ya no gozan de tanto tiempo libre como requiere el prestar constante atención a los asuntos públicos y deben, por tanto, emplear la elección para confiar el gobierno a quienes puedan dedicar todo su tiempo a esa tarea” (Manin, 2003, p. 13).

Sin embargo, no todo en los gobiernos griegos era democracia directa y decisiones de la asamblea:

En la democracia ateniense, muchos poderes no estaban en manos del pueblo reunido en asamblea. Ciertas funciones eran ejecutadas por magistrados electos. Pero particularmente singular es que la mayor parte de los cometidos que no realizaba la asamblea era asignados a ciudadanos seleccionados por sorteo (Manin, 2003, p. 19).

Se encuentra que los griegos, a pesar de practicar la democracia directa, en realidad utilizaban continuamente los instrumentos de la representación sin que estos fueran asumidos como tales⁴. En Roma sí utilizaron la palabra representación, aunque ésta no era utilizada para significar la representación de una persona por otra. Estos usos comienzan a aparecer “a medida que las personas enviadas a participar en los Concilios de la Iglesia o en el Parlamento Inglés empezaron a ser vistas como representantes” (Pitkin, 1985, p. 3), y que, como apunta la autora, estos usos no tenían que ver con elecciones o democracia.

⁴ Véase: Manin, Bernard (2003), *Los principios del gobierno representativo*, “Democracia directa y representación: la selección de cargos públicos en Atenas”, pp. 19-58.

Este tipo de representación es la que se conoce como representación medieval, en la cual grupos de interés nombraban a alguien para que los representara frente al monarca para abogar por los intereses de cada grupo en particular, el clero o la nobleza (Estamentos medievales) y que, en palabras de Ángel Rivero, “En general lo que se negociaba eran la recaudación de tributos y su reparto” (1997, p. 206).

El surgimiento de la representación como instrumento político se origina en el marco de las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa (Manin, 2003. p. 11), es decir, el surgimiento de los gobiernos representativos que más tarde comenzarían a evolucionar a la forma tal cual los conocemos ahora, sobre todo, y siguiendo a este mismo autor, con el surgimiento de los partidos.

Se puede ver que los gobiernos representativos tienen su origen en el parlamentarismo donde eran elegidos personas prominentes y que gozaban de la confianza de sus electores, por lo que Manin destaca que esta “relación de confianza tiene un carácter esencialmente personal” (2003, p. 248).

La representación era entonces fundamentada en la reputación de los representantes. “El gobierno representativo se inició, por tanto, como el gobierno de los notables” (Manin, 2003, p. 249), y el hecho de ser una representación basada en la reputación individual le otorgaba al representante cierta independencia al momento de tomar decisiones.

La representación que caracterizó a los parlamentos de notables se vio envuelta en un proceso evolutivo con la ampliación universal del voto, originando otro cambio sustancial en la representación que fue el surgimiento de los partidos, y muy particularmente de los partidos de masas (Manin, 2003, p. 238).

El surgimiento de los partidos políticos puede rastrearse en el marco del pluralismo en las sociedades europeas y norteamericana de los siglos XVIII y XIX, aunque Giovanni Sartori expresa que esta relación es muy sutil (1980, p. 37).

Los partidos políticos en estos años no eran vistos como algo positivo, eran considerados facciones que sólo dividían, que provocaban escisiones dentro de los parlamentos, y en un principio sólo respondían a los intereses del grupo de notables que los

integraban, eran grupos formados al interior del parlamento. Con la ampliación del voto comienza a cambiar la lógica de competencia, ahora es una competencia enfocada a la obtención del voto de los ciudadanos con derecho a éste y, como consecuencia, la necesidad de responder a los reclamos de la población, de manera general, la existencia de una población más numerosa, posibilita la formación de partidos de masa.

1.2.2- La representación política.

Para acercarse a la definición de representación política, se retomaron algunos conceptos y así definir una postura para su posterior desarrollo. A continuación pasaremos a realizar una revisión de ello.

Dentro del debate acerca de la representación, Giovanni Sartori dice que el concepto se desarrolla en tres direcciones: 1) como mandato, 2) como semejanza y 3) como responsabilidad. El primero de ellos, el de mandato, es delegativo, es decir, se delegan en el representante ciertas atribuciones, tiene un significado jurídico y nos remite a la idea de: ¿por qué nos representan? El segundo es el de semejanza, que tiene que ver con que se elige a alguien parecido a uno, que sea como nosotros, es el significado sociológico y nos lleva a la pregunta: ¿quién nos representa? Y el tercero, el de responsabilidad, que nos habla de cómo debe comportarse el representante, es al que se refiere el autor como el de significado político, el de la representación política y nos remite a: ¿cómo nos representa? (Sartori, 1999, p. 225). En este último, aparecerán vinculados los dos primeros.

Los dos primeros tipos de representación son también nombrados por Birch, aunque adiciona un par más que son: la representación simbólica, que es la que se refiere a símbolos o íconos, y una cuarta que es en la que caben las características de las anteriores (Birch, 1993, p. 74. Citado en: Rivero, 1997, pp. 214, 215) y que sería muy parecido al tercero de Sartori.

La representación medieval es la representación que Sartori y Birch llaman de mandato, ésta es en la que existe una exigencia de mandato imperativo por parte de los representados hacia sus representantes que sólo eran los portavoces de ciertos estamentos o algunos grupos de poder.

Por su parte, Hanna Pitkin habla sobre su perspectiva de representación:

[...] significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe de actuar independientemente; su actuación debe de implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como un necesitado de cuidado. Y, a despecho del potencial resultante de cara al conflicto entre el representante y el representado sobre lo que ha de hacerse, ese conflicto por lo común no debe tener lugar. El representante tiene que actuar de tal manera que no haya conflicto, o si este surge, se hace precisa una explicación. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos (Pitkin, 1985, p. 233).

Según Pitkin la representación política debe de cumplir con todos estos requisitos: a) responsable, b) que rinda cuentas, c) no debe de haber el mandato imperativo, pero también d) el elector debe ser corresponsable, es decir, su compromiso no se acaba con la elección del representante.

1.2.3- Representación Política en democracia y en gobiernos no democráticos

Como se aprecia, la representación política nace en el seno de las revoluciones francesa, inglesa y norteamericana, rompiendo con la tradición de la representación medieval que significó la representación de grupos particulares y sus muy particulares intereses, dando lugar a la representación moderna que supone la representación de un Estado o nación: “la representación medieval -la representación de intereses- y el moderno -la relación simbólica entre el gobernante y la nación-” (Rivero, 1997, p. 207).

La representación ha evolucionado de forma tal que es difícil encontrar acuerdos entre los diferentes autores que hacen referencia a ella. Hanna Pitkin lo ejemplifica: si por un lado se encuentran posturas como la de Burke que ve al representante como un ser superior en sabiduría y razón, motivo por el cual no tiene porque consultar a sus representados cuando sus decisiones van en contra de su voluntad, y por la otra, en el caso

que el representante sea un tipo común, sin ninguna habilidad o conocimiento en especial, éste tendrá que tener en cuenta la opinión de sus representados: “un verdadero experto que cuide de un niño desamparado no es un representante, y un hombre que simplemente consulta y reflexiona sin actuar no está representando en el sentido de actuar sustantivamente por otros” (Pitkin, 1985, pp. 234, 235).

La representación política no sólo ha cambiado en el tiempo, se observa que ésta ha sido ligada con mucha frecuencia a los sistemas democráticos, así se puede escuchar que se habla de la democracia directa y de la democracia representativa, sin embargo, hay autores entre los que se encuentran los grandes propulsores de la representación como Siéyès y Madison, que no asumen al gobierno representativo como democracia: “para Siéyès al igual que para Madison, el gobierno representativo no es un tipo de democracia; es una forma de gobierno esencialmente diferente y, además, preferible” (Manin, 2003, p. 14).

De esta manera, se aprecia que el discurso de la representación con respecto a la democracia ha cambiado con el paso del tiempo:

[...] la popularidad del concepto está muy fundamentada en el hecho de aparecer vinculado a la idea de democracia, así como a las ideas de libertad y justicia, sin embargo, en el transcurso de su historia, tanto el concepto como la práctica de la representación han tenido poco que ver con la democracia y la libertad (Pitkin, 1985, p. 2).

Así, nos encontramos con que la representación surge en el seno de las sociedades democráticas y que está vinculada con el ideario democrático, sin embargo, advertimos el reconocimiento de prácticas representativas, por parte de algunos autores, en los gobiernos no democráticos:

Los dictadores también pueden ser representativos: si saben y quieren hacer la voluntad del pueblo, no hay nada que se los impida. La conexión entre la democracia y la representación no puede depender de la suerte: de quién resulte ser el dictador. (Przerworski, 1999, p.230).

En esta misma línea se encuentra a De Grazia y Gosnell, para quienes “la representación es una cuestión de complacer a los representados” (citados por Pitkin, 1985, p. 253), aunque inmediatamente Pitkin, en alusión a esto menciona que:

Pero las acciones de una dictadura benevolente podrían dirigirse hacia el bienestar de la población sin hacer concesiones a nada que se parezca a la participación democrática... Pero el hecho de que un gobierno se preocupe por el interés de los súbditos es como mucho una evidencia, un criterio necesario pero no suficiente para calificarlo como representativo” (Pitkin, 1985, p. 256).

Un gobierno representativo para ser catalogado como tal, siguiendo a estos mismos autores, no se muestra por el control que puede ejercer sobre su población (en clara referencia a la persuasión que suelen ejercer los gobiernos no democráticos a través del control de los medios de información u otros medios para mantener a la gente alineada, y que es lo que hace la diferencia entre liderazgo y manipulación) sino del control que los súbditos pueden tener sobre lo que el gobierno hace, así como también de la existencia de una maquinaria institucional que provea a los ciudadanos de las herramientas necesarias y consecuentes para la expresión de sus deseos democráticos cada que sea necesario hacerlo (Pitkin, 1985, pp. 257, 258). Esto es de suma importancia, por lo que será retomado posteriormente.

Giovanni Sartori hace referencia también a esto, sólo que él hace la aclaración de que estos tipos de comportamientos pueden ser catalogados como representativos, pero de ninguna manera como un gobierno representativo:

[...] un sistema político no se califica como representativo si un solo jefe (sea monarca o dictador) reivindica en exclusiva la representación de la totalidad. Si la función representativa no se confía a un cuerpo colectivo que sea bastante numeroso para –y libre de– expresar diversidad de puntos de vista y de intereses, podemos siempre decir que aquel sistema político está guiado por un jefe representativo, pero no es lícito calificarlo como sistema de representación política (Sartori, 1999, p. 237).

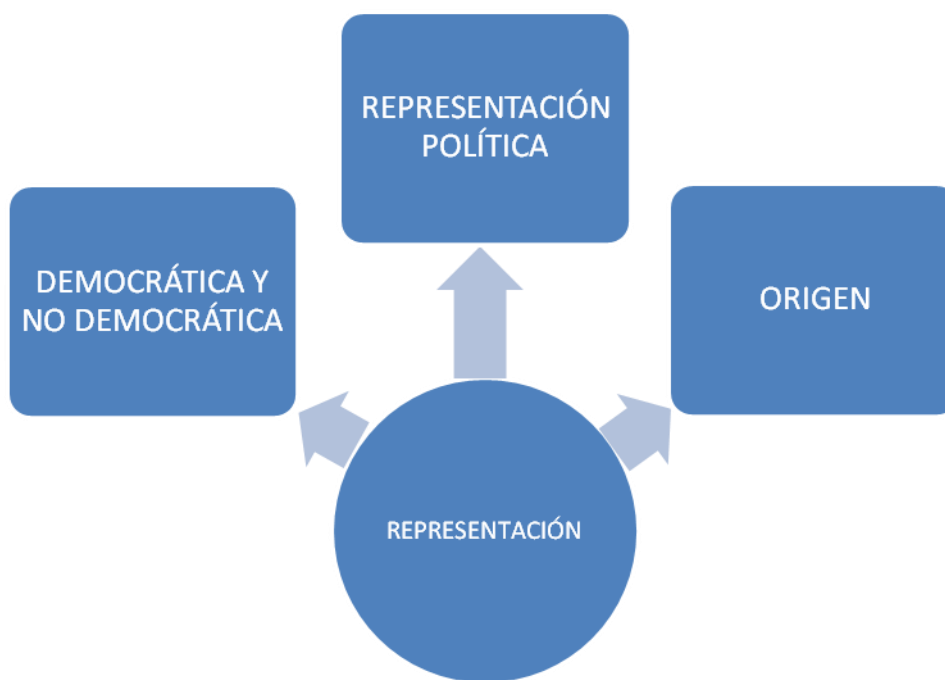
A la luz de lo descrito tenemos que preguntar ¿por qué asumir como representativos (que no gobiernos o sistemas representativos) a los monarcas o dictadores? Ángel Rivero nos dice al respecto que de manera legítima o no, un monarca o un golpista salvapatrias se ven a sí mismos como caudillos y representantes de su nación (1997, p. 207), y sus seguidores así los miran, y la utilización de los medios a su alcance para alcanzar el bienestar de la población así los muestran también, porque gozan de simpatía de un amplio sector de la población, sin embargo, esto es muy distinto a asumir sus gobiernos como

representativos, porque hacen falta instituciones que garanticen la participación de la población, porque nada garantiza que en un momento actúen de manera representativa y sensible y en otro momento lo hagan en sentido contrario.

De aquí el peso específico que se le otorga a las instituciones en el presente trabajo; resulta claro también, que la constitución de las instituciones adecuadas para el equilibrado funcionamiento de la gobernabilidad y la representación en democracia vía la rendición de cuentas, no son por si solas suficientes, deben de existir ciertas condiciones para que esto sea posible y el respeto por el Estado de derecho, como institución democrática, es imperativo.

A continuación se muestra una gráfica sobre lo que vimos acerca de la representación con el interés de facilitar su exposición:

Cuadro III: Representación



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, se abordó la relación de la representación con la democracia y el por qué se encuentra que la representación no se puede asumir como una actividad democrática solamente: “El gobierno representativo tiene una innegable dimensión democrática. No menos innegable es, no obstante, su dimensión oligárquica” (Manin, 2003, p. 290).

Se menciona cómo se puede asumir la representación en un gobierno no democrático, aunque el fin de este trabajo es analizar la representación política en el contexto democrático, pero no podemos dejar pasar esto por alto para no causar confusiones posteriormente y también fijar una postura.

1.3- RENDICIÓN DE CUENTAS.

Ahora se abordará el concepto de rendición de cuentas y para hacerlo primero se verá cómo se origina como forma de castigo y cómo evoluciona a una forma de controlar el poder de los representantes; posteriormente, se abordará el concepto por su significado, se identificarán sus dimensiones y por último los diferentes tipos de rendición que se pueden encontrar, por lo que este apartado será dividido de esa manera.

