

Presentación

Gobernabilidad democrática: reto del Estado moderno

Los Estados-nación ciertamente se han transformado con el andar del tiempo. Los autoritarismos monárquicos dieron paso a nuevos caminos de la vida democrática. Estos caminos, con bifurcaciones y retrocesos, no tuvieron una evolución sincrónica y, cada nación protagonizó las modalidades de su propia vivencia en lo social y en lo político.

En América Latina vivimos, durante muchos años, las consecuencias limitantes de un colonialismo político que sería luego sustituido por el económico, así como de esquemas autoritarios, que aún en la independencia y en la autodeterminación, obstaculizaron enormemente nuestras potencialidades de desarrollo. Hoy, en los umbrales de un nuevo milenio, nuestras sociedades experimentan cambios y transformaciones que nos sitúan ante escenarios inéditos que representan ciertamente riesgos pero también grandes oportunidades.

Tres fenómenos han caracterizado a esta época de fin de siglo: la globalización, la revolución tecnológica de las comunicaciones y de la información y, la institucionalización de la normalidad democrática en la vida política de los países. La globalización nos ha acercado, ha construido lazos irreversibles de interdependencia creciente, nos ha hecho cada vez más ciudadanos del mundo. La globalización está construyendo espacios de vinculación supranacional en razón de afinidades territoriales o de interés común, como es justamente el caso de Iberoamérica. La revolución tecnológica de las comunicaciones ha transformado muchos órdenes de la vida social, económica y gubernamental; ha aumentado la eficacia de las organizaciones y la velocidad de los procesos de producción de información y de toma de decisiones y se ha convertido en palanca clave para la

modernidad y el progreso. La democracia es ya una constante en la vida de los pueblos y, en nuestra región ha creado una dinámica irrefrenable que nos aleja cada vez más de dictaduras y autoritarismos. La democracia ha contribuido a consolidar las libertades y ha generado que, aún frente a los grandes retos del subdesarrollo y la pobreza, haya mejores condiciones para un crecimiento estable y un progreso más equitativo.

Estos tres fenómenos: globalización, revolución tecnológica y democratización han influido favorablemente en los procesos de cambio de los Estados nacionales. Los Estados de fin de siglo tienen como consecuencia de lo anterior dos grandes retos: la democratización de la esfera pública y la eficacia de las instituciones gubernamentales. Estos dos elementos, democratización y eficacia, son supuestos indispensables y ejes rectores de las reformas de Estado. Estas dos premisas sumadas, generan la expresión de lo que debe ser la operación óptima del Estado contemporáneo: la gobernabilidad democrática.

La democratización del Estado se da cuando hay transformaciones que generan auténticos equilibrios en la distribución de los poderes públicos. Esto es importante sobre todo en nuestra América Latina, ya que con el fortalecimiento de los Poderes Legislativo y Judicial y con el redimensionamiento y acotamiento de un Ejecutivo omnipresente e hipertrofiado, nos alejamos cada vez más de regímenes presidencialistas que proporcionaron poderes excesivos, centralismo burocrático, atrofiamiento de los niveles locales de gobierno y de la participación ciudadana.

Un Estado democrático requiere de contrapesos y balances, de instituciones electorales autónomas, de descentralización política y administrativa, de participación de la sociedad en los asuntos públicos y de la vigencia plena del derecho. Un Estado democrático requiere construir y consolidar nuevas instituciones autónomas de gobierno en la banca central, en el campo de los derechos humanos y en los mecanismos de fiscalización y control de los propios poderes públicos. Un Estado democrático requiere también de instrumentos tributarios equitativos y de políticas públicas que reduzcan la desigualdad entre las diferentes clases sociales.

Por otro lado, el Estado debe ser eficaz. La eficacia se traduce en calidad en el servicio público, en transparencia, en eficiencia y modernidad administrativas, en profesionalización del servicio público. El Estado eficaz, independientemente de la orientación ideológica que el pueblo determine en las urnas, debe propiciar la simplificación y la mejora regulatoria, el combate a la corrupción, la planeación estratégica que dé cauce a proyecciones de mediano y largo plazos y al desarrollo regional equilibrado. Un Estado eficaz debe impulsar el establecimiento de una carrera pública que asegure la estabilidad en la función, el mérito y una nueva cultura administrativa de servicio al ciudadano. Un Estado eficaz debe contar con instrumentos adecuados de control y evaluación del desempeño de las instituciones



públicas. Un Estado eficaz debe incorporar definitivamente los avances de la informática y de la comunicación a distancia para facilitar el derecho a la información y un mejor servicio al usuario.

Cuando se suma en la ecuación, democracia y eficacia, se suma la buena política y la buena técnica; cuando se suma en la ecuación democracia y eficacia en el Estado hay gobernabilidad democrática, cuando hay gobernabilidad democrática, hay legitimidad del gobernante, estabilidad política, confianza para la inversión productiva; hay armonía social y mejores condiciones para lograr progreso y desarrollo con justicia. La gobernabilidad democrática debe ser pues *desideratum*, es decir, objeto y fin de la reforma del Estado. Reforma que debe llevar a las naciones a contar con Estados más eficaces y con administraciones públicas más eficientes al servicio del hombre.

