

La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado

Ricardo Uvalle Berrones

Vida privada y vida pública

El advenimiento de la sociedad moderna es un proceso que conlleva a la diferenciación de las estructuras que sustentan su organización y funcionamiento. Lo moderno es un conjunto de etapas que denotan cómo las aptitudes individuales y colectivas juegan un papel determinante en la construcción de las instituciones. Es toma de conciencia referida a cómo desenvolverse en el mundo de la competencia, el cual tiene espacios complejos que exigen sapiencia y capacidad para responder a las exigencias que se generan de modo continuo. Lo moderno se caracteriza por la suma de pluralidades que nutren la convivencia intensa entre los individuos y las organizaciones. Lo moderno es el atributo de una sociedad que postula la preservación del Estado, la democracia y el mercado como instituciones que definen un modo de vida emprendedor, productivo, competitivo y regulado por normas que tienden a la realización individual, colectiva y pública.

La sociedad producto de la modernización, se caracteriza por articular una variedad de intereses, valores y opciones que responden a la lógica de la competitividad organizada. Dicha lógica se enlaza con la cultura laica y secular de una sociedad que, como la moderna, tiene como imperativo desarrollar condiciones de vida que valoran la eficiencia y la racionalidad. No menos importante es la cultura empresarial, ya que la misma es la base que explica cómo las reglas de la convivencia tienden a reconocer los esfuerzos que se orientan en favor de lo individual y lo colectivo.

Lo empresarial no tiene exclusivamente un significado mercantil, monetario o de cálculo egoísta, sino que alude a

capacidades que permiten emprender, desarrollar y consolidar proyectos de vida. Significa inventiva y realización para desenvolverse en el ámbito de la competencia y lo competitivo, teniendo como eje rector las aptitudes que se cultivan y aplican para conseguir la transformación del sistema social. Lo empresarial es un conjunto de valores que reflejan el deseo y la voluntad para asumir riesgos, obtener ventajas y producir los bienes que posibilitan la creación de la riqueza. Lo empresarial es fruto del conocimiento teórico y aplicado que en la dinámica de la economía moderna dan vida a las operaciones de cálculo y ganancia para fortalecer la generación de riqueza y la reproducción del capital. Lo empresarial tiene éxito cuando los derechos de propiedad están asegurados con las reglas públicas que el Estado formula con disposiciones normativas y positivas.

En este sentido, la sociedad moderna es la conjugación de estructuras privadas y públicas que sustentan su razón de ser en el imperativo de que lo privado es la clave para situar la formación de lo público, y éste, representa la base para proteger la conservación productiva de lo privado. Uno y otro tienen una misión esencial para organizar las distintas estrategias de cooperación que dan sentido al mundo de la vida privada y la vida pública. Una y otra son creadoras de instituciones que regulan procesos, conductas e intercambios para garantizar su mejor desarrollo.

Lo privado y lo público no son esferas antagónicas, sino que se complementan para asegurar la coordinación y la cooperación de los agentes sociales. Lo privado y lo público son la fuerza motriz que posibilita utilizar recursos, compartir costos, sumar esfuerzos y ordenar capacidades que se aplican en favor de la vida productiva y reproductiva de la sociedad. Lo privado es el espacio que contribuye a que las fuerzas productivas se organicen para multiplicar las ventajas comparativas en la sociedad. Es el núcleo que genera las iniciativas, la información y los tipos de organización que pueden tener un mejor aprovechamiento. Es el núcleo que posibilita crear las condiciones iniciales del progreso material.

Lo público, por su parte, es la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el

cumplimiento de reglas que son de interés común. Se orienta a regular los beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de la equidad y la justicia. Lo público no se agota en el Estado ni el gobierno, sino que también comprende a las organizaciones civiles y sociales. Lo público es un sistema de capacidades compartidas que tiene como referente la ventaja de aportar esfuerzos y recursos que se vinculan con la importancia de los asuntos comunes. Lo público pertenece a la sociedad y los ciudadanos; por tanto, no tiene exclusividad para nadie. Es patrimonio compartido; es el mundo de lo accesible, dado que sus ventajas-orden, seguridad, calidad de vida- no se niegan a nadie por motivos religiosos, políticos e ideológicos. Lo público, sin embargo, implica costos generalizados que deben compartirse para facilitar la vida asociada.

Lo privado y lo público son los atributos de la sociedad moderna entendida como una sociedad abierta, esta es la combinación de valores, instituciones y principios que reconocen la dignidad de las personas, la responsabilidad institucional, la capacidad de inventiva, las relaciones competitivas y la existencia de condiciones que favorecen el desarrollo racional y razonable de los grupos en términos de aportar experiencia, sapiencia y recursos en favor de los asuntos de interés común.

La sociedad abierta¹ es producto de procesos que maduran y se consolidan bajo la premisa de reconocer la inteligencia, la conciencia y la capacidad para reformar las instituciones con sentido democrático. Por ello, lo privado y lo público son ámbitos esenciales para situar a la sociedad abierta que, a diferencia de la sociedad tribal, permite la realización auténtica de los individuos y los grupos. La sociedad tribal es la negación de la libertad humana e impide la toma de conciencia que permite reivindicar lo mejor de la vida moderna. Da vigencia a relaciones autoritarias y míticas que son opuestas al mundo de la sociedad abierta, el cual impulsa la competencia de acuerdo con la importancia de lo individual y lo colectivo.