1.3.1- Origen

Actualmente, la rendición de cuentas se ha erigido como un factor de vital importancia para la fortaleza de los sistemas democráticos, esto se ve reflejado en la preocupación de los teóricos de la democracia. En este sentido, José Antonio Crespo nos dice:

Así, la rendición de cuentas públicas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario (Crespo, 2001, p. 9).

La rendición de cuentas no es un tema nuevo, existen evidencias de que en la Grecia antigua, a pesar de ser una democracia directa, había ciertas herramientas para castigar a

quien operara en contra del bien común: “se pueden localizar los antecedentes de la rendición de cuentas en la democracia directa de Atenas, donde existían ciertos mecanismos para controlar el poder” (Ugalde, 2002, p. 41).

Sin embargo, Luis Carlos Ugalde argumenta que la aparición de la rendición de cuentas se da a la par de la evolución del concepto de legitimidad:

Si la legitimidad del gobernante reside en su origen divino y si la soberanía reside en el monarca, la rendición de cuentas es un concepto vacío. A medida que la legitimidad evolucionó hacia la racionalidad weberiana y la soberanía pasó del monarca al pueblo, la rendición de cuentas adquirió contenido y relevancia (2002, p. 43).

Ugalde concluye que la aparición de la rendición de cuentas se origina cuando aparece la democracia representativa: “La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789.” (Ugalde, 2002, p. 41).

La preocupación de los federalistas, particularmente de James Madison por el control y la vigilancia del poder tiene su origen intelectual en John Locke y su *Ensayo sobre el gobierno civil* (Ugalde, 2002, p. 44). En él, se puede apreciar la misma preocupación:

Aunque en una república bien constituida [...] no haya sino un poder supremo que es el legislativo al que todos los demás están y deben estar subordinados, con todo, siendo el legislativo, por modo único, poder fiduciario para la consecución de ciertos fines, permanece todavía en pleno el poder supremo de remover o alterar el legislativo, cuando descubriere funcionar éste contrariamente a la confianza en él depositada. (Locke, 2008, p. 91)

A partir de entonces surge la necesidad de controlar el poder, sobre todo en las democracias modernas en las que se requiere de un método de elección para definir quiénes serán los encargados de tomar las decisiones políticas, y con ello la urgencia de controlar y vigilar a los facultados de tal empresa.

1.3.2- Significado: 'Accountability' como rendición de cuentas

El término de rendición de cuentas es un ajuste idiomático del español a la palabra en inglés *Accountability* por lo que su traducción no es del todo correcta: “Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable” (Schedler, 2004, p. 10). *Accountability* tiene una connotación de obligatoriedad y conlleva también la idea del derecho a exigir cuentas, mientras que la rendición de cuentas aparecería como un acto voluntario, por lo que Schedler argumenta que una traducción más correcta sería la de *rendición obligatoria de cuentas*.

La rendición de cuentas es, en palabras de Leonardo Morlino: “la dimensión por la cual los líderes electos tienen la obligación de responder por sus decisiones frente a los ciudadanos-electores o a otros órganos constitucionales encargados de ello” (2008, p. 23). Aquí Morlino habla de la rendición de cuentas como responsabilidad política, y la responsabilidad política, en palabras de José Antonio Crespo es:

[...] si la ciudadanía -o sus representantes- decide que su mandatario es en exceso ineficiente para manejar los negocios públicos, lo removerá y sustituirá por otro. Esa es la llamada responsabilidad política. [...] La rendición de cuentas supone, pues, que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad política -removido del poder- (Crespo, 2001, p.7).

Para Luis Carlos Ugalde, la responsabilidad política no responde totalmente al concepto de *accountability*, para que esto ocurra, es necesario que cumpla con las siguientes características:

- *Delegación*. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado *mandante* o *principal* a otro sujeto “B” llamado *mandatario* o *agente*.
- *Representación*. La delegación de autoridad significa que el *agente* (sujeto B) representa al *principal* (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
- *Responsabilidad mutua*. La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del *agente* (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su *principal*

(A); y, por el otro, la capacidad y derecho del *principal* para monitorear las acciones del *agente*, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.

- *Sanciones*. Cuando la rendición de cuentas muestra que el *agente* (B) incumplió sus responsabilidades, el *principal* (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.

- *Contrato*. La delegación de autoridad del *principal* al *agente* implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras).

En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal en caso de incumplimiento (Ugalde, 2004, pp. 13, 14).

Las dos primeras características mencionadas por Ugalde tienen que ver con la relación existente entre delegación, representación y la rendición de cuentas que más adelante se abordará con O'Donnell.

La tercera y la cuarta característica son las mismas a las que hace mención Schedler como dimensiones de la rendición de cuentas.

1.3.3- Dimensiones

Afirma Schedler que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones. Por un lado: a) la obligación y derecho a la información, y el deber así como el derecho a la explicación (*answerability*), por el otro, b) la posibilidad y la capacidad de sanción (*enforcement*) (2004, p.11).

Dada esta afirmación entonces, la rendición de cuentas debe ser entendida como: la obligación del político de informar y justificar sus decisiones y por lo tanto, el derecho del ciudadano a ser informado y que le expliquen esas decisiones, además de la capacidad de que los políticos o funcionarios sean sancionados.

Se puede entender entonces que, la información como un vaciamiento de datos y de informes sin sentido no tiene nada que ver con la rendición de cuentas, quizá tenga más que

ver con la visión de los gobernantes acerca de lo que ellos requieren de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas debe exigir la obligatoriedad por parte de los políticos de que toda la información sea explicada para poder justificarla, así como el derecho por parte de la población a esto; es necesario así que toda información sea comprendida y discutida.

Lo anterior por sí mismo no es suficiente para considerar que existe una real rendición de cuentas. La explicación y la justificación de las decisiones de los políticos es insuficiente si no se pasa a la siguiente dimensión que son las sanciones; la rendición de cuentas seguirá siendo entonces una simulación, seguirá siendo solamente discurso político, esto sólo fomenta la existencia de la impunidad.

Actualmente en México, en palabras de Andreas Schedler, en función del nivel de impunidad que existe en el país, el mayor clamor en cuanto a rendición de cuentas se refiere está en la existencia de castigos efectivos. La severidad del castigo impuesto a quien incurra en faltas en su comportamiento, juzga el autor austríaco, debe estar en función de la gravedad de la falta cometida (2004, p. 17).

La inexistencia de castigos ante los comportamientos irregulares de los políticos, o castigos como la destitución o las multas económicas, sólo funcionan como caldo de cultivo para la impunidad y la presencia de ésta no permitirá una real rendición de cuentas: “Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder” (Schedler, 2004, p. 15).

Por lo anterior, se hace particular énfasis en la presencia de un verdadero Estado de derecho para el cumplimiento de las premisas aquí planteadas: “A menos que exista cierto castigo para abusos demostrados de autoridad, no hay estado de derecho ni rendición de cuentas” (Schedler, 2004, p. 18).

1.3.4- Tipos de rendición de cuentas

Por último, Guillermo O’Donnell introduce la idea de que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones que el mismo Andreas Schedler reconoce como “anclas conceptuales” para la

distinción de las distintas formas de rendición de cuentas: la *accountability vertical* y la *accountability horizontal*.

La *accountability vertical*, es dividida por el autor argentino en dos tipos:

a) *accountability electoral*. Este tipo de rendición de cuentas se refiere a la que los electores ejercen sobre sus representantes. Las elecciones periódicas, la reelección y la revocación de mandato suelen ser las herramientas de la rendición de cuentas vertical con las que los electores cuentan para obtener cierto control sobre sus representantes; es importante recalcar la periodicidad de las elecciones para que estas funcionen como una forma de hacer rendir cuentas a los representantes y la reelección y revocación de mandato como incentivos positivos y negativos.

b) *accountability social*, que tiene que ver con “individuos, movimientos sociales, organizaciones formales”. Dicha *accountability* es definida por Peruzzotti y Smulovitz como:

[...] un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control (citados por O'Donnell, 2007, p. 142).

La *accountability social* exige claramente una intensa participación ciudadana, cuestión que nos remite nuevamente a la noción de ciudadanía, fundamental para el surgimiento de organizaciones autónomas, tan necesarias para el correcto funcionamiento de una democracia, tal como lo mencionara Robert Dahl.

O'Donnell también asegura que es necesario realizar una tipología de la *accountability social* para ésta sea mejor abordada.

El segundo tipo es la *accountability horizontal*, referida a la interinstitucional, que es la que los gobernantes tienen frente a otras instituciones democráticas. O'Donnell la define como:

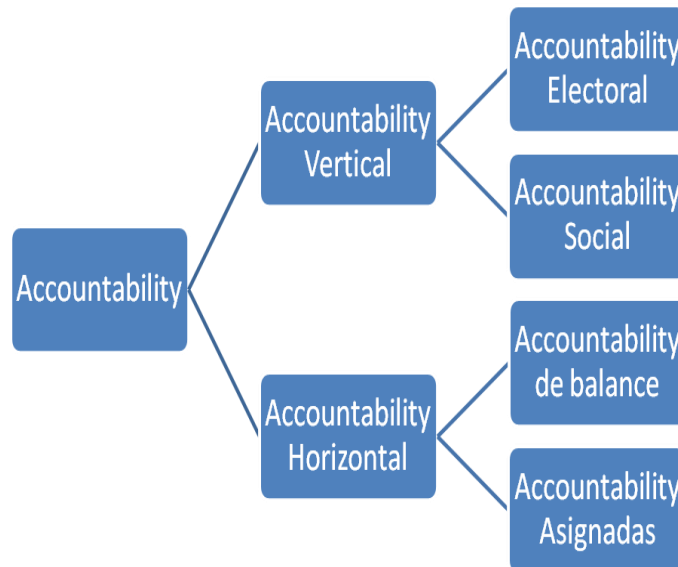
La existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas (2007, p. 99).

La *accountability horizontal* es también dividida por el autor argentino en dos tipos:

a) *accountability de balance* con la que se refiere la división clásica de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. En este tipo de rendición de cuentas se pone énfasis en la deseable armonía entre los poderes, lo que permitiría que se puedan controlar unos a otros.

b) *accountability asignadas* y que son representadas por las auditorías, fiscalías y otras de ese tipo que son de más reciente creación y que surgen como respuesta a los abusos de los gobiernos (2007, p. 139).

Cuadro IV. Rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia

La rendición de cuentas debe de constituirse como un derecho de la ciudadanía que obliga al político o funcionario público a informar, explicar y justificar su comportamiento y sus acciones, así como también debe de existir una sanción real para quien actúe de

manera irregular y que este castigo vaya más allá de la destitución o las multas económicas que sólo fomentan la impunidad; es de esta manera como se entenderá la rendición de cuentas.

1.4- CONCLUSIÓN

En este primer capítulo, se pretendió aclarar las posturas teóricas que se asumirán como válidas de los tres conceptos más importantes en la elaboración de este trabajo, que son precisamente, donde se encuentra el conflicto a analizar, es decir: la gobernabilidad y la representación y el factor que se cree puede permitir una optimización en la relación de los dos primeros conceptos: la rendición de cuentas.

En primer lugar, se mencionó los orígenes de la gobernabilidad con la finalidad de encontrar la justificación del por qué la necesidad de tomar en cuenta los tres elementos mencionados por los diferentes autores que se citan a lo largo del capítulo. La razón de ser de cada uno de los elementos descritos permitirá comprender por qué una visión unidireccional o restringida de la gobernabilidad, no es considerada suficiente para realizar un análisis adecuado de ésta. En lo que a este trabajo concierne, una visión como la definida, permitirá comprender el concepto de una manera amplia para entender las diferentes posturas al realizar modificaciones a los sistemas electorales con el fin de obtener una democracia con un mayor margen de gobernabilidad.

También se argumentará por qué se cree que la visión de la gobernabilidad debe de contener los elementos ya mencionados con el objetivo de conseguir un mejor equilibrio entre gobernabilidad y representación.

En segundo lugar, se realizó un recorrido teórico e histórico por medio del cual se pudo dar cuenta de las diferencias que existen al momento de abordar el concepto de representación, y cómo éste ha cambiado a lo largo del tiempo, pero sobre todo de las figuras o instituciones bajo las cuales se albergue la representación.

Es esta causa la que pone de manifiesto la dificultad que resulta de asumir una postura teórica reducida o mínima, por lo que se cree que una postura que se acerque a lo descrito por Hanna Pitkin puede ser de gran utilidad por la forma en cómo aborda el tema de la representación.

La representación, tal como la describe Pitkin, se puede mirar en dos direcciones: por un lado, hace hincapié en la inexistencia del mandato imperativo, cuestión que además resulta inimaginable en sociedades como las actuales tan heterogéneas, con una gran cantidad de intereses tan diversos y, sin embargo, el actuar del representante no debe ser consistentemente contrario al de sus representados, si bien no existe el mandato imperativo, sí puede existir una conducta por parte de los representantes que contravenga consistentemente la voluntad de las mayorías como resultado del sometimiento de los representantes a los deseos de ciertos grupos de poder.

Pitkin habla de que la responsabilidad del representado no debe acabarse con la elección del representante y nos remite a la rendición de cuentas, como también lo hace Manin, por lo que es posible que éste pueda ser un factor de suma importancia en la representación política en sociedades como las actuales.

De la misma forma, como lo hicimos con el concepto de gobernabilidad, se realizó una investigación de la representación desde su origen y su posterior evolución, cuestión que permitió encontrar los argumentos para defender la postura que asumimos para de representación; de esta forma, podemos encontrar las deficiencias de la representación moderna y las probables consecuencias que sobre de ella tiene la búsqueda de una mayor gobernabilidad al mismo tiempo que será posible identificar la alternativa para la optimización en la relación de estos dos conceptos.

La alternativa que se cree puede permitir un mejor equilibrio entre la gobernabilidad y la representación es, la rendición de cuentas que es el tercer concepto que se desarrolló en este primer capítulo.

Al igual que los anteriores conceptos, se rastreó primero su origen y su evolución, cuestión que ha permitido identificar las causas que motivaron la emergencia de la necesidad del control del poder. Posteriormente se identificó su significado en el que se

pudo encontrar algunas discrepancias y, por último, se mostraron las dimensiones y tipologías encontradas dentro de la rendición de cuentas, lo cual permitirá una mejor comprensión de la misma así como su definición en cuanto a la manera en cómo se abordará para fines de este trabajo.

Por lo expuesto en el apartado de rendición de cuentas, ésta se entenderá entonces como aquella herramienta que obligue a los representantes a informar, explicar y justificar sus actos o sus decisiones, así como también, permita y promueva la información y explicación a la que los ciudadanos tienen derecho por parte de los representantes.

Sin embargo, la noción de la rendición de cuentas no se agota aquí; ésta exige una sanción a aquellos representantes cuyo comportamiento sea irregular.