El reto que todos tenemos, desde las amplias trincheras de la academia, de la función pública o desde grupos diversos de la sociedad, es orientar adecuadamente el esfuerzo transformador de la esfera de lo público hacia horizontes que nos permitan avanzar más rápido en el camino del progreso y del deseable desarrollo, tantas veces diferido de nuestros pueblos. El reto que todos tenemos, en el campo de la política y de la gestión gubernamental es asegurar, que haya democracia y eficacia en nuestros gobiernos; que logremos sortear las tentaciones de dar marcha atrás hacia modelos de una organización estadual que ya ha sido superada y que no corresponde a los tiempos modernos; El reto que todos tenemos es aprender de los demás lo que valga la pena y lo que no valga la pena. El reto que todos tenemos es aportar lo mejor de nosotros mismos para que las generaciones que vienen vivan mejor y sigan transitando por los caminos interminables y siempre mejores de la historia.

El actual proceso de cambio político ha llevado a una profunda reflexión sobre la conservación de la estabilidad en un régimen de libertades y derechos. La democracia, como arreglo institucional, busca asegurar la gobernabilidad en México; no se trata de un diseño estructural dotado de legitimidad por sus acciones y eficiente en su funcionamiento, sino además de un sistema político que se retroalimenta constantemente.

La gobernabilidad adquiere su particular significado en la democracia y la participación social y se asume como una constante búsqueda para desactivar y resolver los conflictos que alteren el orden público o afecten la marcha de la sociedad. Los ciudadanos, por su parte, identifican gobernabilidad con la exigencia a su gobierno de conducirse con racionalidad y eficiencia en la administración de los servicios públicos. De ahí que el estudio de este tema sea crucial para entender el momento político por el que transitamos todos los mexicanos.

El Instituto Nacional de Administración Pública, en colaboración con la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Político, presentan el

libro *La Gobernabilidad Democrática en México*, derivado de la primera generación del *Diplomado sobre Gobernabilidad y Desarrollo Político* realizado entre junio y octubre del año 2000. La experiencia enriquecedora del diplomado, desembocó en un acervo de inquietudes y propuestas plurales que demandaban un espacio dónde articular las visiones sobre la gobernabilidad en sus diversos ámbitos, lo que alentó la publicación de esta obra.

La Gobernabilidad Democrática en México.es una compilación de ensayos de reconocidos académicos y especialistas quienes, a través de la reflexión crítica, el debate responsable y las propuestas realistas, analizan los procesos de gobernabilidad democrática y los nuevos modelos de acción gubernamental. Los textos hilvanados invitan a un diálogo respetuoso y franco, en donde se abordan los medios para alcanzar una razonable capacidad de mando en la conducción política y en la disciplina democrática.

En el libro, por medio de sus autores, está representada una gran diversidad de instituciones académicas y de investigación como la UNAM y su Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad del Mar, entre otras. En suma, se trata de un diálogo abierto, sin reservas ni diques censores, que fructificó en un documento plural, del que sus autores habrán de sentirse satisfechos en razón de las inesperadas coincidencias. Fue un ejercicio de interlocución que integró un concierto armónico de propuestas, consensos y disensos, posiciones personales y valiosos comentarios críticos. En las siguientes páginas se retoma el sentido original de la palabra *diálogo* como búsqueda colectiva del bien público y del concepto *ciudadano* como ser comprometido con la sociedad. Una pregunta gravita en torno a los ensayos de este libro: ¿demos realmente arribado al terreno de la normalidad democrática?

Este diálogo se abre con la participación del Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano, quien aborda el ejercicio de gobierno. De igual manera describe los avances de estabilidad social y gobernabilidad democrática que deja la presente Administración Federal en los rubros del federalismo, la desconcentración y la descentralización de facultades que tenía la Presidencia de la República; las reformas electorales y la consolidación del sistema de partidos. México es un país con instituciones políticas más sólidas que hace seis años.

Modesto Seara Vázquez concatena con la política interior de México la posición que *debemos* asumir frente a un mundo globalizado, y se detiene en el análisis de la democracia representativa, la cultura política y el liderazgo; profundiza en el análisis de actores modernos que modifican la dinámica política y contribuyen a la vigilancia del poder público, como las organizaciones no gubernamentales.

Luis F. Aguilar Villanueva introduce al lector, con la buena dosis de sabiduría política que tanto lo distingue, en la discusión teórica sobre la transición, expone los principales factores de la gobernabilidad democrática en el diseño de las políticas públicas y muestra que el proyecto de democratización del régimen debe incluir temas centrales para el funcionamiento de la democracia, como el sistema de justicia, administración pública, crecimiento, relación entre los poderes públicos y organizaciones sociales.

