

# **La Democracia Eficaz**

Planeamiento estratégico para gobiernos  
y entidades públicas en países  
democráticos en desarrollo

## **Volumen 1: Democracia, Ética y Estrategia**

**Julio Sergio Ramírez Arango**

Edición Revisada, 2019

Ramírez Arango, Julio Sergio  
La Democracia Eficaz, volumen I  
Edición revisada, Alajuela  
Gerencia Internacional Consultores S.A.  
320 p.  
ISBN: 978-99924-913-6-2

© 2019 La Democracia Eficaz, volumen I  
320 páginas

© para la edición revisada por Gerencia  
Internacional Consultores S.A.

## Primera parte

		Página
<b>Presentación</b>		6
<b>Conceptos de teoría democrática y sus implicaciones principales para la gestión de gobiernos y entidades públicas</b>		12
Capítulo 1	¿Por qué democracia?	16
Capítulo 2	Las dimensiones de la democratización	38
Capítulo 3	Los criterios para la autoridad democrática	55
Capítulo 4	Implicaciones para la gestión de entidades públicas	64
Capítulo 5	Las barreras a la democratización y sus implicaciones para la gestión de gobiernos y entidades públicas	84

## Segunda parte

<b>El papel de la ética en la gerencia pública y sus implicaciones para la gestión de gobiernos y entidades públicas</b>		111
Capítulo 6	El papel de la ética en la gerencia pública	117

Capítulo 7	El papel del funcionario público	134
Capítulo 8	Ética y democracia política	144
Capítulo 9	Ética y control de la corrupción	156

## Tercera parte

<b>Conceptos fundamentales sobre estrategia de entidades públicas</b>		177
Capítulo 10	Valor público y valor privado	180
Capítulo 11	¿Para quién se crea valor?	203
Capítulo 12	El apoyo político	215
Capítulo 13	El problema estratégico del gobernante	230
Capítulo 14	Caso ilustrativo de estrategia de gobierno	273

## Conclusión

Capítulo 15	Democracia, ética y estrategia	311
----------------	--------------------------------	-----



## Presentación

¿A qué atribuiría el lector el éxito del gobierno de Álvaro Uribe en Colombia y el resultado menos exitoso del gobierno de Enrique Bolaños en Nicaragua? Ambos enfrentaban retos enormes al inicio de su período de gobierno. Ambos tenían enormes limitaciones de recursos para impulsar el bienestar nacional, ambos tenían un apoyo electoral importante pero no controlaban a ninguno de los principales partidos, ambos estaban dispuestos a dedicar todo su esfuerzo para mejorar las condiciones de vida de sus conciudadanos. Después de más de dos años de gobierno de cada uno de ellos, resulta muy claro a principios de 2005 que el gobierno de Uribe puede considerarse exitoso y el de Bolaños menos exitoso. ¿Qué factores explican la diferencia?

Responder esa pregunta, y a preguntas similares tendría un impacto importante en las posibilidades de entender mejor el arte de gobernar en países democráticos en desarrollo.

Esta serie de tres volúmenes sobre “democracia eficaz” tratarán de dar algunas respuestas a ese tipo de pregunta y por esa vía ayudar a quienes enfrentan el reto de dirigir países en desarrollo o instituciones públicas en esos países a lograr un mejor resultado de su gestión.

No debe esperarse que un trabajo académico como el presente pueda sustituir o superar las acciones y esfuerzos de gobernantes y políticos comprometidos, experimentados y talentosos, pero sí se puede esperar que les ayude a mejorar el resultado de sus esfuerzos.

### **“Sería una buena idea”**

Cuentan que alguna vez le preguntaron a Sir Winston Churchill qué opinaba sobre la democracia y que él respondió: “*Sería una buena idea*”. La agudeza de Churchill le permitía presentar una crítica a la democracia real e imperfecta de manera indirecta y hasta jocosa, pero muy válida: hay enormes diferencias entre la democracia ideal y la democracia real.

Esas diferencias son aún más notables en los países en desarrollo, donde algunos se refieren al régimen de gobierno como democracia *formal*, para indicar que, en un caso dado, existen los formalismos o la apariencia de la democracia, pero que no necesariamente existe una democracia real.