También se puede distinguir la diferenciación entre distintos tipos de rendición de cuentas, dentro de las cuales, se pueden distinguir dos principales, la vertical y la horizontal, de diversa naturaleza.

Ante lo expuesto a lo largo del primer capítulo, se pueden apreciar las carencias que se encuentran en las democracias surgidas de la tercera ola democratizadora y que derivan de los regímenes autoritarios recién depuestos. Tales regímenes han dejado como herencia ciertas prácticas no formales pero muy operativas y funcionales; prácticas como la corrupción y la opacidad al momento de ejercer el poder que dificultan la consolidación democrática y que fomentan los deseos regresivos del autoritarismo.

Indicios de los deseos regresivos se pueden encontrar en la búsqueda de reformas a los sistemas electorales que pretenden encontrar mayorías artificiales que ofrezcan una mayor eficiencia legislativa sin importar el impacto que sobre la pluralidad y la representación tengan. Este trabajo, identifica a la rendición de cuentas como una alternativa de discusión que desaliente estos anhelos autoritarios, encontrando una mayor gobernabilidad y una mejor representación, que es la idea central de la presente investigación.

También nos fue posible identificar, la absoluta necesidad de un Estado de derecho y que éste sea respetado a cabalidad, ya que, sin su existencia y debido respeto no será posible cumplir con las expectativas puestas en los supuestos asumidos en esta tesis.

A continuación se revisará el contexto en el que surgió el debate de la gobernabilidad en los países latinoamericanos, por este motivo el siguiente capítulo será dedicado a este objetivo.

Posteriormente, se analizará la relación de la gobernabilidad y la representación; a partir de este análisis se buscará argumentar la idea defendida en este trabajo, para la cual la efectiva rendición de cuentas de los representantes permitirá una mayor gobernabilidad al mismo tiempo que se alcanzará una mejor representación.

2- EL CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA RELACIÓN: GOBERNABILIDAD-REPRESENTACIÓN

La complicada relación entre la gobernabilidad y la representación se hizo patente, en los países de América Latina, a partir de los cambios de regímenes que sacudieron a esta parte del continente en la década de los años setenta, y sobre todo en la de los ochenta, momento en que la mayoría de los países latinoamericanos experimentó el paso de un régimen autoritario a uno democrático, y que significó para estas naciones el inicio de lo que se denominó la transición democrática, es decir, la democratización del régimen existente y su posterior consolidación.

Por eso es preciso distinguir entre estos procesos y comprender sus dinámicas diferenciadas, para que así poder analizar el tipo de relación que surgió entre la gobernabilidad y la representación a raíz de este proceso, relación que ha llegado a ser planteada como una especie de juego de suma cero, donde para mejorar una se tiene que sacrificar la otra, cuestión que se debate con la tesis defendida en este trabajo; por lo que en el transcurso de este capítulo la labor será la de bosquejar el escenario donde se plantea el conflicto entre estos dos conceptos.

La segunda parte se concentrará en la definición de la postura con respecto al concepto de democracia. Se argumentará el por qué de la decisión de asumir la definición de Joseph A. Schumpeter como válida, discutir las adjetivizaciones de la democracia y la conveniencia del uso de los adjetivos representativa y liberal con los que se le definen para fines de este trabajo. También se hablará de las democracias *delegativas*, noción introducida por Guillermo O'Donnell, para referirse a las democracias representativas de baja calidad.

Para cerrar el segundo capítulo, analizaremos la relación entre la gobernabilidad y la democracia evidenciando los síntomas que hacen patente la difícil relación.

2.1- REFORMA DEL ESTADO

Los países latinoamericanos se vieron envueltos en una grave crisis económica a finales de los años setenta y principios de los ochenta debido a la presión ejercida internacionalmente a causa de los grandes cambios que se comenzaron a vivir a nivel mundial en aquellos años lo cual condujo a estos gobiernos a adoptar un nuevo modelo político y económico para enfrentar la crisis.

Esta crisis en Latinoamérica llevó a los gobiernos de esta parte del mundo a reformarse con el fin de adaptarse a las exigencias del nuevo orden mundial, y la manera de hacerlo fue mediante una reforma de estado. La reforma del estado supuso la transformación de estos regímenes en todos sus aspectos, es decir, una metamorfosis en el ámbito social, económico y político. Este último con dos vertientes: una en su política interna, y otra en la externa con el fin de adaptarse a los nuevos tiempos.

Para tener una aproximación acerca de lo que significa la reforma del estado, se encontró la definición de Adam Przeworski que dice: “La meta de una reforma del Estado siempre es la misma: diseñar instituciones que den a los gobiernos el poder para hacer lo que deben hacer, al mismo tiempo que los impidan hacer lo que no deben de hacer” (1999, p. 228), por lo que asume que la reforma del Estado consiste, sobre todo, en el cambio institucional de una nación y adaptarla a las exigencias de los nuevos tiempos. Más adelante, el mismo autor explica: “La tarea de la reforma del Estado, gira en torno a la ingeniería institucional: ¿cuáles instituciones le permitirán al gobierno gobernar al mismo tiempo que le den a la ciudadanía los medios para controlar al gobierno?” (1999, p. 228).

Por otro lado, el investigador Germán Pérez Fernández del Castillo la define de manera general como “la necesidad de todo gobierno por actualizar sus instituciones y formas de interrelación con la sociedad en función de las transformaciones de su entorno”,

aunque más adelante apunta: “sin embargo, el debate actual tiende a comprender la reforma del Estado en un sentido más acotado referido a la supresión del modelo benefactor y sus similares” (2001, p. 242).

La exigencia del cambio apuntaba en tres direcciones: 1) la económica que se encaminaba hacia el libre mercado, 2) la política hacia la democracia, 3) y la social que se vería transformada por las dos anteriores. “La razón de esta triple perspectiva obedece a las tres dimensiones clásicas de la democracia: la democracia política, la democracia social y la democracia económica” (Cárdenas, 2004, p. 27).

Sin embargo, como lo plantea Fernández del Castillo, la idea de una reforma del Estado se desvirtuó reduciéndose solamente a la supresión del Estado benefactor y similares, es decir, su adaptación al nuevo modelo económico neoliberal.

De este contexto se desprende el momento coyuntural que atravesó el origen de las transiciones en Latinoamérica y que llevó al abandono de los regímenes autoritarios y del Estado interventor para comenzar la instauración de un régimen democrático y un Estado mínimo con respecto a su intervención económica.

2.2- DEMOCRATIZACIÓN

El paso de los países latinoamericanos del autoritarismo a la democracia no fue igual ni tampoco en el mismo momento, mucho menos con la misma duración. Sin embargo, los estudiosos que han analizado este tema han encontrado ciertas semejanzas, por lo que han enfocado sus esfuerzos a resaltar estas semejanzas y así poder encontrar ciertos patrones que rigen los comportamientos de los Estados al pasar de un régimen a otro, con lo cual se facilita la comprensión de este fenómeno que ha sido llamado transición democrática.

La transición democrática con los procesos que le suceden puede ser enmarcada dentro de un proceso global definido como democratización: “la democratización comprende tanto la transición de regímenes no democráticos, sobre todo los autoritarios, a

distintos regímenes democráticos, así como los sucesivos y eventuales procesos de instauración, consolidación, crisis y también el crecimiento de la calidad democrática.” (Morlino, 2005, p.27).

2.2.1 Transición democrática

El concepto transición según O'Donnell y Schmitter es “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” durante la cual “las reglas del juego político no están definidas” (1988, pp. 19, 20). Más adelante señalan que la transición democrática ocurre cuando se pasa de un régimen autoritario a uno democrático, apuntando una de sus principales características: “La señal típica de que se ha iniciado la transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y los grupos” (1988, p. 20). Proceso que estos mismos autores definen como liberalización, que forma parte de la primera fase del proceso de transición democrática.

2.2.2- Liberalización

La liberalización representa, en palabras de O'Donnell y Schmitter, la primera fase de la transición democrática y la definen de la siguiente manera: “Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros” (1988, p. 20). Por su parte, Cansino la define como: “un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen” (2003, p. 45). La liberalización implica, siguiendo a Cansino: “un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia política consentidos y garantizados por el régimen autoritario en cuestión” (2003, p. 46).

La apertura gradual puede verse como una manera de recuperar la legitimidad que habían perdido a lo largo del tiempo sin que esto signifique, por lo menos en las

expectativas de los gobiernos autoritarios, la pérdida del control, por lo que la liberalización política puede verse y analizarse “más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio de régimen” (Cansino, 2003, p. 47). Es decir, en la búsqueda de permanencia del gobierno autoritario en el poder. Esto llevaría a una transición limitada.

Por otro lado Leonardo Morlino describe este proceso de la siguiente manera:

Por *liberalización* se entiende el proceso que tiene lugar durante la transición y con frecuencia la caracteriza la concesión desde arriba de mayores derechos políticos y civiles, jamás amplios y completos, pero que permiten la organización controlada de la sociedad civil [...] alargando la base de apoyo social sin “civilizarlo” completamente (2005, p. 149).

Lo anterior es posible verlo en México, en donde la apertura del congreso mexicano con la reforma política de 1977 sólo serviría como un movimiento legitimador del gobierno priísta que lo promovió después de que en las elecciones de 1976 sólo hubo un candidato a la presidencia de la república: José López Portillo. “Así, de 1964 a 1986 las diversas reformas tuvieron un carácter progresivo aunque limitado, pues su finalidad era evitar que la oposición -cuya presencia contribuía a legitimar el particular sistema de partido hegemónico- desapareciera del escenario político” (Castellanos, 1986, citado por Crespo, 2000, p. 445).

A pesar de esto, las proyecciones del gobierno autoritario no siempre se reflejan en la práctica, lo cual puede llevar al colapso del régimen existente y su posterior transformación hacia uno democrático.

El factor temporal es importante en las transiciones latinoamericanas. Este puede repercutir en el proceso de tres maneras: a) en la elección de los tiempos de la toma de una decisión política en una transición democrática; b) la velocidad de la transición; y c) la temporalidad ligada a la legitimidad de proceso de transición (Cansino, 2003, pp. 20-23)⁵

⁵ Para mayor profundidad en el análisis de la variable temporal remitirse a: Cansino, 2003 .

2.2.3- Instauración democrática

Si la liberalización consiste en el reconocimiento normativo de ciertos derechos individuales y colectivos por parte del gobierno autoritario en el poder, con el fin de estabilizar la situación política y social existente, derechos que implican una mayor pluralidad y competencia política, la instauración democrática será el proceso donde el reconocimiento de estos derechos es efectivo. Inicia la fase donde se construirán las estructuras institucionales para que esto sea realidad:

Por *instauración democrática* se entiende un proceso distinto, alternativo o eventualmente sucesivo a la liberalización. Dicho proceso comporta un alargamiento completo y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos; en donde sea necesario la civilización completa de la sociedad; [...] la adopción de los principales procedimientos e instituciones democráticos que caracterizan a dicho régimen (Morlino, 2005, pp. 149, 150).

Es posible que la instauración democrática no se consume y exista una regresión a prácticas autoritarias: “pero puede también suceder que la instauración no se complete, sino que se intente detenerla casi inmediatamente (liberalización), o que tome otra dirección con un regreso a soluciones de tipo autoritario” (Morlino, 2005, p. 150).

2.2.4- Consolidación democrática

La consolidación democrática llega cuando termina la instauración democrática; aunque no necesariamente: “la instauración puede desembocar en la consolidación, pero también en un cambio de dirección en el ámbito del proceso instaurativo o en una nueva crisis del sistema político” (Morlino, 2005, p. 173).

Finalizada la instauración, frecuentemente, la fase que le sucede es la consolidación que a decir de César Cansino es:

El proceso mediante el cual gobiernos instalados y regímenes establecidos están en condiciones de funcionar y evitar, o cuando menos sobrepasar, su deterioro; es decir, es un proceso multicausal de firme establecimiento y adaptación de las estructuras de ese

régimen, así como de sus normas y relaciones con la sociedad civil, por lo que conquista autonomía y legitimidad (2003, p. 63).

Por su parte Leonardo Morlino la define como: “el proceso de definición-fijación en sus caracteres esenciales, y de adaptación en los secundarios, de las distintas estructuras y normas particulares del régimen democrático” (2005, pp.173,174).

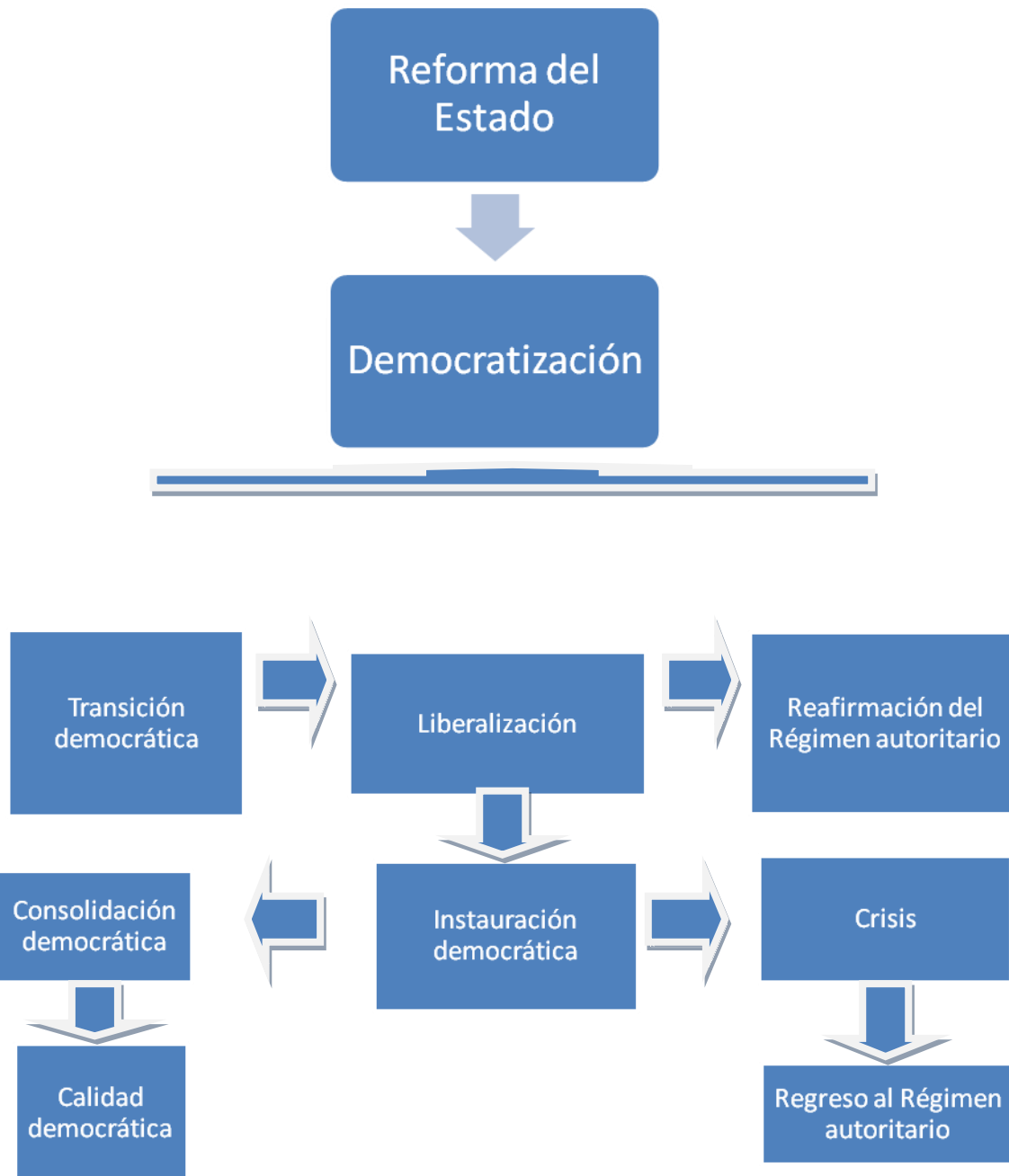
La consolidación democrática es definida en términos generales como un proceso de adaptación de los gobiernos, sus estructuras, normas e instituciones a través del tiempo, lo cual le permite a éstas ser aceptadas por la sociedad y por lo tanto legitimarse. Dicho proceso es de carácter variado tanto en causas como en las direcciones en que se desarrolla. Es decir, pueden influir en ella muchas variables en su origen y desarrollo.