1 "El individualismo, el igualitarismo, la fe en la razón y el amor a la libertad eran sentimientos nuevos, potentes y, desde el punto de vista de los enemigos de la sociedad abierta, peligrosos, que debían ser combatidos" Popper (1991:193)

Así pues, razón y libertad son el binomio más destacado de la sociedad abierta y a través del mismo, es factible la creación de las instituciones y los pesos respectivos para garantizar la funcionalidad productiva de lo privado y lo público. El contenido humanista de la sociedad abierta es fruto de las libertades que reconoce y de las responsabilidades que formaliza. A diferencia de lo tribal² y lo adquisitivo, la sociedad abierta proclama los valores de la igualdad. Ésta contribuye a que los individuos tengan la oportunidad de que su vida privada y pública sea el epicentro de sus acciones. La igualdad no es condición dada, sino imperativo que se enlaza con la eliminación de relaciones patrimoniales, corporativas y gremiales.

De este modo, la igualdad tiene un efecto multiplicador en la sociedad abierta porque reivindica lo subjetivo privado y lo subjetivo público, en cuanto fuerzas indispensables que alientan la productividad del sistema social. Lo subjetivo privado se integra por el conjunto de aptitudes, preferencias, motivaciones y decisiones que dan vida a la racionalidad económica y social. Combina los deseos y la voluntad para emprender las acciones que sustentan la lógica de los intercambios. Es el espacio reservado a la intimidad y el aprendizaje de los valores que se traducen en un modo de vida que favorece la realización de los individuos. Es el núcleo de la elección individual que es fruto de los deseos y las expectativas que se tienen para ingresar a las esferas de la competencia, los intercambios, los costos y las ventajas comparativas. Lo subjetivo-privado corresponde a los individuos y es el acicate que moviliza los esfuerzos y capacidades para desarrollar la plenitud de los valores que profesan.

En cambio, lo subjetivo-público sustenta la voluntad de incorporarse a las formas de cooperación social que son el medio para superar las limitaciones individuales. Es también el universo de la identidad asociada, es decir, del modo de vida que permite articular intereses y valores de manera compartida. Es, a la vez, el núcleo de los esfuerzos

² "Sus instituciones, incluyendo las castas son sacrosantas, tabúes. En este caso, la teoría organicista ya no se acomoda tan mal. No debe sorprendernos, por lo tanto, que la mayoría de las tentativas de aplicar la teoría organicista a nuestra sociedad no sean sino formas veladas de propaganda para el retorno al tribalismo" Popper (1991:171)

organizados y de las estrategias que tienden a conseguir las metas compartidas. Es el terreno que favorece la existencia de voluntades organizadas y de los valores que favorecen la creación del orden jurídico y político de la sociedad, el cual se traduce en la existencia de autoridades legales y legítimas. Es el espacio de la pluralidad y la diversidad; por tanto, es el espacio que se articula con el concurso de las instituciones y la voluntad expresa de convertir en acuerdos, reglas y compromisos, todo aquello que favorece la coexistencia social y política. Lo subjetivo-público se traduce en la voluntad expresa de participar y corresponsabilizarse en la vigencia de las instituciones que permiten, con base en reglas, la interacción ordenada de los individuos y las organizaciones públicas.

El reconocimiento de lo privado y lo público es la piedra angular de la sociedad abierta. La negación de uno y otro imposibilita la visión positiva, humanista e institucional del poder. La sociedad abierta postula valores que son irrenunciables de acuerdo con la vida moderna e institucional. En efecto, la participación ciudadana, la representación política, los controles interinstitucionales y las reformas democráticas, son piezas fundamentales para evitar que el poder sea arbitrario; que los gobernantes se conviertan en una casta privilegiada y que las acciones que llevan a cabo no se protejan en el reino de la impunidad, la corrupción y el uso patrimonial de los recursos públicos.

La vida democrática es el referente de la sociedad abierta, lo cual implica definir reglas puntuales para organizar, ejercer y controlar el poder. Las reglas de la sociedad abierta tienen su origen en la interacción de los actores políticos y económicos, los cuales tienen la responsabilidad de formalizar en normas positivas, los valores de la equidad y la democracia. En este sentido, el control del poder es condición necesaria para no deteriorar el orden político y las instituciones públicas. Evitar que el gobierno sea un mal público y que los gobernantes tiendan hacia lo autoritario, es punto cardinal de la sociedad abierta, misma que reconoce la importancia de que los ciudadanos no tengan incertidumbre ni desconfianza en su relación con las autoridades públicas.