El reto de la democracia eficaz en países en desarrollo es tratar de convertir esa buena idea en realidad. Es un reto enorme como lo habrán vivido muchos practicantes de la democracia en el mundo en desarrollo y como espero que lo perciban quienes me acompañen a lo largo de estas páginas. Es un reto además fascinante.

El verdadero riesgo a la estabilidad democrática probablemente no surgirá del atractivo de otras formas de gobierno, sino de la incapacidad de los gobiernos democráticos para gobernar bien: surgirá de la continuación indefinida del, hasta ahora, bajo nivel de eficacia de la mayoría de los gobiernos de América Latina en las últimas dos décadas. La democracia no es asociada con el bienestar por parte de un alto porcentaje de la población: ese es el peligro.

### **La democracia eficaz. ¿Qué es eso?**

Este esfuerzo sobre la “Democracia Eficaz” se desarrolla en tres volúmenes. ¿Qué es eso de democracia eficaz? Es lograr que el gobierno sea al mismo tiempo democrático y tenga un papel destacado en la solución de los principales problemas del país, ayudando a mejorar la calidad de vida de la población. Esto en principio podría sonar fácil, pero en la práctica puede resultar difícil, como lo atestiguan los deficientes resultados y como se discutirá en esta obra, al menos en parte.

En el primer volumen, “*Democracia, Ética y Estrategia*” se presentan los conceptos principales de la teoría democrática moderna y sus implicaciones para la gestión de entidades públicas en países democráticos en desarrollo. Se discute el papel de la ética en la función pública y sus implicaciones para la gestión de gobiernos y entidades públicas en regímenes

democráticos. Adicionalmente se presenta el modelo básico de estrategia para gobiernos e instituciones públicas que se desarrolla con mayor detalle en los siguientes volúmenes.

En el segundo volumen, *“Los Componentes del Plan Estratégico de Gobierno”* se discuten en detalle los elementos del modelo de estrategia que se aplica a diferentes tipos de entidades públicas, desde gobiernos nacionales, hasta gobiernos locales o municipales, pasando por ministerios, empresas públicas, entes reguladores, etc.

El tercer volumen *“El Diseño y la Ejecución del Plan Estratégico”* discute en su primera parte la formulación del planeamiento estratégico desde varias perspectivas importantes en el sector público: la del jefe ejecutivo del gobierno nacional, la de un ministro del gobierno nacional, la del jefe ejecutivo de una empresa pública y la del alcalde o jefe ejecutivo de un gobierno local.

Estas cuatro perspectivas no agotan el tema, pero permiten entender mejor la naturaleza del problema estratégico de un dirigente de una institución en el sector público y cubren una gama importante de papeles en la práctica. La segunda y tercera partes están orientadas a proveer al gerente público con instrumentos que le sean de utilidad práctica para guiar la implantación del planeamiento estratégico de la entidad que él dirige y hacer los ajustes necesarios a lo

largo del camino. Se aportan instrumentos analíticos para la gestión estratégica y se examina el papel del liderazgo en la ejecución del plan estratégico, especialmente en la gestión del cambio.

Es necesario reconocer que hoy en día, a principios del siglo XXI, que un país en América Latina tenga un gobierno democrático no es símbolo de distinción, pues casi todos los países del hemisferio lo tienen en mayor o menor grado. No tenerlo sería símbolo de atraso político. *Lo que sí sería distinción en América Latina hoy en día es que el gobierno fuese a la vez democrático y eficaz.*

Gobernar bien es muy difícil. Gobernar bien y a la vez hacerlo democráticamente es más difícil todavía. Gobernar bien, democráticamente, en un país en desarrollo con severas desigualdades y con una población con expectativas justas de mayor bienestar, pero usualmente excesivas dentro de las posibilidades de corto plazo del país y del gobierno, es muchísimo más difícil.

Esta obra no trata de simplificar esa tarea y mucho menos de dar respuestas finales a cómo enfrentarla mejor. Trata de ser una contribución para que gobernantes y estudiosos de la gestión pública cuenten con algunos elementos de juicio útiles para enfrentar esa tarea.