La linealidad del proceso descrito no se ve reflejada empíricamente. Es posible apreciar lo anterior en las democracias surgidas en nuestro continente a partir del proceso de transición, pues en la mayoría de los casos se puede encontrar que no hubo una regresión autoritaria, pero tampoco se llegó felizmente al ejercicio de la plena democracia; se comenzaron a gestar una especie de democracias de baja intensidad y poco institucionalizadas que años más tarde el mismo O'Donnell llamó *delegativas* de las cuales se hablará en el tercer capítulo.

Por lo anterior O'Donnell sugiere la necesidad de realizar una tipología de democracias (1991, p. 7).

El cuadro que a continuación se muestra ilustra lo expuesto a lo largo del presente apartado.

Cuadro V: Democratización.



Fuente: Elaboración Propia.

La mayoría de las democracias surgidas de la ola transicional de finales del siglo pasado han nacido con ciertas insolvencias que heredaron de los regímenes autoritarios que les precedieron, así como con prácticas no formalizadas y fuertemente operativas heredadas del régimen anterior, como lo son el clientelismo o la corrupción (O'Donnell 1991, p. 12).

Lo anterior ha llevado a estas naciones a empantanarse en una situación de incertidumbre democrática donde no parece que se encaminen hacia una democracia verdaderamente representativa y, por el contrario, exista la tentación de una regresión.

Síntomas de la tentación regresiva se pueden apreciar en las reformas que pretender otorgar un mayor peso al sistema mayoritario que al proporcional (como en el caso de México), con lo cual, se afecta directamente la pluralidad de los congresos.

Lo anterior lleva a pensar que este tipo de democracias pueden ser de muy larga duración. Casos como los descritos por O'Donnell se pueden encontrar en países como México, en donde la mayor evidencia se puede apreciar en el regreso del PRI a la presidencia debido a que los partidos de oposición, tanto de derecha como de izquierda, no supieron aprovechar el momento histórico que se presentó en el año 2000:

La trágica falta de convergencia entre las fuerzas democráticas de la derecha y de la izquierda -entre el PAN y el PRD- propició, desde el año 2000, que creciera un pantano político, aparentemente mediador y centrista, alimentado con las aguas negras del antiguo autoritarismo (Bartra, 2012, p. 57).

Roger Bartra menciona que: “ni la derecha ni la izquierda lograron, por diferentes razones, fortalecerse como verdaderas opciones plenamente modernas. En contraste, el partido del antiguo régimen se ha fortalecido notoriamente” (2012, p.57).

Bajo esta perspectiva, se vuelve necesario tomar una postura respecto a lo que se considera una democracia, lo cual, será abordado en el siguiente apartado.

2.3- DEMOCRACIA

Sólo resta definir la postura con respecto al concepto democracia. Se ha hablado a lo largo de todas estas páginas de democracia sin asumir una postura definitoria con respecto a ella, y lo cual es considerado ineludible, ya que para realizar el análisis lo anterior será estrictamente necesario.

La democracia se ha intentado definir desde distintas características. De acuerdo con Huntington, se pueden resumir en tres tipos diferentes: por la fuente de autoridad, por sus propósitos y por sus instituciones (1989, p. 6). La primera hace referencia a la fuente de autoridad, que por definición es el pueblo; la segunda se define con base a los objetivos de los gobiernos, es decir, igualdad, justicia social y demás valores democráticos; y la tercera que tiene que ver con las instituciones que determinan cómo se elige a quien va a ejercer el poder. De acuerdo con el autor, el enfoque institucional es el más útil y el que mayor relevancia ha tenido en los últimos años.

Bajo este enfoque, encontramos definiciones que han sido a su vez definidas como mínimas o procedimentales. Así podemos encontrar definiciones como la de Adam Przeworski:

[...] la democracia no es sino un marco dentro del cual un grupo de personas más o menos iguales, más o menos eficientes y más o menos libres puede luchar en forma pacífica por mejorar el mundo de acuerdo con sus diferentes visiones, valores e intereses (2010, p. 53).

En esta categoría también encontramos la definición de Norberto Bobbio quien dice que la democracia es: “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*” (1986, p. 14). Entre muchas otras, sin embargo, la definición que consideramos conveniente para el desarrollo de nuestro trabajo es la de Joseph A. Schumpeter, quien define a la democracia de la siguiente manera: “método democrático es aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto de pueblo” (1983, p.358).

En palabras de Samuel P. Huntington, la definición de Schumpeter es la más útil; es la formulación más importante y la más aceptada en los últimos años en el ámbito de la academia (1989, pp. 7, 14). Por su parte, Giovanni Sartori y Gianfranco Pasquino nos hablan también de la definición del autor austríaco, a la cual le agregan el principio de las reacciones previstas de Carl J. Friedrich (1963, 119-215 y 1941, cap.25 citado por Pasquino, 2011, p. 321 y Sartori, 1993, pp.156, 157), el cual consiste según estos autores, en el condicionamiento del cual son objeto los representantes elegidos por las expectativas causadas por ellos a los votantes o electores, y lo cual los obliga a comportarse de una manera receptiva y responsable; “tratarán de *tomar en cuenta* constantemente esas preferencias y estarán dispuestos a *rendir cuentas* de su labor en el momento en que intenten -y son los casos más frecuentes- el camino de la reelección” (Pasquino, 2011, p. 321).

El principio de las reacciones previstas resulta central en la definición que se toma de Schumpeter, porque como lo menciona Sartori, ‘la lucha competitiva’ de la que habla Schumpeter en su definición, implica respuesta por parte de los elegidos hacia los electores (1993, p. 157), y que en una democracia con un efectivo Estado de derecho significa rendición de cuentas. Esta es precisamente la noción de democracia a la que deseamos acercarnos para el desarrollo de la presente tesis.

Cualquier definición de democracia, por mínima que sea, siempre se verá ampliada por los adjetivos que se le impongan al concepto. Es decir, cuando los autores hablan de los diferentes tipos de democracia que existen, regularmente se hace alusión a los métodos de los que se valen los gobiernos para decidir quién gobierna y de qué manera lo hace y en algunos casos a sus valores, y esto suele variar dependiendo de cada Estado o país. Tales métodos dan forma al sistema institucional al que se refiere Schumpeter, por medio del cual se llega a la decisión acerca de qué tipo de competencia es la que regirá para decidir quién será elegido para gobernar, o en palabras del autor “decidir quién debe ser el hombre que lo acaudille” (1983, p. 363).

Con todo y lo reducida que parece ser la definición del autor austríaco, nos hace referencia a lo que él asume que significa democracia y lo que no significa. Por ejemplo, no hace referencia a ninguno de los valores exaltados por la que él llama ‘la teoría clásica de la

democracia', como por ejemplo: la voluntad y el bien del pueblo, ya que éstos “pueden ser servidos, y lo han sido en muchos ejemplos históricos, tan bien o mejor por gobiernos que no pueden calificarse de democráticos” (Schumpeter, 1983, p.359). Por lo que queda claro que la búsqueda del bien del pueblo, bien puede no ser un atributo o virtud exclusiva de la democracia.

Shumpeter también hace referencia a otros aspectos, como observa Guillermo O'Donnell cuando hace una revisión de la definición de Schumpeter, y en la que dice: “Lo que me parece queda claro es que las varias condiciones que Schumpeter introduce implican que su definición de democracia no es tan minimalista” (2010, p. 26).⁶ Si como lo menciona el autor sudamericano, la definición de Schumpeter no es tan mínima como muchos podrían interpretarlo, esto sólo confirma lo que se mencionó líneas arriba acerca de la adjetivización del concepto, sobre todo, para comprender la singularidad de cada democracia dependiendo del país del que se hable, en el entendido de que ninguna democracia funciona exactamente igual.

Para O'Donnell, las definiciones mínimas “En contraste con las prescriptivas [...] tienen la importante ventaja de ofrecer una base empírica para identificar y en principio caracterizar a los regímenes democrático [gracias a que] incluyen dos elementos esenciales. En primer lugar, elecciones como mecanismo para alcanzar los cargos más altos del Estado... segundo, estas definiciones incorporan algunas condiciones concomitantes” (2010, p. 29).

La democracia, entendida tal como lo hace Schumpeter, es decir, como un método institucional, nos permitirá trabajar adecuadamente los objetivos de nuestro trabajo. ¿Por qué institucional? Porque si bien, como apunta O'Donnell (en referencia a la definición de Schumpeter), su definición es minimalista, centra su atención exclusivamente en las elecciones (2010, p. 37). Para O'Donnell, una de las características fundamentales de la democracia es que: “las elecciones son institucionalizadas” (2010, p. 32), y como el mismo autor argentino menciona en referencia a las elecciones, estas “deben dar por sentado que se seguirán realizando durante un futuro indeterminado” (2010, p. 32), por lo que el análisis que se realizará de la relación entre gobernabilidad democrática y representación política se

⁶ Para una revisión más completa de lo dicho por O'Donnell ver: (2010, pp. 24-26).

desarrollará en el ámbito de lo institucional. Lo que se quiere decir con esto es que las decisiones dirigidas a buscar una mayor gobernabilidad a costa de la representación se toman en la esfera institucional, más específicamente, dentro de las instituciones que deciden a quién elegimos como gobernante o representante y cómo lo elegimos, por lo que la definición schumpeteriana parece la adecuada.

Las ventajas que menciona O'Donnell (una definición mínima permite arrancar de una base empírica), son otro de los factores que se consideró para tomar el concepto de Schumpeter como base, así mismo, esta definición mínima permite agregar los adjetivos que pueden considerarse adecuados según sea el caso.

Si a la definición mínima de Schumpeter le agregamos el principio de las reacciones previstas de Carl J. Friedrich, entonces se tendrá una noción muy cercana a lo que se busca entender por democracia.

2.4.1- De democracias a democracias

Retomando la definición de democracia de Schumpeter en la que ésta es solamente un sistema institucional para elegir por medio del voto del pueblo a sus representantes, es decir, a las personas que tendrán el poder de decidir, se debe asumir entonces que se trata de una democracia representativa.

De acuerdo con O'Donnell, una de las principales carencias de la mayoría de las democracias latinoamericanas es la falta de rendición de cuentas, por lo cual, resultan ser democracias representativas con carencias o en palabras del mismo autor, democracias delegativas.

También se llamarán democracias liberales primero, porque son democracias representativas donde los representantes son sujetos a respetar los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía (Estado de Derecho) que se fueron ganando a lo largo de la historia y durante el proceso de liberalización dentro de la transición democrática, tales como el derecho al debido proceso, la libertad de expresión, asociación y culto, a la intimidad, a la igualdad ante la ley, derechos como el de libre asociación o a la no censura

de los medios de comunicación, que permitieron mayores niveles de pluralismo y competencia política.

Segundo, en el marco de la reforma del Estado, los gobiernos de estos países han conseguido la inserción de los Estados al libre mercado: "Como teoría económica, el liberalismo es partidario del libre mercado; como teoría política es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible o, como dicen hoy, del Estado mínimo" (Bobbio, 1986, p. 89).

En este entendido surge un problema: empezamos a agregarle adjetivos a la democracia, sin embargo, y de acuerdo con Schumpeter también:

Hay una serie continua de variaciones, dentro de la cual se pasa del método del gobierno democrático hasta el autocrático por pasos imperceptibles. Pero si lo que queremos no es filosofar, sino comprender, tenemos que entender que las democracias son como deben ser. El valor de nuestro criterio no se perjudica seriamente por la diversidad de especies de democracia (1983, p. 361).

Por lo que se considera que el problema queda resuelto en tanto se hace la aclaración acerca de qué tipo de democracia se habla y en tanto se hace referencia a la democracia en esos términos. Se considera importante aclarar esto porque al hablar de democracia lo estaremos haciendo en estos términos: democracia liberal y representativa.

Ahora se tiene la noción de democracia completa: democracia representativa y liberal, en la que exista un verdadero respeto por el Estado de derecho y a la cual le agregamos el principio de las reacciones previstas, es decir, la respuesta de los gobernantes y representantes hacia sus gobernados, en otras palabras, rendición de cuentas.

2.5- GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

La crisis económica y la presión internacional ejercida sobre los Estados latinoamericanos debido al fenómeno globalizador es el marco en el que se encaminaron éstas hacia la democratización y a la política económica neoliberal:

En América Latina y en México, más pronto o más tarde entraron en crisis los modelos económicos “estado-céntricos”, dando lugar a incontenibles procesos inflacionarios e hiperinflacionarios que forzaron paulatinamente a los gobiernos a asumir las recetas “ortodoxas” promovidas por el llamado “Consenso de Washington” y por el Fondo Monetario Internacional (Salazar, 2010, p. 73).

Estos factores, principalmente, fueron los que motivaron a los Estados a tratar de relajar la situación por medio de medidas liberalizadoras y la posterior caída de los regímenes militares o autoritarios y los que a la postre, ya en la etapa de consolidación de las frágiles democracias latinoamericanas, se encontraron ante la dificultad de gobernar. Lo anterior dio pauta para que se buscara la manera de encontrar un mayor margen de gobernabilidad en las incipientes democracias.