El mundo de la sociedad abierta postula de modo congruente los valores de la democracia, el pensamiento libre, la responsabilidad personal, la seguridad y la justicia. Diluir la visión tribal del poder y la existencia de los sistemas cerrados de convivencia, es importante para que las relaciones tribales, las relaciones colectivistas y la existencia de las castas, no obstruyan la construcción y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Además, erradicar el espíritu y las prácticas totalitarias, es uno de los objetivos básicos de la sociedad abierta, pues la esencia de la misma se relaciona con el desarrollo emprendedor, racional y constructivo de las personas y grupos. Cuando los valores de la democracia son objeto de institucionalidad, significa que la sociedad abierta ha optado por definir un esquema de contrapesos al poder, a fin de evitar el abuso o la discrecionalidad del mismo. El poder democrático no se justifica sin la realización de los individuos de acuerdo a sus capacidades. Tampoco se justifica si la vida ciudadana se desenvuelve en ambientes de inseguridad pública que únicamente estimulan la desconfianza en los poderes y la autoridad constituida. Diríase que el poder democrático es inteligente y benevolente, lo cual no significa ausencia de los medios indispensables para acreditarse como una relación de mando y obediencia. Por el contrario, la inteligencia del poder implica que reconoce las restricciones que enfrenta y la importancia de constituirse en un centro que posibilite el mejor desenvolvimiento de la sociedad abierta.

Esta tiene un sentido de seguridad, pertinencia e identidad que permite el reconocimiento de la pluralidad política e ideológica, con el fin de que la diversidad y no la unanimidad, sea la base de las instituciones sociales y económicas. La pluralidad en la sociedad abierta se explica en razón de las libertades y las responsabilidades que se asumen. La pluralidad³ es producto no sólo de inter-

³ "En este sentido, la pluralidad comprende"... las relaciones de mercado que mediante el sistema de precios regula la correspondencia entre bienes y necesidades, entre producción y consumo; a las multiformes relaciones interpersonales de comunicación que tienen lugar en todos los lugares de la sociedad civil y que acercan y enlazan la pluralidad de posiciones, preferencias, deseos y proyectos de la gente; al tejido social conectivo de la cooperación, asociación, entendimiento y confianza entre las personas y los grupos (el hoy denominado capital social), que todavía está presente en familias, vecindarios, comunidades y organizaciones civiles". Aguilar (1999:59)

acciones, sino de valores que compiten unos con otros para ser reconocidos en el comportamiento de las instituciones. La pluralidad es propia de condiciones de vida que son formalizadas teniendo como referente la razón, la crítica y el objetivo de evitar que los individuos libres sean absorbidos por la cultura tribal de la sociedad cerrada. La pluralidad garantiza que la riqueza social y económica se potencie a favor de lo público, sin detrimento de lo privado. La pluralidad contribuye a que las instituciones tengan como misión regular, con base en la equidad y la eficacia, lo disímulo de la sociedad abierta.

La institucionalidad democrática

De acuerdo con la cultura de la sociedad abierta, es importante destacar la trascendencia de la institucionalidad democrática, entendida como un sistema de capacidades que permiten la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadanas. Sin desconocer las ventajas de la sociedad abierta, es necesario destacar que no está exenta de conflictos y tensiones. Éstos no son irreductibles, sino susceptibles de abordarse con el concurso de las agendas institucionales.

La institucionalidad es un atributo de la vida pública que debe construirse a partir del convencimiento de voluntades particulares y la articulación de los intereses que definen el sentido mismo de la acción colectiva. Con la conjugación de intereses y la manifestación explícita de la voluntad, es factible que la institucionalidad democrática sea el eje que articule a la sociedad con el Estado. Su diseño e implementación se enlaza con los procesos de participación y representación que son inherentes al paradigma de la sociedad abierta.

Los asuntos públicos, en la idea de la democracia moderna, exigen que la participación y la representación sean el binomio que garantiza el juego de las instituciones y con ellas, que la institucionalidad sea fruto de capacidades que tienden a la formación del espacio público. Si lo público no se forma como un espacio de convivencia responsable, no puede fructificar la institucionalidad democrática. Lo públi-

co, como espacio formado, significa que las instituciones tienen reconocimiento, prestigio y aceptación para dar paso a la institucionalidad democrática.

De este modo, la vigencia del orden constitucional, político y social es la tarea más importante a emprender para que la gestación, maduración y consolidación de la sociedad abierta tenga garantías fehacientes de certidumbre. A su vez, la creación y operación de las estructuras y procedimientos institucionales deben acreditar no sólo eficacia, sino permanencia y continuidad para regular la interacción tensa y compleja de los adversarios. La institucionalidad democrática es imperativo para que la vida pública tenga bases confiables de desarrollo. Cuando las esferas de lo privado y lo público se estructuran con fundamento constitucional, es posible vislumbrar que la organización y el ejercicio del poder sea medido e inteligente.

Lo constitucional da vida a las reglas que indican, autorizan y sancionan el comportamiento de lo individual, lo público y lo estatal. Lo constitucional es presupuesto de lo público y se manifiesta por el conjunto de disposiciones que vinculan a la sociedad con la comunidad civil y política que la organiza a saber: el Estado. Lo constitucional tiene elementos prescriptivos, pero también se nutre del contenido axiológico de la sociedad abierta.