La reforma del marco jurídico electoral ha dado certeza e imparcialidad a la organización y calificación de los comicios electorales, por lo que Alán Arias revisa las modificaciones en la legislación electoral y su impacto en el sistema de partidos. Por su parte, Alberto Begné examina retrospectivamente la hegemonía monopartidista pasando por los reajustes distributivos del poder político. A la luz del cambio de gobierno que arrojaron las elecciones del dos de julio de 2000, el Presidente de la Agrupación Política Iniciativa XXI, discute acerca de las facultades de los poderes públicos y la necesidad de una Presidencia más acotada.

Un catálogo de modificaciones para encauzar el creciente pluralismo y dar certidumbre a las instituciones públicas, es ofrecido por el joven constitucionalista Miguel Carbonell. El autor recupera el debate sobre una nueva Constitución Política y, sin dejar de tomar partido, expone con pericia la factibilidad y oportunidad de esta propuesta, que ha sido abordada sin rigor y sin un adecuado estudio constitucional.

Pedro Aguirre, mediante el método comparativo que caracteriza sus libros y ensayos, se centra en el planteamiento de reforma del Senado de la República. La participación de este órgano representativo en el federalismo y en el diseño de la política exterior, así como en funciones que se han mantenido exclusivamente para la Cámara baja, es fundamental, para equilibrar los tres poderes y garantizar la gobernabilidad democrática.

Las instituciones del Estado no sólo responden a las demandas de seguridad y libertad; también deben descubrir nuevas rutas para reducir la brecha de desigualdad, al tiempo que satisfacer las más apremiantes necesidades de la población. Esta es una tarea ineludible del Estado. Su función debe respaldarse por la eficacia y la eficiencia administrativa, tema que aborda Hilda Aburto Muñoz. Pero no podría construirse la nueva relación democrática en el país sin la participación activa de los estados y las regiones en la toma de decisiones públicas. De ahí la importancia del federalismo como factor de gobernabilidad democrática abordado por Sergio Elías Gutiérrez.

El poder que ostentan los medios de comunicación, obliga a redefinir su rol dentro de una sociedad abierta como lo es ya la mexicana. Los medios guardan una relación cotidiana con los ciudadanos y abrigan el compromiso de mantenerla informada oportuna y verazmente. Esta y otras reflexiones teje Rolando Cordera Campos al tiempo que toca el tema de la información como obligación regulada de los órganos estatales.

La alternancia en el Poder Ejecutivo Federal ha constituido, para algunos analistas políticos, un parteaguas en la vida política de México. Este aspecto que debe ser estudiado con ponderación y sin apasionamientos, es abordado por tres especialistas desde diversas perspectivas: Carlos Elizondo Mayer-Serra pulsa el cambio democrático que ha registrado el país por cuanto se refiere al sistema de partidos y la legislación electoral que abre posibilidades a cualquier partido de obtener el poder. En una segunda parte dibuja escenarios hipotéticos para la próxima administración y los retos estructurales que enfrentará el nuevo gobierno. El papel de la participación ciudadana como fundamento para la estabilidad política ante este cambio de gobierno es analizado por Ricardo Uvalle Berrones. Asimismo, José Luis Díaz Moll traza las principales líneas de la transición política y su impacto en la gobernabilidad del país.

El Subsecretario de Desarrollo Político de la Segob, Armando Labra Manjarrez, como corolario del libro, perfila los horizontes de la gobernabilidad democrática de México. Tras señalar las coordenadas teóricas de la gobernabilidad desde su actual concepción, nos brinda una explicación acuciosa sobre los desafíos inherentes a la gobernabilidad. Además, enfatiza los logros aportados por este gobierno en los ámbitos de la reforma electoral, el desarrollo social y la estabilidad económica que heredaremos a las futuras generaciones.

Los ensayos integrados en este libro expresan la amplia gama de versiones sobre la democracia y el ejercicio de gobierno en México. Sus consonancias y disonancias en los diversos temas, nutren la discusión seria y comprometida de los autores, a quienes agradecemos ampliamente su generoso y desinteresado esfuerzo y que con elocuentes ideas entretejieron en los ensayos aquí presentados. Gracias a ellos concretamos el caro anhelo de contribuir al conocimiento sobre la gobernabilidad a través de la edición del libro que ahora tiene el lector en sus manos.

Con la publicación de esta obra, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Administración Pública aportan elementos de juicio que permitirán a los interesados en la administración pública y la ciencia política, profundizar en el estudio de la gobernabilidad a fin de entender con mayor claridad el ejercicio del gobierno mexicano. La aproximación teórica sienta las bases para responder a los desafíos que en el ámbito de la gobernabilidad habremos de encarar sociedad y gobierno. Estos retos definirán el perfil de nación democrática al que aspiramos todos los mexicanos.

José Natividad González Parás,
*Presidente del Consejo Directivo
del Instituto Nacional de
Administración Pública.*