2.5.1 – Síntomas de ingobernabilidad en democracia

La dificultad generada en la gobernabilidad, tanto como eficiencia legislativa como legitimidad a partir de la democratización en los países latinoamericanos se puede ver a través de varias señales que la ponen de manifiesto.

A continuación se enlistan algunas de las señales más importantes que se han hecho visibles en algunos de los países latinoamericanos:

- a) La dificultad de formar mayorías en los congresos. A través de las reformas liberalizadoras se comenzaron a reconocer ciertos derechos ciudadanos que antes eran prohibidos o restringidos y que posibilitaron nuevas alternativas de participación y protesta por parte de la sociedad civil que no se veía plenamente representada por las élites políticas; a la par de este fenómeno, las reformas liberalizadoras en los sistemas electorales como la apertura plural a las diferentes posturas ideológicas o de intereses en la sociedad, se comenzaron a ver reflejadas con mayor fidelidad en los congresos y parlamentos, por lo que comenzaron a surgir problemas para formar mayorías parlamentarias.

- b) Falta de eficiencia decisional. La dificultad para alcanzar mayorías parlamentarias hizo patente una crisis de eficiencia decisional en los nuevos gobiernos democráticos que no se experimentaba en los anteriores gobiernos autoritarios. La incapacidad de los gobiernos democráticos en términos de eficiencia decisional tal como lo mostrara Habermas (crisis de racionalidad), fue la causa de otro tipo de señales de la falta de gobernabilidad.
- c) La deslegitimación de estos gobiernos. La falta de respuesta de los gobiernos nacientes a las demandas ciudadanas junto con la apertura a la protesta provocó una crisis de legitimación de los gobiernos.
- d) La apertura a la pluralidad en los congresos causó que hubiera mayor competencia política con las consecuencias que esto trajo.
- e) La posibilidad de que otros grupos y sus intereses tuvieran la oportunidad de estar representados en el congreso. En consecuencia, la formación de gobiernos divididos: presidentes que ya no tenían mayoría en el congreso.
- f) División de poderes. La división de los poderes al interior de los Estados y su nuevo equilibrio (que si bien en algunos países era reconocido, no era respetado a cabalidad) dificultó aún más la capacidad de los gobiernos para aprobar políticas y reformas que los mismos gobiernos consideraban necesarias, por lo que la capacidad de gobernar se redujo.

De este modo, se comenzaron a buscar reformas que ofrecieran a los gobiernos democráticos la capacidad de gobernar y tomar decisiones, que se había perdido con la transición democrática. Sin embargo, se cree que al buscar reformas que privilegien la gobernabilidad se puedan socavar ciertos derechos democráticos que se ganaron con la liberalización.

Se considera viable encontrar mayor margen de gobernabilidad sin necesidad de minar derechos democráticos como la representación, tesis que se defiende en el presente trabajo.

Situaciones como la anterior han llevado a plantear que la democracia es particularmente problemática para la gobernabilidad.

Es por esto que hay autores que plantean tal relación en términos de ‘forma y grado de gobierno’ (Exeni, 2005, p 164; Camou, 1997, p. 49). La primera se refiere al tipo de gobierno: democracia o no democracia (autoritarismo por ejemplo); y la segunda a la capacidad de gobernar, es decir, en qué grado el gobierno es capaz de tomar decisiones y hacerlas valer. El crecimiento de una repercute de forma negativa en la otra. En esta lógica, podemos encontrar que un gobierno, entre más democrático sea, mayores problemas de gobernabilidad tendrá (democracia ingobernable) y viceversa, entre más gobernable sea un gobierno, tenderá a volverse menos democrático (gobierno no democrático muy gobernable). Sin embargo, la combinación de las dos variables (democracia y gobernabilidad) pueden arrojar, teóricamente, otros escenarios: una democracia altamente gobernable y un gobierno no democrático ingobernable, por lo que es factible (asumiendo que la gobernabilidad o ingobernabilidad es una cualidad o defecto de gobiernos tanto democráticos como no democráticos) encontrar cualquiera de los cuatro escenarios y los puntos intermedios que entre ellos se encuentren. De tal manera que la relación democracia-gobernabilidad no resulta ser tan lineal como se ha supuesto, y muestra de ello es la preocupación de Exeni cuando se pregunta “¿cómo combinar-conciliar ambas sin caer en la fatalidad (tentación) de restringir la democracia en favor de la gobernabilidad o arriesgar ésta en beneficio de aquella?” (2005, p. 166).

El cuadro siguiente ilustra de manera sencilla las relaciones abordadas entre gobernabilidad y democracia. También hay que ser enfáticos acerca de lo sintético del cuadro, porque se ha de entender que “Ciertamente, la trama que tejen estos hilos en una transición política es compleja y no es posible hallar vinculaciones directas entre ambos” (Camou, 1997, p. 51).

Cuadro VI. Democracia-gobernabilidad.

		DEMOCRACIA	
		+	-
GOBERNABILIDAD	+	Democracia Gobernable	No democracia gobernable
	-	Democracia ingobernable	No democracia ingobernable

Fuente: Elaboración Propia.

Para efectos de este trabajo, el escenario en el que se concentrará el análisis será el de la gobernabilidad y su contraparte, la ingobernabilidad, en un régimen democrático, siendo aquí donde encontraremos la relación entre gobernabilidad y representación que interesa analizar.

2.6- CONCLUSIÓN

Se puede decir entonces que el proceso de transición democrática emergió en Latinoamérica en un contexto de la reforma del Estado. La transición democrática la podemos englobar dentro del proceso de democratización y comienza con la liberalización, siguiendo la instauración democrática, la consolidación y el aumento de la calidad de la democracia, aunque como ya quedó claro, éstos no son procesos lineales, más bien son contingentes. Es decir, el surgimiento de uno no quiere decir que en automático siga el otro. Por la misma contingencia de los procesos, la transición puede truncarse en alguna de sus etapas. En este caso, se hablaría de una transición limitada o de una democracia delegativa, pero también, tentativamente puede regresarse a la restauración del anterior régimen. La

aparición de la etapa temprana de la transición (liberalización), puede no responder a la búsqueda de la democracia. Por el contrario, puede surgir con el fin de reafirmar el régimen autoritario, por lo que la liberalización sirve como una forma de relajar el nivel de tensión que existe en cierto momento en dicho régimen, y que como consecuencia provoca que este pueda reafirmarse en el poder. Sin embargo, bajo ciertas circunstancias, el proceso de liberalización puede desembocar en la instauración democrática.

A la instauración democrática le sigue la consolidación, aunque bien puede pasar que la democracia sea tan frágil e inconsistente que jamás se pueda consolidar y exista la tentación del regreso autoritario.

El recorrido realizado a través de la definición del contexto bajo el cual se generaron los importantísimos cambios a nivel mundial y cómo se originaron en Latinoamérica, servirá para comprender el contexto en el que se originó el debate de la relación gobernabilidad-representación, desprendiéndose de ello una mejor asimilación del momento político en el que se comienza a discutir la posibilidad de reducir la representación con el fin de conseguir mayor gobernabilidad en términos de eficacia gubernamental y por ello, la justificación de la discusión de este trabajo, en el que se asume la tesis de que existen posibilidades para encontrar un mejor equilibrio entre ambas vía la rendición de cuentas.

A lo largo del presente capítulo, se encontró el valor central que tiene para la tesis aquí enunciada la efectiva y plena representación política, por lo que una de las ambiciones de este trabajo es cuestionar el tipo de representación surgida del proceso democratizador en Latinoamérica, argumentando la posibilidad de mejorar cualitativamente la representación por medio de la rendición de cuentas, por lo que en el tercer capítulo se abordará este aspecto de manera más profunda.

Asimismo, se puso de manifiesto la postura que se tomó en relación al concepto de democracia, cómo es que se entiende en la presente tesis; se pasó de una definición mínima a la definición de una democracia representativa y liberal, esto resulta de vital importancia para el análisis que se desarrollará en el siguiente capítulo, porque de tal descripción de democracia se partirá.

3- RENDICIÓN DE CUENTAS: EN BUSCA DE UN EQUILIBRIO ENTRE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Hasta aquí se ha visto, en primer lugar, la definición de los conceptos de gobernabilidad, representación y rendición de cuentas (primer capítulo). Posteriormente, en el segundo capítulo se describieron los procesos bajo los cuales se evidenció la difícil relación entre gobernabilidad democrática y representación política; se fijó la postura con respecto al concepto de democracia, para posteriormente reflexionar acerca de su relación con la gobernabilidad. A partir del presente capítulo, se realizará un análisis general de la relación entre gobernabilidad democrática y representación política en un contexto de consolidación democrática y cómo se encuentra en la rendición de cuentas el elemento vital para lograr una mejor representación, al mismo tiempo que una mayor gobernabilidad.

Para llevar a buen término el presente capítulo se decidió separarlo en tres apartados: primero, se hace un breve recorrido de dónde y cómo surge la problemática (y su debate) entre representación política y gobernabilidad democrática; después, se realiza un acercamiento a los sistemas electorales, factor ineludible para el análisis aquí propuesto, debido a que es ahí donde se pretende modificar el equilibrio de la representación y la gobernabilidad.

En el tercer apartado se concentrará el análisis y se respaldará en los conceptos de representación y gobernabilidad así como en el de rendición de cuentas que asumimos

como válidos en el capítulo uno, así como también el de nuestra postura ante el de democracia que desarrollamos durante el capítulo dos.

Se defenderá a la rendición de cuentas, como factor que: 1) obliga a los representantes a dar información acerca de sus decisiones, a explicarlas y que los sujeta a ser sancionados en caso de encontrar comportamientos contrarios a los que les fueron encomendados 2) mejora la calidad de la representación al fomentar la vinculación de los representantes con sus ciudadanos, porque a final de cuentas, el origen de la representación implica el control sobre los representantes ante potenciales abusos de su parte. De otro modo el espíritu de las instituciones representativas queda violentado, teniendo como consecuencia una democracia representativa de mala calidad, o bien, una *democracia delegativa*.

La rendición de cuentas no sólo mejora la calidad de la representación, también optimiza la capacidad de los gobiernos de tomar decisiones al propiciar una mayor identidad entre representantes y representados, y por tanto mayor legitimidad.

3.1- ¿CUÁNDO Y DÓNDE SURGE?

En el marco de la reforma del Estado se origina el proceso de transición democrática que suponía el camino que un gobierno autoritario en decadencia debía seguir para transformarse en una democracia, y al cual los países de la región se fueron sumando uno a uno para llegar a la instauración democrática y su consecuente consolidación.

Las políticas liberalizadoras tuvieron como consecuencia, por un lado, una mayor participación ciudadana y nuevas formas de representación política, y por el otro, una pérdida por parte de los gobiernos en su capacidad de tomar decisiones y, por lo tanto de gobernar; síntomas como éstos conducen a diagnosticar que entre más democrática sea una nación, menos gobernable se tendera a ser.

La compleja relación entre gobernabilidad y democracia comienza a gestarse cuando los gobiernos recién democráticos tratan de consolidarse y buscan fortalecer la gobernabilidad democrática: “Una vez conquistado un ‘nivel mínimo’ de democracia de cara al autoritarismo, se vuelve preocupación prioritaria la gobernabilidad, o sea, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos” (Lechner, 2001, p. 92). En esa búsqueda se ve afectada la representación, así es como se encuentra el conflicto que interesa analizar: la gobernabilidad y la representación.

Los Estados-Nación modernos contienen sociedades significativamente numerosas y como complejas. Es por lo mismo que en los gobiernos de estos estados surge como una necesidad dar cabida a los diferentes sectores de la sociedad con el fin de lograr una relación armónica entre esta y el gobierno. De no ser así, se puede caer en la restauración de gobiernos autoritarios o en el establecimiento de democracias disfuncionales que terminen por no dar cabida a la pluralidad. Robert Dahl menciona:

Cuando se utilizan procesos democráticos en una proporción tan grande como la de una nación-Estado, tienden a surgir organizaciones autónomas. Sin embargo, estas son más que una consecuencia directa de la democratización del gobierno de la nación-Estado. También son necesarias para el funcionamiento del proceso democrático mismo (1991, p. 11).

La apertura al pluralismo político y el surgimiento de diferentes formas de representación de los intereses de los diversos sectores de la sociedad que se ven reflejados en los congresos tienen como una de sus principales consecuencias provocar dificultades a la hora de tomar decisiones, ya que no resulta tan fácil gobernar con un congreso dividido. En otras palabras, con la modificación en la forma de la representación se ha reducido la gobernabilidad en términos de eficacia legislativa.

En el proceso de consolidación democrática se buscan acuerdos institucionales que permitan dar solución a los problemas de gobernabilidad que se han originado con el proceso de la transición democrática, y uno de ellos es el ajuste del equilibrio entre gobernabilidad y representación.

La cuestión de la representación política se vuelve muy delicada debido a que, desde la visión de gobierno, debe quedar reducida a una representación delegativa, propia de las democracias que Guillermo O'Donnell calificara como tales, donde no existe responsabilidad política por parte de los representantes por no haber una efectiva rendición de cuentas. Los electores delegan la responsabilidad de las decisiones políticas: “después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben de convertirse en una audiencia pasiva” (O'Donnell, 1991, p. 13). Lo anterior con el fin de alcanzar mayores niveles de gobernabilidad, lo cual, podría llevar a viejas prácticas autoritarias.

Si la gobernabilidad y la representación, como procesos políticos en democracia, resultan tener una dinámica tan contradictoria entre sí, podemos ahora retomar la primera pregunta que se hizo en la introducción de este trabajo en referencia a esta relación: ¿es necesario reducir la representación para conseguir mejorar la gobernabilidad? La tesis aquí defendida es que no y lo argumentaremos a continuación.

En primer lugar, la representación no está necesariamente ligada a la democracia⁷. Sin embargo, hablar de una democracia liberal representativa obliga a tomar a la representación política como un valor democrático dentro del contexto de una democracia liberal, por lo que se puede decir que la reducción de la representatividad implica una disminución en el carácter democrático de un gobierno democrático liberal que se caracteriza por su representación plural. El aumento en el nivel de gobernabilidad a expensas de la representación puede llevar a una gobernabilidad autoritaria, con una representación característica de estos tipos de regímenes. De esta manera, en función de la prioridad que se le otorgue a cualquiera de estos dos conceptos al momento de realizar reformas electorales, determinan su grado y calidad, por lo que encontrar el punto de equilibrio entre las dos representaría un fin ideal.