Por tanto, el ser del Estado de derecho no sólo combina *imperium* y contundencia, sino el respeto por la vida humana, el reconocimiento de los valores que ordenan y garantizan la vida en asociación, la seguridad por los derechos de propiedad, la filosofía de lo público⁴, la vigencia de la democracia y los postulados de la equidad social. Lo axiológico del Estado moderno, contenido en lo constitucional, es la base para que lo público insti-

4 "La sociedad civilizada y la constitución de un consenso sobre el interés público son fruto de la racionalidad sustantiva, orientada hacia determinados fines. Aún así, sin embargo, cuando la racionalidad instrumental pasa a predominar, haciendo de la búsqueda de la eficiencia o del desarrollo económico un valor fundamental del mundo moderno, los valores cívicos que constituyen el interés público y permiten la cooperación o la acción colectiva son esenciales. A través de ellos se forma un consenso civilizado sobre el interés público, que de inmediato se transforma en derecho de cada ciudadano: se transforma en los derechos republicanos que son merecedores de tanta protección como merecieron en el pasado y continúan mereciendo actualmente, los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales". Bresser (1999:93)

tucional sea un atributo irrenunciable de la sociedad abierta.

Lo público institucional también necesita que el orden político tenga los elementos indispensables para garantizar que la pluralidad de los actores se sustente en reglas justas y eficaces que favorezcan el ejercicio de los derechos y las responsabilidades ciudadanas. El orden político no implica ausencia de problemas y conflictos, sino la definición de las reglas que permiten modular, canalizar y solucionar la controversia de los individuos y grupos. El orden político contribuye a que lo público sea objeto de incentivos y también de restricciones. Se crea a partir del órgano de la sociedad en el Estado que son los parlamentos o los congresos. Las reglas que genera son fruto de la deliberación plural que refleja la composición de los grupos y las organizaciones que luchan para tener un sitio en los centros de la decisión colectiva.

La institucionalidad del orden político enlaza a las autoridades públicas con los grupos ciudadanos. No se construye a partir de actos de autoridad, sino de procesos amplios que conllevan a la esfera de la gobernación. No se construye sin referentes democráticos, sino a partir de los mismos, dado que se orienta a definir las reglas que facilitan la cooperación de los agentes políticos en favor de la estabilidad y la gobernabilidad.

Un presupuesto público del orden político es que los ciudadanos participen de modo activo en la discusión y la formulación de los acuerdos que se consiguen. Y tomando en cuenta los postulados de la democracia moderna, el orden político se construye con base en el principio de representación, es decir, de las autoridades que son electas con el voto universal que ejercen los ciudadanos. Es, por tanto, un orden convenido de manera plural y aceptado de modo institucional. Así, la pluralidad política se formaliza en la categoría orden político y éste es el resultado de acciones y deliberaciones que tienen como fundamento la democracia organizada en la sociedad abierta. El orden político no se agota en asuntos transitorios, sino que se formaliza para regular de modo continuo la interacción de los contendientes y los actores del poder.

Respecto del orden social, no hay duda que desempeña un papel central en el desarrollo de la comunidad civil y política. Si bien se expresa en reglas formales, tiene su fundamento, valores y sustento en las condiciones materiales de la sociedad. Las instituciones que lo integran desempeñan un papel importante en los procesos que se relacionan no sólo con la producción sino con la distribución de la riqueza producida. El orden social denota cómo los agentes económicos participan intensamente en la producción y en el acceso a los bienes y servicios. En éstos, las políticas públicas son importantes para estimular la generación y el movimiento de los bienes económicos, así como los procesos de distribución que se canalizan en el mundo de las instituciones.

El orden social no se entiende sin referirlo al espacio de las interacciones y los procesos que se vinculan con la distribución de los beneficios. En él, el Estado, el mercado y los agentes públicos participan de manera activa para dar cuerpo a las acciones que se orientan a crear y distribuir la riqueza de la sociedad, de acuerdo con los valores de la equidad y la calidad de vida. Los objetivos e instrumentos del orden social deben preservar de modo estratégico los derechos de propiedad para no ocasionar un ambiente de incertidumbre. Cualquier duda o sombra en relación a la seguridad de los derechos de propiedad, impide el funcionamiento estable del orden social, retrasando con ello, el cumplimiento de las expectativas individuales y ciudadanas. No puede fincarse en el daño potencial o real de los derechos de propiedad, las políticas que se encaminan a distribuir los beneficios colectivos. Cuando el poder público no favorece la certidumbre para armonizar derechos de propiedad y ventajas sociales, no puede asegurar la formación de capital que es la piedra angular para generar los recursos que producen la riqueza social. Punto neurálgico en la visión de la sociedad abierta, es la conjugación institucional entre los derechos de propiedad y la distribución de los beneficios sociales.

En consecuencia, las políticas públicas que se implementen deben ser de corte regulatorio y distributivo, no tanto de carácter redistributivo- afectación de los derechos de propiedad porque no contribuyen a que la estabilidad insti-

tucional correlación funcional de fuerzas, grupos y organizaciones- sea el medio que facilite la cooperación razonable y en ocasiones tensa de los agentes económicos y sociales. Incluso, el predominio de las políticas regulatorias es más aconsejable para las condiciones institucionales de la economía de mercado, pues el Estado⁵ tendría un papel regulador, no tanto de empresario que interviene de manera desmesurada en la producción de los bienes y servicios públicos.