En segundo lugar, que el sistema electoral y de partidos de un gobierno democrático sea plural y competitivo no quiere decir necesariamente que sea representativo. ¿Se puede catalogar a un gobierno como representativo cuando es plural y goza de mayor nivel de

⁷ Cabe hacer la aclaración acerca de lo que mencionaban Madison y Siéyès (Manin, 1993, p. 14) con respecto a que no consideraban al gobierno representativo como un tipo de democracia y lo mostrado por diferentes autores en referencia a que la representación no es exclusiva de la democracia.

competencia política? Parece que no. Éstas pueden ser condiciones necesarias pero no suficientes. Para considerar a un sistema como representativo se necesita que represente, y bajo la perspectiva de Hanna Pitkin que considera que la apertura a la pluralidad y el incremento de la competencia política no son suficientes para catalogar a un gobierno como representativo. Será entonces necesario que tal gobierno cumpla con otras características para ser considerado como tal, y que es precisamente que sea capaz de representar.

Hablar de la búsqueda de una mayor gobernabilidad en detrimento de la representación política, supone remitirse a los sistemas electorales, a su construcción y a las reformas que sufren. Esto depende del tipo de sistema de representación, ya sea uno de representación por mayoría o uno de representación proporcional.

Por lo anterior, el siguiente apartado será dedicado al análisis de la importancia que los sistemas electorales tienen sobre la representación.

3.2- SISTEMAS ELECTORALES

El sistema electoral define el tipo de representación que los Estados adopten para la conformación de sus gobiernos:

[...] la alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional, constituyen las opciones básicas de orden constitucional. Esta idea implica la convicción de que la opción por una o por otra de las alternativas tiene repercusiones de importancia respecto a la gobernabilidad de un Estado, el supuesto que la institucionalidad política influye en los recursos del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad, etcétera) y en las capacidades funcionales del sistema político (*governance*) de responder a las expectativas y demandas de la economía y la sociedad (Nohlen, 2005, p. 91).

En México se tiene un sistema de representación mixto, es decir, se tienen los dos tipos de representación, tanto proporcional como de mayoría, y cada uno tiene un efecto diferente en la conformación del Congreso de la Unión.

Cuando se clasifica a los sistemas electorales según su principio de representación se dice, en términos generales, que el sistema de representación de mayoría o pluralidad tiende al bipartidismo y que los sistemas de representación proporcional tienden al multipartidismo. En palabras de Maurice Duverger: “el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos...el escrutinio mayoritario de dos vueltas o de representación proporcional tienden al multipartidismo” (Duverger, 1957, pp. 245, 266), con lo que queda de manifiesto la relación existente entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos. Dieter Nohlen aduce al respecto:

Por lo general, los efectos de los sistemas electorales suelen dirigirse a sus propósitos de representación. En términos generales, en un contexto neutral se puede atribuir a la representación por mayoría un efecto más concentrador y reductor del número de partidos que a la representación proporcional (2008, p. 54).

En los sistemas de mayoría gana el escaño quien alcanza la mayoría, ya sea absoluta o relativa, y en los sistemas proporcionales se distribuyen los escaños según el porcentaje de votación de cada partido; esto es así porque los objetivos de cada principio de representación son diferentes:

En el caso del principio de representación por mayoría, el objetivo consiste en producir una mayoría parlamentaria, formada por un solo partido o por una coalición de partidos; en el caso de la representación proporcional, se trata, por el contrario, de reproducir lo más fielmente posible en el parlamento las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población (Nohlen, 2007, pp. 305, 306).

Como consecuencia, los sistemas de representación mayoritaria producen una mayor gobernabilidad al fomentar mayorías en los congresos o parlamentos: “Recuérdese que la justificación central de todo sistema mayoritario es que promueve la gobernabilidad al contener y reducir la fragmentación de los partidos” (Sartori, 1994, p. 72), mientras que los sistemas de representación proporcional tienden a una fragmentación de los partidos y por tanto, de los congresos, con lo cual gana en capacidad de representación, pero pierde capacidad de gobernabilidad:

No obstante, a la RP se le pueden hacer críticas importantes relacionadas entre sí: primera, que produce (o más exactamente, que permite) una fragmentación excesiva de los partidos,

y segunda, que no responde o sólo satisface deficientemente al requisito de gobernabilidad, a la necesidad de un gobierno efectivo (Sartori, 1994, p. 73).

Por esto Giovanni Sartori dice que los sistemas representativos siguen dos patrones principales, el primero que sacrifica la representatividad del congreso o el parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente, mientras que el segundo sacrifica la eficiencia del gobierno a la representatividad del parlamento, y no es posible construir un sistema representativo que cumpla con las dos funciones, la de funcionar y la de representar (Sartori, 1994, p. 66).

A pesar de lo anterior, Dieter Nohlen argumenta que la importancia de los sistemas electorales siempre está en función de su contexto, que existen varios factores que pueden incidir en la formación de los sistemas de partidos: “los sistemas electorales son importantes, pero su importancia real varía según las circunstancias. Depende de los factores contextuales” (2008, p. 60).

A partir de lo mostrado líneas arriba, un sistema electoral que favorezca la fragmentación del sistema de partidos y, con ello, la pluralización de los congresos, resulta ser más ineficiente que uno que fomente la formación de mayorías. Sin embargo, existen autores que argumentan que un sistema plural puede ser más eficiente que un mayoritario que produce gobiernos unificados que deberían ser considerados más ineficientes en cuanto a la satisfacción de las preferencias de la ciudadanía *-utilidad social-* si existen los suficientes incentivos institucionales para la cooperación multipartidista (Colomer, 2007, p. 247).

Lo anterior conduciría a un escenario en donde se puede encontrar una mejor representación con una mayor gobernabilidad en cuanto a eficacia legislativa se refiere.

De este modo, encontramos el lugar donde se refleja la conflictividad entre la gobernabilidad y la representación, y a través del cual se busca también darle solución, esto es: el sistema de representación por medio de los sistemas electorales, y que son los que suelen modificarse, como en el caso de México, para obtener una mayor gobernabilidad en cuanto a eficacia se refiere, sacrificando el carácter representativo de dicho sistema.

Sin embargo, la modificación en el tipo de representación de un sistema electoral, no sólo modifica la gobernabilidad en términos de eficacia, también la modifica en términos de legitimidad, desprendiéndose de esto el conflicto entre la representación política y la gobernabilidad democrática.

Si el principio de representación por mayoría conduce a la formación de pocos partidos y con esto a la posibilidad de conformar mayorías en los congresos y a una mayor gobernabilidad; y por el contrario, la representación proporcional nos conduce a la formación de varios partidos, y con esto, a la fragmentación del congreso con la consabida dificultad para tomar decisiones e ineficacia legislativa, ¿cómo resolver este dilema para alcanzar una mayor gobernabilidad a la par de una mejor representación?

La capacidad de representar de un gobierno o un estado depende de su capacidad de hacer suyas las demandas de la población y responder a ellas. Esto lo puede hacer inclusive un gobierno no democrático, pero como lo que interesa es la representación en democracia, tenemos que analizar aquellos instrumentos de los que se vale el método democrático para definir quiénes son las personas adecuadas para ser elegidos y a la postre, quiénes serán los que tengan la capacidad de tomar las decisiones.

La gobernabilidad la podemos definir con base en tres categorías, la eficacia, la legitimidad y la estabilidad que es resultante del equilibrio de las dos primeras. Conseguir una mayor gobernabilidad en cuanto a eficacia legislativa, nos conduce a disminuir la capacidad de representación en los congresos, de tal manera que en éstos se pueda conformar una mayoría de un partido o una coalición que les permita legislar con mayor margen de acción.

Para lograr lo anterior, es necesario que se dé un mayor peso a la representación por mayoría, lo cual beneficiaría a los partidos más grandes, principalmente al que obtiene la mayor cantidad de triunfos en el total de circunscripciones electorales, resultando de esto una sobrerrepresentación de estos partidos y una subrepresentación de los partidos más pequeños e inclusive su desaparición. Esto puede traer como consecuencia la sensación de la ciudadanía de no sentirse representada al disminuir la pluralidad del Congreso. Esto

puede tener como resultado una disminución en la legitimidad que el gobierno requiere para operar con tranquilidad.

Lo anterior puede representar un paso hacia atrás en una democracia que busca su consolidación, debido a que actualmente existe una fuerte crítica a la democracia, sobre todo a las surgidas de la llamada tercera ola, lo cual tiene que ver con el desencanto que han provocado en los países en donde se han instaurado. Esto es así porque no basta con que una nación se declare democrática, existen ciertos criterios en los que se pone particular énfasis para determinar la calidad de las democracias en el mundo:

[...] la teoría sobre la calidad democrática ha llegado a la postulación de cinco grandes parámetros para analizar (comparar) en casos concretos que tan “buenas” o “malas” son las democracias modernas, en sintonía con su preocupación de origen, consistente en ensanchar el entendimiento del régimen y del Estado democráticos y dejar las visiones procedimentales basadas en lo electoral y lo representativo, sustituyéndolas por concepciones de una efectiva y extensa ampliación de derechos civiles y políticos (el sufragio es apenas el punto de partida). Los cinco parámetros de análisis son: a) respeto al Estado de derecho (o *rule of law*); b) transparencia y rendición de cuentas (*accountability*); c) correspondencia y capacidad de respuesta de los detentadores legítimos del poder en cuanto a la satisfacción de las demandas ciudadanas y de la sociedad civil en su conjunto (*responsiveness*); d) resolución de los problemas de desigualdad y justicia (redistribución equitativa del ingreso y combate a la pobreza); y e) profundización y creación de nuevos derechos (ampliación de los ámbitos de participación) (Covarrubias, 2008, pp. 117, 118).

Como es posible observar, la rendición de cuentas es uno de los criterios que son tomados en cuenta para definir la calidad democrática, debido a que ésta permite la mejora sustancial de la representación política. Sin embargo, también se cree que la rendición de cuentas puede mejorar el nivel de gobernabilidad en democracia, por lo que nos abocaremos a realizar el análisis aquí propuesto. Dicho análisis se concentrará en ese parámetro solamente, porque es el que permitirá, de acuerdo a nuestra hipótesis, conseguir una mayor gobernabilidad sin sacrificar la representación y, de hecho, mejorarla: “La calidad del régimen democrático está en función de qué tanto las decisiones de los representantes reflejan las preferencias del electorado y de los instrumentos que poseen los ciudadanos para hacer rendir cuentas a sus representantes” (Negretto, 2010, p. 13).

Existen ciertas premisas para que la hipótesis declarada pueda ser válida y una de ellas la encontramos como un parámetro esencial para alcanzar una mayor calidad democrática, este es: el estado de derecho. Sin la existencia de un verdadero estado de derecho y lo que esto representa, no será posible alcanzar alguna mejora en la relación gobernabilidad-representación, sean cuales fueren las reformas que se hiciesen.

La definición de democracia de Schumpeter permite arrancar de lo mínimo con lo que debe cumplir una democracia como método de elección respecto de quienes tomarán las decisiones políticas. Dicho método la convierte en representativa, agregándole también el adjetivo de liberal, añadiendo la rendición de cuentas como factor decisivo para que una democracia sea gobernable a la vez de que sea capaz de representar correctamente.

La democracia ha provocado cierto desencanto en la mayoría de las naciones latinoamericanas que después de la transición y la posterior instauración democrática han sufrido para que este régimen se consolide. Las causas son variadas y tienen que ver con las carencias que se tienen en los aspectos arriba mencionados: la ausencia de estado de derecho, la falta de rendición de cuentas, la pobreza y la inequidad económica, la corrupción, y todas ellas asociadas a lo que Adam Przeworski definió como los cuatro grandes desafíos de la democracia:

(1) la incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico, (2) de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva, (3) de asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado a hacer, y (4) de equilibrar el orden con no interferencia (2010, pp.33, 34).

Uno de estos aspectos, es aquel que tiene que ver con la falta de rendición de cuentas por parte de los representantes, en donde se busca alcanzar mayor eficacia legislativa aún a costa de la pluralidad, afectando así la representación.

La apertura a la representación plural parece no haber respondido a las expectativas que la democracia despertó en los países que recién experimentaron la transición, por lo que ha causado cierto desencanto.

La mala representación como síntoma del desencanto de la democracia es una cuestión actual, por lo que la búsqueda de alguna alternativa en la distensión entre

gobernabilidad y representación como una línea de discusión que se pueda abordar con mayor amplitud, se torna pertinente.

Uno de los principales factores por los que la representación ha provocado descontento es porque no ha podido lograr que la ciudadanía se sienta representada porque, a pesar de la representación, la democracia no ha logrado igualdad en el plano socioeconómico y porque no existe correspondencia entre las demandas ciudadanas y la respuesta de quien ejerce el poder, cuestión que provoca que la población sienta desazón acerca de su participación, al sentir que ésta no resulta importante, pues no logra hacer que los representantes se comporten con un mínimo de empatía hacia ellos, y que es una de las condiciones básicas que Hanna Pitkin menciona para que la representación cumpla con su cometido.

Para muchos autores la representación en democracia debería de tener un papel más relevante: “la democracia indirecta, *representativa*, debería verse más bien como un medio para hacer posible, en sociedades mucho más complejas, grandes y pobladas, la realización de la igualdad y la libertad democráticas en un orden político plural relativamente estable” (Salazar, 2012, p. 19). Sin embargo, esto no es así, no porque la representación sea un mal para la democracia y su gobernabilidad, y se tenga que buscar la manera de reducirla en el afán de hacerla más gobernable; es la mala calidad de la representación lo que causa esta apreciación:

Que en buena parte de las democracias realmente existentes esa representación se vea deformada y pervertida por una enorme variedad de factores no tendría que llevarnos a concluir, como lo hacen tantos, que ella es la causa de la pésima calidad de esas democracias, pues justamente el problema no es que ellas sean representativas sino, precisamente, que no lo son suficiente y adecuadamente (Salazar, 2012, pp.19, 20).

Hanna Pitkin reconoce que un gobierno representativo es aquél donde los ciudadanos pueden ejercer cierto control sobre el gobierno y el cual tiene que contener una maquinaria que permita a los ciudadanos expresar sus deseos. De la misma manera, Bernard Manin nos habla de la rendición de cuentas como factor primario para la correcta

representación política: “Es el rendimiento de cuentas lo que ha constituido desde el principio el componente democrático de la representación” (2003, p. 286). Es por lo anterior, que se considera conveniente la visualización de la rendición de cuentas como la variable que ayude a conseguir una virtual optimización entre representación y gobernabilidad.

3.3- ¿PUEDE LA RENDICIÓN DE CUENTAS MEJORAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA?

En el presente apartado se discutirá la relación de la rendición de cuentas con la gobernabilidad democrática y la representación política, para argumentar que es posible alcanzar una mayor gobernabilidad democrática y una mejor representación política a través de una efectiva rendición de cuentas de los representantes a la ciudadanía.

La idea de la rendición de cuentas atraviesa a la representación, sobre todo, con la transformación que esta última ha sufrido con el crecimiento de las sociedades y su complejización. Surge entonces la necesidad de un mayor y efectivo control sobre los representantes. Para hablar de una democracia representativa, se vuelve necesaria la presencia de una efectiva rendición de cuentas de los representantes.