El orden social requiere de un ambiente de cooperación que sea garantizado por un arbitraje eficaz para evitar la confrontación entre los agentes productivos. El orden social moderno postula la equidad, lo cual implica que los grupos sociales tengan un lugar importante en el trabajo productivo, en la utilización del capital y en la obtención de las ventajas comparativas. La equidad social depende de la calidad de las instituciones que la regulan. Cuando las instituciones acreditan la continuidad y los arreglos fundamentales entre los agentes de la producción, la equidad social tiene condiciones más idóneas para que sea valorada no sólo como objetivo prioritario, sino como suma de políticas que rebasan lo asistencial y lo compensatorio, para conseguir que la calidad de vida sea el imperativo más puntual a lograr e impulsar. De este modo, los instrumentos relacionados con la equidad social -política fiscal, política económica, política social- implica la existencia de instituciones maduras y eficaces para que contribuyan a la definición de estrategias que se orienten a superar las condiciones de pobreza, la exclusión social y la marginación cultural que, como males públicos, son un corrosivo que afecta la vida pública y social.

La institucionalidad democrática no es enunciado abstracto ni prototipo formal. Es producto de arreglos eficaces que garantizan en lo fundamental que la sociedad y el Estado convivan sin desconocer los conflictos, los desacuerdos y las tensiones que son propios de la pluralidad política y cul-

5 "En toda sociedad el Estado existe para cumplir el objetivo de servir a sus ciudadanos: no es concebible que el Estado desempeñe sus funciones de manera eficaz en ausencia de una forma democrática de gobierno. Obviamente, para que el Estado sepa cuáles son las necesidades y preferencias de sus ciudadanos es necesario que éstos sean representados de una manera efectiva y justa en el proceso de toma de decisiones y de puesta en marcha de las políticas decididas". Payne (1999:121)

tural. Desde la óptica de la vida pública, denota las capacidades que permiten ordenar, regular y desarrollar a la sociedad, tomando en cuenta la diversidad de intereses y la competencia de los valores. Una sociedad se proyecta a partir de valores, pero se estructura con base en instituciones; más aún, se fortalece en su sentido de comunidad, cuando la institucionalidad democrática se erige en el medio que regula problemas y genera ventajas que son compartidas en la vida pública.

La institucionalidad democrática implica que las autoridades públicas juegan un papel clave en las tareas de coordinación, estímulo y desarrollo que favorecen la cooperación de los esfuerzos comunes. Consolidarla, mejorarla y desarrollarla es la tarea que tiene el poder inteligente, es decir, el poder que construye, previene y alienta la eficacia de lo privado, lo público y lo social. El poder inteligente es la combinación de valores, capacidades, proyectos e instituciones que desarrollan la sociedad y la vida pública más allá de lo circunstancial o lo coyuntural. Se compromete con horizontes de mediano y largos plazos en un mundo que, como el actual, exige pericia en los asuntos de gobierno y eficacia institucional para transformar con acento positivo las condiciones de vida.

El poder⁶ inteligente es pragmático, no dogmático; es emprendedor, no sólo instrumental; construye y reforma instituciones; es abierto y democrático. Finca en la política y las políticas la base fundamental para impulsar la gobernación consensada que permite la solución y resolución de los problemas públicos. Es un poder que propone, persuade y convoca a los grupos de interés y a las organizaciones activas para que los valores de la sociedad abierta tengan certidumbre institucional. Es responsable con las esferas social, privada y pública, al evitar que la confusión o la duda sobre lo que realiza, no se convierta en un modo de vida que daña la integridad y la productividad de la sociedad. De este modo, el nexo entre institucionalidad democrática y poder inteligente es

6 "Todo poder, por ende, tiende a ser limitado. Los límites funcionan como elementos de equilibrio o como formas de resistencia. Entre los primeros, la Constitución juega un papel central; en cuanto a los segundos, resultan de la composición misma del poder". Valades (1999:69)

inexorable, dado que reflejan cómo se ejerce la dirección pública en la complejidad organizada de la vida social, económica y cultural.

Dirección pública y acción ciudadana

En la democracia⁷, el poder se organiza en instituciones que son creadas tomando en cuenta la interacción plural y continua de las fuerzas sociales. Como método de gobierno, la democracia se caracteriza por sus ventajas incluyentes, lo cual la erigen en un modo de vida disímbolo, pero capaz de estructurar las energías individuales y colectivas. Una categoría importante en la vida democrática es la dirección pública. Ésta alude al conjunto de aptitudes que favorecen la participación, la representación y la corresponsabilidad de los grupos ciudadanos en la atención y solución de los asuntos que son de interés común. Como opción para abordar y encauzar los problemas sociales, la democracia se constituye en un sistema de reglas y procedimientos que establecen el modo en que los ciudadanos pueden incorporarse a la vida productiva.

En consecuencia, la información, las propuestas y los esfuerzos que se ubican en la sociedad tienen la oportunidad de aprovecharse a través de la coordinación de las esferas gubernamentales y no gubernamentales. La coordinación de esfuerzos es una tarea que exige capacidad de convocatoria y responsabilidad compartida para que los agentes sociales sean no sólo actores, sino coautores en el desenvolvimiento de la vida pública.

Por tanto, la dirección pública no es equivalente al ejercicio discrecional y categórico de la autoridad, sino que destaca la capacidad de persuadir a los ciudadanos para que tengan injerencia en la discusión y formulación de alternativas que son de interés general. La dirección pública se sustenta

7 "La democracia es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los hechos. Ninguna de las fuerzas políticas enfrentadas conoce de antemano el desenlace de los conflictos particulares, pues las consecuencias de sus acciones dependen de las acciones de los demás y éstas no pueden preverse unívocamente". Przeworski (1995:18)

en tres aspectos que son vitales para el conjunto de la sociedad: 1) convocatoria; 2) coordinación y 3) corresponsabilidad.

La convocatoria es la forma en que se exhorta al público ciudadano a participar en el debate y la definición de opciones que tienen como meta la gobernación de lo público. Es el camino para que los grupos de interés sean tomados en cuenta como fuerzas creativas que aportan capacidades y recursos para dar respuesta institucional a demandas viejas y nuevas. Es el medio para evitar que la sociedad y el Estado carezcan de puentes que garanticen la comunicación necesaria para que fructifiquen los proyectos a emprender.

La coordinación se refiere al modo en que el poder público es capaz de enlazar y estructurar los incentivos que permiten la acción organizada de los ciudadanos. Implica destreza para aprovechar el caudal de energías que tienen disposición para aportar ideas, proyectos y acciones orientados al aprovechamiento inteligente de los recursos escasos. Exige que las capacidades propias y ajenas se articulen con base en un eje de referencia; en este caso, los órganos de gobierno que tendrían la misión de concitar y ubicar en el sitio correspondiente a los agentes sociales y económicos.

La corresponsabilidad denota que el Estado no realiza ni pretende realizar todo en la sociedad, sino que acepta que hay espacios públicos que pueden y deben estar en manos de los grupos ciudadanos y demás agrupaciones civiles. La corresponsabilidad es el mejor ejemplo de cómo lo público, lo privado y lo estatal se pueden armonizar en cuanto un sistema de gestión que favorece los tramos de la responsabilidad compartida. En ningún momento significa que el Estado abdica de sus tareas públicas, ni que los ciudadanos tienen senda libre para realizar lo que desean. Por el contrario, la corresponsabilidad se desenvuelve con base en normas regulatorias que autorizan lo que corresponde a cada agente social y no es un conjunto de preceptos que únicamente se enuncian, sino que deben cumplirse.

La acción de los ciudadanos no se circunscribe a cuestiones electorales o políticas. Han tomado conciencia de que los

asuntos públicos no están reservados únicamente al Estado, sino que tienen cobertura amplia que, incluye desde luego, a otras fuerzas sociales. Lo público, en el tiempo actual, denota una dimensión significativa que se relaciona con la ampliación de las esferas de la acción colectiva. Esto significa que lo estatal no es el único referente ni el único centro de lo público, sino que existen varios centros de lo público que participan en los procesos de la gestión pública. Por tanto, la gestión pública funge como fórmula abierta de participación y corresponsabilidad para que el Estado y los ciudadanos tengan oportunidad de sumar esfuerzos de acuerdo con la lógica de la interacción social y ciudadana.

La interacción pública es el punto de apoyo para que los diversos agentes sociales y económicos participen en la gestión de lo público. En cuanto gestión, lo público responde a la gobernación democrática de la sociedad y a la interacción compleja de los diversos organismos civiles, sociales y políticos. En consecuencia, se sustenta en la deliberación y la argumentación que conllevan a la elaboración de políticas públicas, entendidas como instrumentos del gobierno abierto y democrático.

La gobernación democrática implica instituciones, procesos, reglas y capacidades para asegurar que la diversidad social y política tenga los cauces que contribuyen a la administración de los conflictos y a la posibilidad de que la vida productiva sea más eficiente y consistente. La gobernación democrática es producto de la interacción de grupos, organizaciones y estrategias que concurren en acuerdos esenciales para conseguir que la estabilidad de la sociedad se finque en la correlación de fuerzas y no en la imposición de los actos de autoridad que únicamente contienen de manera efímera los movimientos divergentes en la propia sociedad. Para la vida ciudadana, la gobernación democrática es condición básica para desarrollar la creatividad individual, los proyectos colectivos y la articulación de los intereses que compiten entre sí.

La eficacia de la gobernación democrática requiere de la dirección pública, la cual se integra por estrategias, procesos, tiempos, operadores e instituciones que tienen el propósito de que la acción ciudadana sea encaminada con

reglas y resultados que permiten al Estado incrementar su contenido y calidad democráticos. La eficacia de los Estados no consiste únicamente en su acreditación política, sino en el modo que lo público-social tiene las condiciones institucionales que favorecen la existencia de un gobierno para los ciudadanos.