La ausencia de la efectiva rendición de cuentas trae como consecuencia una especie de democracia que Guillermo O'Donnell llamó *Democracia delegativa*, y a la cual caracteriza como una democracia no institucionalizada por la debilidad de sus instituciones políticas, corrupta, clientelar, donde las políticas de gobierno tienen poco que ver con las promesas de campaña; es una democracia en la que las instituciones como el poder judicial y el legislativo (que deberían ofrecer, con base a la correcta división de poderes, los pesos y contrapesos que garanticen el correcto funcionamiento del Estado), son consideradas un estorbo y un obstáculo para su gobierno, son fuertemente mayoritarias, lo cual, en palabras del autor: “consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a

alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación” (1991, pp. 12, 13).

Leonardo Morlino argumenta que las democracias así caracterizadas resultan ser: “sin calidad en la cual a duras penas el ciudadano ejerce su voto, para luego ser ignorado hasta las siguientes elecciones, sin contar con alguna posibilidad de castigar la corrupción y el mal gobierno” (2008, p. 29). Esto último violenta, lo que según Manin, es el objetivo de la representación: “las instituciones representativas estaban destinadas a someter a los que gobiernan al veredicto de los gobernados” (2003, p. 285, 286).

O’Donnell argumenta que las democracias delegativas son “fuertemente mayoritarias” por lo que una democracia que le ponga mayor énfasis a la representación por mayoría, será una democracia muy gobernable, pero de baja calidad; al ser mayoritarias, no tienen una correcta división de poderes, y las elecciones sólo sirven para elegir a quien gobierna y no para obligarlos a rendir cuentas.

De este modo, se puede pensar que lo que le pudiera ofrecer a la democracia la efectiva rendición de cuentas es una mejor representación.

O’Donnell muestra la cercanía conceptual entre democracia representativa y delegativa: “La representación necesariamente conlleva un elemento de delegación. Mediante algún procedimiento, una colectividad autoriza a algunos individuos a hablar por ella, y finalmente a comprometerla con lo que el representante decida.”

También logra hacer una diferenciación entre ellas: “La representación trae consigo la rendición de cuentas. De alguna manera los representantes son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tener el derecho a representar” (O’Donnell, 1991, p. 14).

Por lo mostrado por O’Donnell, se puede inferir que una de las grandes diferencias entre una democracia delegativa y una verdaderamente representativa es la rendición de cuentas.

A través de lo argumentado, se puede mostrar la relación que existe entre la representación política y la rendición de cuentas, y cómo esta última permite una sensible

mejoría en la primera, permitiendo cierto control por parte de la ciudadanía con respecto de sus representantes, mejorando así la relación entre las necesidades manifestadas por los electores durante los momentos de campaña electoral y la toma de decisiones de las políticas públicas por parte de los legisladores, o por lo menos, garantizando que las decisiones políticas no sean reiteradamente contrarias al bien de la mayoría ciudadana.

Se ha planteado a lo largo de este trabajo que es posible alcanzar mayores niveles de gobernabilidad sin sacrificar la calidad de la representación política, esto en respuesta a la pregunta principal de este trabajo: ¿se puede alcanzar una mayor gobernabilidad a la par de una mejor representación? No obstante ello, la discusión que se sostiene en países como México se inclina a la reducción o desaparición de los legisladores elegidos por el principio de representación proporcional a favor de los elegidos por el principio de mayoría para aumentar el margen de gobernabilidad en cuanto eficacia legislativa, cuestión que puede no ser conveniente y es lo que a continuación se argumenta.

Esta visión se basa, fundamentalmente, en la idea de que sólo por la vía de las reformas al sistema electoral se puede modificar la relación entre gobernabilidad y representación política. Sin embargo, aquí se propone cambiar la relación de los representantes y los representados mediante la efectiva aplicación de la rendición de cuentas.

El control que los ciudadanos pueden obtener sobre sus representantes a través de la rendición de cuentas, sólo será posible sobre aquellos a los cuales el ciudadano elige directamente, es decir, sólo a aquellos candidatos que han sido propuestos para una circunscripción determinada, en donde los electores le dan el triunfo por mayoría. Son éstos los que preferentemente pueden ser sujetos de la rendición de cuentas, porque sólo a ellos se les eligió directamente en una boleta; a los representantes que son elegidos por el principio de representación proporcional, si las listas son abiertas sí pueden ser objeto de la rendición de cuentas; si las listas son cerradas, al ser designados por su propio partido, la rendición de cuentas se desvanece.

Según Allyson Lucinda Benton, la forma en cómo son elegidos los legisladores está relacionada con su comportamiento como tal; para la investigadora, si los representantes

son elegidos por el principio de mayoría relativa, se verán comprometidos a actuar de una manera más cercana a los electores al ser favorecidos directamente por su voto; pero si son elegidos por el principio de representación proporcional, éstos, al ser situados ahí por las cúpulas de sus partidos, se verán comprometidos a actuar a favor de los mismos. Para la autora: “los candidatos que logran el acceso a la candidatura por haber apelado al apoyo de su electorado específico y que se lo han ganado representarán mejor los intereses de los votantes [...] con lo cual mejoran el nivel de representatividad” (2010, p. 207).

Bajo la perspectiva mostrada por Benton, se entiende la mala imagen que los representantes elegidos por representación proporcional tienen: al no haber sido elegidos por los ciudadanos se les mira como a legisladores que actúan a favor de los líderes de los partidos que los propusieron, lo cual provoca desencanto y alejamiento por parte de la ciudadanía hacia la política al no sentirse representada.

El desencanto provocado por y hacia los legisladores de representación proporcional es usado de manera conveniente por los partidos políticos (sobre todo los grandes), sus líderes o el mismo gobierno para proponer la disminución o desaparición de los legisladores elegidos por el principio de representación proporcional, lo cual puede acarrear la falta de pluralidad dentro del congreso.

Parece que esta afirmación se puede matizar, porque si bien los legisladores de mayoría pueden actuar de una manera más sensible a sus electores, sin una efectiva rendición de cuentas nada les impide olvidarse de su electorado pasadas las elecciones y actuar de acuerdo a sus intereses o los de su partido; esto es muy palpable en la mayoría de las democracias latinoamericanas y México resulta ser sólo una muestra:

Es notorio el distanciamiento actual del poder ejecutivo y de los legisladores respecto de los ciudadanos, lo que hace disfuncional al gobierno democrático. Paradójicamente, el gobierno democrático actual se caracteriza por su inexistente o limitada capacidad o disposición a hacer suyas y representar las posiciones fundadas de los ciudadanos, mientras la lucha por el establecimiento de la democracia tuvo como propósito esencial lograr tal representación, que el régimen autoritario bloqueaba o manipulaba. Los poderes públicos y los políticos de la democracia mexicana actual se han autonomizado, actúan más bien en función de sus intereses, mientras los problemas y aspiraciones de los ciudadanos no

encuentran representación y respuesta en leyes, políticas y servicios ni encuentran los medios para cerrar la brecha y hacer responsable a la clase política por su indiferencia y negligencia sistemática (Aguilar, 2012, pp. 317, 318).

Lo anterior conduce una vez más a la ponderación de la rendición de cuentas como factor clave para la mejora de la representación política. Ahora bien, si la disminución o desaparición de la representación proporcional conduce hacia un mayor margen de gobernabilidad, también hay que decir que dicha gobernabilidad resulta ser artificial, porque busca por medio de formulas electorales darle la mayoría a una sola fuerza política y así el poder de gobernar sin obstáculos: “no son pocos los que tratan de inventar una fórmula para que, digan lo que digan los electores, una fuerza se alce con la mayoría absoluta de los representantes” (Woldenberg, 2012, p. 31), lo cual le otorga a la gobernabilidad eficacia, pero no legitimidad, y que es precisamente el problema entre la gobernabilidad y la representación.

Una democracia con gran capacidad de representación puede tener ciertos problemas de eficacia, pero será más legítima ante sus ciudadanos; por el contrario, si una democracia tiene poca capacidad de representación y ser más eficaz al momento de legislar, sin importar que la aprobación de iniciativas vayan en sentido contrario de los deseos de la ciudadanía, bien podría conformarse un escenario con problemas de gobernabilidad en cuanto a legitimidad, y es cuando surge la crisis de representación: de la ausencia de identidad entre los representantes y representados, los cuales no ven reflejadas sus preferencias y deseos en las políticas aprobadas por los legisladores.

Hasta aquí quedan claras las dificultades que se presentan cuando se busca aumentar el nivel de gobernabilidad sacrificando para ello la pluralidad de los congresos, es decir, la representación. Pero, ¿por qué, a pesar de la pluralidad en los congresos, sigue habiendo un déficit representativo?

Si la pluralidad disminuye cuando se reduce o desaparecen a los representantes elegidos por representación proporcional, también se tiene que cuestionar la efectividad de dicha pluralidad en las cámaras del congreso. Si la existencia de varios partidos dentro de un congreso no es suficiente para que la ciudadanía se sienta representada, entonces el problema que tiene menos que ver con la pluralidad y más con los partidos políticos que no

están teniendo la capacidad o la disposición de representar a los electores. En todo caso ¿de qué calidad de representación gozamos si las fuerzas políticas representadas en el congreso no son capaces de hacer sentir representada a la población? Sin importar el número de partidos dentro de un congreso, si no son capaces de cumplir con su labor representativa, entonces la pluralidad y la fragmentación no le hacen un gran favor a la gobernabilidad ni a la representación. Esto es lo que lleva a sugerir a la rendición de cuentas como una herramienta que conduzca a una mejor representación.

Si la rendición de cuentas ofrece una mejoría en la calidad de representación, ¿de qué manera la rendición de cuentas puede beneficiar a la gobernabilidad? Cuando se habla de la relación gobernabilidad-representación, se piensa que dar mayor peso a una implica necesariamente sacrificar a la otra. Sin embargo, esto puede no ser el caso si se asume la gobernabilidad, como se hace en este trabajo, no tiene una sola dimensión, existen tres dimensiones: 1) Eficacia, 2) Legitimidad y 3) Estabilidad.

A falta de alguno de estos componentes de la gobernabilidad, no se puede hablar de una gobernabilidad democrática; se puede navegar entre la gobernabilidad democrática y la autoritaria y su contraparte, la ingobernabilidad tanto en democracia como en un autoritarismo, pero lo que interesa es la gobernabilidad democrática, por lo que la reflexión se ciñe exclusivamente a esto.

Existe la idea de que para conseguir una mayor gobernabilidad hay que reducir la representación, sin embargo, esta idea está cimentada en una visión de gobernabilidad reducida, es decir, la eficacia, sin tomar en cuenta los otros dos elementos que ya se han mencionado:

Los promotores de modificar la representación equitativa de las preferencias ciudadanas en términos de traducción de votos en asientos, reducen el concepto de gobernabilidad a la toma de decisiones olvidando que un ingrediente esencial de la gobernabilidad es, precisamente, que las distintas opciones políticas encuentren cauces de participación y representación institucional (Casar, 2010, p. 154).

Se entiende entonces la centralidad de una visión completa de la gobernabilidad, tomando en cuenta las tres dimensiones ya mencionadas.

Es así como la pluralidad y la rendición de cuentas lograrán que la calidad de la representación política pueda mejorar visiblemente, al mismo tiempo que mejorarán también los niveles de gobernabilidad democrática, puesto que se conseguirá mayor legitimidad y se alcanzará una mayor eficacia legislativa.

Cuando se mejora la calidad de la representación, se puede encontrar un mayor reconocimiento por parte de la población en sus representantes y en las decisiones que ellos tomen, lo que les puede otorgar mayor legitimidad, aún cuando sus decisiones no vayan siempre en el sentido de los deseos de los electores.

De esta forma, será más factible el objetivo de conseguir lo que la reforma del Estado se supone, y que en palabras de Przeworski debe perseguir: la meta de crear una maquinaria institucional capaz de darle al gobierno la capacidad de hacer lo que debe de hacer y a la vez le impida hacer lo que no debe.

Si se entiende que la rendición de cuentas involucra no sólo la dimensión vertical (incluida la electoral) sino también la dimensión horizontal (incluyendo la de balance), y que la ausencia de una sana y transparente relación de los poderes nos conduce a una democracia de baja calidad por la poca fuerza de sus instituciones, como lo argumenta Guillermo O'Donnell, se comprende el por qué una democracia pluralista con una correcta división de poderes favorece a la cooperación y previene el bloqueo y, por lo tanto, puede ser más eficiente que la mayoritaria (Colomer, 2007, p. 247).

De esta forma, si un gobierno goza de un gran margen de legitimidad, esto redundará en mayor estabilidad social y mejores condiciones de aprobar iniciativas de gobierno; si los representantes alcanzan un nivel aceptable de identificación con sus electores, es decir, legitimidad, éstos tendrán mayores incentivos para aprobar iniciativas siempre y cuando éstas no sean consistentemente contrarias a las preferencias del electorado y, esto se puede lograr a través de una efectiva rendición de cuentas de los representantes.

De este modo, se puede concluir que la gobernabilidad y la representación política en democracia no tienen por qué estar en un constante juego de suma cero. Se pueden armonizar. Siempre existirá cierta tensión entre ellas, por lo que no se intenta encontrar una

fórmula mágica que pretenda eliminar esta tensión, sino encontrar alguna línea de reflexión que conduzca a la optimización de dicha relación, que es hacia donde se encaminó el presente esfuerzo.

3.4- CONCLUSION.

A lo largo del presente capítulo se presentó un análisis de la relación entre la gobernabilidad democrática y la representación política, para lograrlo, primero se contextualizó el momento en que se originó la crisis de dicha relación, esto es, el momento en que los países latinoamericanos buscaron consolidar sus democracias.

Posteriormente, se planteó el conflicto encontrado a través de las alternativas buscadas por los gobiernos para dar solución a la crisis gubernativa, esto es, la contracción de la representación y los medios a través de los cuales se buscó esta solución, es decir, las reformas a los sistemas electorales, es por esto que se dedicó un apartado para hablar específicamente de los sistemas electorales, debido a la importancia que guardan para el análisis.

Por último, se mostró, con base a los argumentos esgrimidos a lo largo de este trabajo, la alternativa que permite argumentar por qué se piensa que la rendición de cuentas puede ser ese factor decisivo que permita, no sólo mejorar la calidad de la representación política, sino también alcanzar mayores niveles de gobernabilidad en sus tres dimensiones (eficacia, legitimidad y estabilidad), es decir, desde una perspectiva amplia de la gobernabilidad y no una perspectiva reducida.

CONCLUSIONES GENERALES

La democracia tiene su origen en las antiguas sociedades griegas que estaban organizadas en pequeñas Ciudades-Estado. Son tanto el tamaño de estas sociedades como el acceso restringido a la ciudadanía, algunas de las causas que permite su organización como democracias directas.