La dirección pública trasciende el ámbito de lo gubernamental, sin que sea opuesta a él, y se orienta a que la vida social sea regulada y atendida con mejor acción de gobierno, lo cual implica formalizar los procesos de transparencia, rendición de cuentas y la vigencia de los sistemas de evaluación pública. La dirección pública tiene su fundamento en lo público, es decir, en el espacio integrado por la pluralidad democrática y política, misma que se nutre de la diversidad creciente de la sociedad. De este modo, la dirección pública no implica una visión instrumental y procedimental de los asuntos públicos, sino que se caracteriza por conjuntar aptitudes relacionadas con la convocatoria, la coordinación y la complementariedad de las acciones que son indispensables para la mejor preservación del bien público.

La dirección pública, a diferencia de la gestión gubernamental, no tiene carácter autoreferido, sino externo, es decir, responde a los asuntos y problemas públicos, así como a la variedad de las necesidades sociales y políticas. Su ángulo instrumental tampoco se relaciona de modo exclusivo con los procedimientos administrativos, sino que alude a las capacidades de negociación, persuasión, deliberación e implementación que se estructuran para mejorar el sentido y la razón de ser del Estado.

Su ámbito es el gobierno pero con carácter abierto, no considerado en sí mismo. Gobernar con la dirección pública significa que el mundo ciudadano es parte fundamental de sus valores y acciones. Es, por tanto, una dirección por consenso; una dirección por enlace; una dirección dialógica; una dirección por concertación. La energía de los ciudadanos es la clave para situar la trascendencia de la dirección pública. Sin referencia a la pluralidad ciudadana, la dirección pública sería un instrumento más de la gestión gubernamental y la administración burocrática. Con refe-

rencia a la propia vida ciudadana, es un método que, relacionado con la visión del gobierno y los fines de la vida estatal, coadyuva a que los esfuerzos por coordinar los agentes sociales, políticos y económicos tenga un contenido democrático. Lo democrático de la gestión pública es un asunto de interés público e interés político. Es público, porque su alcance tiene naturaleza incluyente, persuasiva y deliberativa. Es político, porque se desarrolla en relaciones de poder que influyen en la toma de las decisiones y en la movilización de los recursos. Lo público y lo político de la dirección pública responde a la visión externa de los procesos de gobierno y al cumplimiento de objetivos que son de interés común.

La realidad política de la dirección pública está dada por la existencia de arenas, de poder, relaciones, valores, tácticas y organismos que se entrecruzan para incidir en su orientación y contenido. Es un tipo de realidad que alude a hechos factuales y condiciones objetivas de vida. No es un concepto deductivo o abstracto, sino que se integra por opciones y restricciones que son el verdadero margen para ubicar sus resultados y potencialidades.

La realidad pública de la dirección pública se nutre por demandas en competencia, intereses en juego, valores disímiles y públicos diferenciados que son el núcleo ineluctable que moldea la hechura y la implementación de las políticas públicas. Es una realidad que tiene como substrato la riqueza del pluralismo democrático, el cual condensa visiones, voluntades, organización y expectativas que se manifiestan con intensidad en los espacios organizados de la sociedad abierta.

De este modo, la dirección pública tiene como orientación la vigencia de los derechos políticos (sufragar, elegir, asociarse, manifestarse, disentir, coincidir), sociales (mejoramiento sustancial de la calidad de vida) y republicanos (gozar los beneficios del patrimonio público) de los propios ciudadanos. No es, en ningún momento, una dirección neutral o apolítica, sino que está comprometida con la esencia de lo público y el contenido de la política. Es una dirección abierta y constructiva que tiene como lógica la racionalidad pública y el patrón de lo heurístico. No es una dirección de

alcance restringido (únicamente lo gubernamental y lo administrativo), sino que se extiende a lo largo y ancho de la franja ciudadana. Tampoco se limita al deber ser del Estado, sino que su punto esencial es cómo generar capacidades de buen gobierno. Éstas se proyectan en el horizonte de mediando y largo plazo con base en tres cuestiones principales a saber: 1) garantizar la vigencia de libertades civiles y públicas de modo equitativo y continuo; 2) armonizar democracia y eficiencia en cuanto elementos que responden a un poder benevolente y 3) combinar el desempeño institucional y la calidad de las políticas públicas, como el perfil de un gobierno orientado a la obtención de resultados eficaces.

Conclusión

La institucionalidad democrática es el puente que comunica a la sociedad, el Estado, el mercado y los ciudadanos. Determina las reglas del juego que garantizan que las actividades sociales, privadas y públicas se desarrollen con certidumbre. Por su espíritu y contenido, la institucionalidad democrática es importante vincularla con la vida productiva, los procesos políticos, el intercambio de recursos, información y bienes, así como las reglas que prescriben, sancionan y recompensan la conducta de los agentes sociales y públicos. Las reglas que postula se generan en el mundo de las instituciones y el modo en que se hace valer y cumplir, destaca la eficacia para regular el mundo de la competencia, las contradicciones y las realizaciones.

Las reglas en una sociedad democrática como la moderna, se gestan en un sistema de vida que reconoce el valor de lo privado, las aportaciones públicas y las capacidades de dirección. Las reglas democráticas reconocen la importancia de los actores en las tareas de representación y participación. Dichas reglas son el punto cardinal del orden político y jurídico, dado que favorece un ambiente de certidumbre, negociaciones, acuerdos y compromisos. Las reglas democráticas tienen como característica que se forman con el auxilio de la deliberación y la argumentación.

Construir el orden democrático no significa imponer elementos de fuerza, sino apoyarse en la pluralidad de ideas, proyectos y reglas que permitan que los actores principales de una sociedad se comprometan a respetarlo y cumplirlo. Así, la institucionalidad democrática se vierte al campo de lo político, lo económico y lo social.

Respecto a lo político, establece los tiempos, agendas, instancias, procedimientos y acciones que tienen como objetivo que la incertidumbre que nace con la competencia sea regulada en sus aspectos básicos, es decir, en los modos y formas que permitan dar cauce a los procesos del poder.

En lo económico, lo fundamental es que las funciones de producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios, sean reconocidas en la visión de los derechos de propiedad, la lógica del intercambio, la importancia de las externalidades y la innovación científica y tecnológica.

En lo social, es importante que las reglas vinculadas a la distribución de los beneficios sean diáfanos, equitativas y factibles. Esto significa que la distribución de los beneficios no es fruto de manos invisibles ni de posturas redentoras; menos de banderas "justicieras", que únicamente exaltan propósitos quiméricos, pues se caracterizan por destacar los objetivos del bienestar, como si los mismos no estuvieran vinculados a la orientación, restricciones, recursos y factibilidad de las políticas económicas. Las banderas "justicieras" no responden a planteamientos de política pública, sino a posturas ideologizadas que son propias del mundo deseable, no del mundo del poder y los poderes. En consecuencia, la distribución de los beneficios sociales es parte medular no sólo de los valores que los sustentan, sino de cómo se definen las reglas que determinan de modo institucional que los grupos sociales reciban la justa recompensa a su esfuerzo y expectativas.

El común denominador de la institucionalidad democrática es que se integra por un conjunto de derechos, restricciones, incentivos y sanciones para que la sociedad y el Estado tengan un espacio de certidumbre y realización. De este modo, la sociedad y los ciudadanos tienen la posi-

bilidad de convivir de manera regular con las diversas instancias de la autoridad pública.

En la democracia, la autoridad no realiza lo que desea, sino lo expresamente autorizado. En la democracia, los ciudadanos tienen libertades y derechos sujetos a la responsabilidad institucional. En la democracia, los mercados no tienen margen ilimitado -ausencia de reglas- para desarrollarse, sino que responden a reglas públicas que estipulan su carácter limitativo. En la democracia, el Estado es fuente de poder, autoridad, reglas y acciones sujetas a normas positivas, a través de las cuales se evita que sea un poder autoritario o totalitario. En la democracia no hay poderes sin contrapesos ni restricciones.

Por el contrario, el sistema de *checks and balances* es pieza fundamental en la organización y el ejercicio del poder democrático. En este sentido, la institucionalidad democrática formaliza los pesos y contrapesos que evitan el desajuste de la sociedad, porque son reconocidos con el diseño y operación de las reglas negociadas entre los actores sociales. Lo democrático de la institucionalidad consiste en que no hay una fuerza que sea capaz de imponer por sí misma y de modo contundente las reglas públicas. Son necesarios los procesos de negociación para que la sociedad, los ciudadanos y las autoridades públicas, deliberen para alcanzar compromisos explícitos y puntuales. Lo democrático de la institucionalidad son productos -leyes, contratos, acuerdos- negociados, que a su vez son reproductores de otras reglas que favorecen la seguridad, el desempeño y la calidad de los sistemas sociales, políticos y económicos.

Un punto importante de la institucionalidad democrática es que produce controles específicos, éstos permiten la compatibilidad no sólo entre organismos diferentes, sino que favorecen su complementariedad. Un caso de esta situación son los controles sobre el mercado, los procesos políticos y las acciones del Estado. La lógica de los controles responde a que los poderes no se anulen ni destruyan; tampoco a que inhiban la libertad de los actores individuales y colectivos.

Por eso, el funcionamiento de las instituciones es la suma de poderes activos, sujetos a restricciones para garantizar la interacción balanceada de las esferas de decisión y acción que integran los sistemas de poder. Otro punto a destacar es que la institucionalidad democrática favorece la existencia de equilibrios dinámicos, es decir, de equilibrios competitivos que son regulados con la intervención de la autoridad pública. Los equilibrios dinámicos tienen origen gubernamental y no gubernamental. Evitar que se conviertan en zonas autárquicas, es el compromiso que la autoridad central tiene para impedir el quebranto del orden jurídico, político y público. Los equilibrios dinámicos dan cuenta de organizaciones protagónicas, que, sin embargo, deben regularse con eficacia.

Bibliografía

Aguilar Villanueva F. Luis (1999), "Democracia y transición. Más allá de los juegos del poder", en *Revista Trayectorias*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Núm. 1, septiembre - diciembre.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1991), *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Editorial Universitaria de Buenos Aires y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Payne, Mark (1999), "Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado" en, *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm. 13.

Popper R. Karl (1991), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, Editorial Paidós.

Przeworski, Adam, (1995), *Democracia y mercado*, Cambridge University.

Valadés, Diego (1999), *El control del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México.