El crecimiento poblacional y la ampliación de los derechos civiles y políticos al grueso de la sociedad suscitaron la evolución de la organización de las democracias en democracias representativas. Dicho crecimiento complejizó la organización de las democracias.

La democracia como cualquier sistema complejo está sometida a contradicciones que han sido el campo de estudio de la ciencia política. Una de estas contradicciones es la que se abordó en este trabajo, la relación entre gobernabilidad y representación: “Toda organización mínimamente compleja, incluidas las políticas, está sujeta a una contradicción, una tensión inherente que no admite solución final, enteramente consensual, o estable” (O’Donnell, 2007, p. 115).

El objetivo del presente trabajo recepcional es el de encontrar una alternativa viable para optimizar la relación entre gobernabilidad y representación en términos democráticos, es decir, alcanzar mayor gobernabilidad sin que esto signifique sacrificar la calidad de la representación.

La idea que se defendió para abordar dicho objetivo fue que, efectivamente, sí existen alternativas que pueden permitir alcanzar mayor margen de gobernabilidad sin que la calidad de la representación política sea sacrificada. Para intentar dar una solución satisfactoria se acudió a la rendición de cuentas como el factor que podría optimizar dicha relación.

En el primer capítulo se realizó un recorrido teórico en torno a los conceptos fundamentales, aquéllos donde se encontró el conflicto al cual se hace referencia, pero

también, al concepto que se piensa puede otorgar un mejor equilibrio entre gobernabilidad democrática y representación política, esto es: la rendición de cuentas.

En el segundo capítulo se presentó un esbozo del contexto histórico en el cual surgió el debate acerca de la gobernabilidad democrática y la representación política en países como México; esto permitió describir, dónde y cómo surgió tal debate. También se asumió una postura personal en cuanto al concepto de democracia, lo cual permitió arrancar de la definición mínima, como lo es la de Schumpeter, y justificar posteriormente por qué le añadimos los adjetivos liberal y representativa, con el fin de establecer a qué tipo de democracias se refiere esta reflexión.

Con base en las posturas asumidas en los primeros dos capítulos, en el tercero argumenté que la rendición de cuentas es ese factor clave, no sólo el elemento democratizador de la representación (ese factor que permite una sensible mejoría en la calidad de la misma), sino que permite también una clara mejoría en la gobernabilidad, no sólo promoviendo la legitimidad, sino aumentando también la capacidad de aprobar leyes y políticas públicas, es decir, la eficacia legislativa.

El nacimiento de esta reflexión tenía que ver más con la propuesta electoral de reducir el número de legisladores de representación proporcional en nuestro país; esto mantuvo el interés en las propuestas de reforma que a este efecto se plantearon en México. A pesar de que las distintas fuerzas políticas diseñaron diferentes reformas en este sentido, no fue tocado este aspecto en la reforma político-electoral del 2014, con lo que parecía perderse el motivo principal de este trabajo. A pesar de ello, el tema sigue tocándose insistentemente dentro de las propuestas de los partidos. Esto queda demostrado con la propuesta que hizo el PRI para la consulta popular que se llevaría a cabo en junio de 2015 y que finalmente fue desechada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), lo que da pertinencia a este trabajo como reflexión acerca de la posibilidad de una reforma en dicho sentido. Al no existir una propuesta concreta que se lleve a cabo, lo que se pretendió fue exponer una vía de discusión que pudiera ser digna de tomarse en cuenta, con la intención de no afectar la representación con la búsqueda de una mayor gobernabilidad, en caso de que se insista nuevamente sobre este punto en posteriores propuestas al sistema político.

Se argumentó que cuando existe una efectiva rendición de cuentas de parte de los representantes hacia sus representados, es posible que los primeros actúen de manera más acorde a las preferencias de sus electores. Esto nos conduce a una mayor identificación de los electores con los candidatos elegidos, con lo que se puede alcanzar una mayor legitimidad. Esta legitimidad de los representantes ante la ciudadanía puede conducir a un mayor margen de acción por parte de los representantes al momento de aprobar nuevas leyes o políticas públicas, sin importar que éstas no vayan siempre en el sentido de las preferencias de los ciudadanos.

Por todo lo esgrimido a lo largo del presente trabajo, se concluye que si se pretende buscar un nuevo equilibrio entre gobernabilidad democrática y representación política, no será posible encontrar un mejor balance si no se toma en cuenta al mismo tiempo que para lograr éste, la rendición de cuentas (tanto horizontal como vertical) puede ser el factor que lo logre y no sólo eso: podría mejorar notablemente tanto la gobernabilidad como la representación. Más aún, si se pueden agregar incentivos para desalentar el bloqueo legislativo a la par de lo que puede ofrecer una efectiva rendición de cuentas, la calidad democrática podría aumentar sensiblemente.

A lo largo de este trabajo se asumió que la adecuada representación política es el elemento democratizador de un sistema político, condición necesaria para caracterizar a un sistema como democrático y representativo. También se expuso la idea de la rendición de cuentas como el componente democratizador de la representación.

Si la apertura a la pluralidad política permitió a las democracias recientes una mayor capacidad de representación, no es el regreso a la fórmula mayoritaria la alternativa para mejorar la representación y alcanzar un mayor margen de gobernabilidad. Es precisamente la mejora de la calidad representativa la que permitirá alcanzar estos objetivos, y la rendición de cuentas se erige como ese elemento a través del cual se logren los objetivos mencionados. No es la representación la causa de la mala calidad de las democracias, es precisamente, la mala representación el problema latente.

Lo anterior llevó a concluir que, para superar la condición de democracia de mala calidad o democracia delegativa, es necesario promover efectivamente la rendición de

cuentas a los representantes. De esta forma los representantes se verán comprometidos a actuar de una manera más cercana a los deseos de la ciudadanía, lo cual, redundará en una mayor legitimidad de éstos ante sus representados, dimensión necesaria para hablar de la gobernabilidad en términos democráticos.

La dimensión de eficacia de la gobernabilidad se verá robustecida por el margen de legitimidad del que gozarán los representantes. Los congresos alcanzarían mayores niveles de eficacia y se volverían más eficientes en cuanto a la satisfacción de las preferencias ciudadanas, lo que Colomer llama *utilidad social*. Lo anterior conduce a concluir que una democracia pluralista puede ser más eficiente que una mayoritaria.

Uno de los intereses fue mostrar cómo el planteamiento de una pretendida incompatibilidad entre la gobernabilidad democrática y la representación política nace de una visión reducida de la gobernabilidad a su dimensión de eficacia legislativa, y que la receta recomendada por los gobernantes para alcanzar un mayor margen de gobernabilidad (que se reduce al ámbito electoral) es resultado de esta visión de gobernabilidad, por lo que resulta inadecuada.

Se planteo que para realizar una propuesta más adecuada al conflicto entre gobernabilidad democrática y representación política, es necesario hacerla con una visión más amplia de la gobernabilidad, lo que permitirá mirar más allá del ámbito electoral para subsanar el déficit de gobernabilidad que en estos momentos se padece y se busca corregir.

Lo anterior hace patente dos premisas indispensables: la existencia de un pleno respeto al Estado de derecho y una conciencia plena de la dimensión de ciudadanía. Tales premisas pueden ser abordadas de manera paralela a lo propuesto en el presente trabajo, de lo cual resultaría un análisis mucho más completo.

Esto llevó a considerar insuficiente a la rendición de cuentas para mejorar la calidad de la representación y la gobernabilidad democrática en ausencia de estas dos premisas, por lo que queda de manifiesto que el planteamiento de la rendición de cuentas no se hace como el elemento que por sí solo conducirá a las democracias *delegativas* hacia una democracia representativa real.

Para que la representación política y la gobernabilidad democrática puedan ser compatibles, no basta con la rendición de cuentas, es necesario que se cuente con las bases que le proporcionan aquellos parámetros como el estado de derecho.

Si la rendición de cuentas no viene acompañada del respeto a la ley, no habrá posibilidades de optimizar la relación entre gobernabilidad y representación.

Las elecciones y la reelección no pueden ser herramientas de castigo mientras los representantes elegidos por el principio de representación proporcional sean impuestos mediante listas cerradas por los partidos políticos.

Si la dimensión de castigo de la rendición de cuentas sólo se reduce a la destitución y a las multas, tampoco habrá un verdadero castigo. Ningún representante es verdaderamente castigado (sin importar que tan grave sea su conducta contra la ciudadanía) si solamente se le multa o destituye, pero conserva la posibilidad de ser candidato de representación proporcional con listas cerradas. Esto solamente fomenta la impunidad.

No está en la desaparición de la representación proporcional el método que permita mejorar la gobernabilidad democrática; es la existencia de un verdadero castigo a los representantes (tanto de mayoría relativa como los de representación proporcional), lo que mejorará tanto la representación política como la gobernabilidad democrática.

Queda pues esta línea de reflexión para posteriores discusiones en torno a futuras propuestas de reforma que tengan como objetivo un cambio en el equilibrio entre la representación política y la gobernabilidad democrática, para ser tomada en cuenta en dichas discusiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Aguilar, L. F. (2012). Gobernabilidad y gobernanza. En Cossío, D. J. R. y Florescano, E. (Ed.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI* (pp. 309-343). México: FCE, Conaculta, Universidad Veracruzana, Secretaría de Educación de Veracruz.

Bartra, R. (2012). *La sombra del futuro. Reflexiones sobre la transición mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.

Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Aguilar, León y Cal Editores.

Benton, A. L. (2010). Mecanismos de selección de candidatos. En Negretto, G. L., (Ed.), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México* (pp. 205-251). México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de cultura Económica.

Camou, A. (1997a). *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Camou, A. (1997b). Gobernabilidad y democracia en una transición incierta. En Cavarozzi, M., (Ed.), *México en el desfiladero: Los años de Salinas* (pp. 37-58). México: Juan Pablos editor, FLACSO.

Camou, A. (2000). La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual. *Revista Mexicana de Sociología*, LXII(4), 159-188.

Camou, A. (2001). Prologo. En Camou, A. (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 9-13). México: Plaza y Valdés.

Cansino Ortiz, C. (1997). *Democratización y liberalización*. México: Instituto Federal Electoral.

Cárdenas, G. J., (2004). Acerca del modelo democrático de transición. En Calderón, S. J. A. Y Tello, M. A. (Ed.). *México: Hacia una reforma integral del Estado. Propuestas y*

alternativas (pp. 27-41). México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, Fundación Friedrich Hebert.

Casar, M. A. (2010). El equilibrio de poderes entre Presidente y Congreso. En Negretto, G. (Ed.), *Debatiendo la reforma: Claves del cambio institucional en México* (pp. 129-158). México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

Coppedge, M. (2001). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. En Camou, A. (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 211-239). México: Plaza y Valdés.

Covarrubias, I., (2008). La democracia y sus problemas. *Estudios de política y sociedad*, 1 (1), 111-119.

Crespo, J. A. (2000). La reforma electoral pendiente. *Política y Gobierno*, 7(2), 445-480.

Crespo, J. A., y Pozas, G. G. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia.

Crozier, M., Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1978). La gobernabilidad de la democracia. *Cuadernos semestrales. Estados unidos perspectiva latinoamericana*, (2-3), 377-397.

Dahl, R. A. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía versus control*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Exeni, J. L., (2005). *Mediamorfosis. Comunicación política e in/gobernabilidad en democracia*. La Paz, Bolivia: ediciones Fado.

Huntington, S. P., (1989). El sobrio significado de la democracia. *Revista de Estudios Públicos*, (33), 5-30.

Lechner, N., (2001). Cultura política y gobernabilidad democrática. En Camou, A. (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 87-95). México: Plaza y Valdés.

Locke, J., (2008). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Editorial Porrúa.

Manin, B., (2003). *Los principios del gobierno representativo*. México: Alianza editorial.

Maninwaring, S. & Shugart, M., (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*: Paidós.

Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Morlino, L., & de Azúa, M. A. R. (1986). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Reis*, 7-61.

Morlino, L., & Sáez, M. A. (2008). *Calidad democrática entre líderes y partidos*. Instituto Federal Electoral.

Morlino, L., (2005). Democracias y democratizaciones. México: Centro de Estudios de política comparada.

Negretto, G. L., (2010). Introducción. En Negretto, G. (Ed.), *Debatiendo la reforma: Claves del cambio institucional en México* (pp. 9-30). México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

Nohlen, D., (2007). *Instituciones políticas en su contexto: las virtudes del método comparativo*. Santa fé: Rubinzal-culzoni.

Nohlen, D., (2008). *Sistemas electorales en su contexto*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

O'Donnell, G. y Schmitter, P., (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas 4*. Argentina: Paidós

O'Donnell, G. (1991). Democracia delegativa. *Novos estudos*, 31, 25-40.

O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Crítica democrática a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Offe, C. y Schmitter, P., (2001). Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. En Camou, A. (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 61-86). México: Plaza y Valdés.

Pasquino, G., (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pérez, F. C. G., (2001). La reforma del Estado en México. Una revisión crítica. En Camou, A. (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 241-260). México: Plaza y Valdés.

Pitkin, H. F., & Romero, R. M. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.

Przewoski, A., (1999). Democracia y representación. *Metapolítica*, 3(10), pp. 227-257.

Przeworski, A., (2010). *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*. México: Siglo XXI editores.

Rivero, A., (1997). Representación política y participación. En R. del Águila (Ed.), *Manual de ciencia política* (pp. 205-229). Madrid: Trota.

Salazar, C. L. (2010). El Estado y las precondiciones de la democracia. Los problemas de las democracias recientes. En Attili, C. A. y Salazar, C. L., *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977 – 2008*. (pp. 69-88). México: Miguel Ángel Porrúa, UAM Unidad Iztapalapa, División de ciencias Sociales y Humanidades.

Salazar C. L., (2012). Democracia, representación y derecho. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 9(18), pp. 11-34.

Sartori, G., (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.

Sartori, G., (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus

Sartori, G., (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G., & Morán, M. L., (1999). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

Schedler, A., (2000). ¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México? En Labastida, M. C., Camou, A. y Luján, P. N. (Ed.), *Transición democrática y*

gobernabilidad. México y América Latina. (pp. 19-40). México: Plaza y Valdés, IIS, FLACSO.

Schedler, A., (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales, Dirección General de Comunicación Social.

Serra, C. E. M., & Nacif, B. (2002). *Lecturas sobre el cambio político en México.* Fondo De Cultura Económica USA.

Schumpeter, J. A., (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia.* Barcelona: Ediciones Orbis.

Ugalde, L. C., (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso México.* México: IFE.

Woldenberg, J., (2012). Los déficits de la transición democrática. En Cossío, D. J. R. y Florescano, E. (Ed.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI* (pp. 33-44). México: FCE, Conaculta, Universidad Veracruzana, Secretaría de Educación de Veracruz.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital.* Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.