

Transición política y governabilidad

*José Luis Díaz Moll**

El debate sobre la transición política en México no es nuevo; ha sido objeto de múltiples estudios que van más allá del sector académico e intelectual de nuestro país. Hoy, los grupos sociales y por supuesto los políticos, en sus diferentes formas de expresión, han asumido y han hecho suya esa discusión.

La permanente pregunta de cuáles son los requisitos para que la transición política nos conduzca a condiciones de gobernabilidad democrática estable, sigue estando presente en el debate nacional. De esta manera, transición y gobernabilidad democrática se presentan como un binomio en el que debemos insistir permanentemente.

Así como el tema de la transición, los términos gobernabilidad e ingobernabilidad, han pasado a ser vocablos cotidianos de líderes de opinión, dirigentes políticos y medios de comunicación. Términos que cabe señalar, todavía en los años setenta se restringían a los tratados académicos especializados.

Si bien el estudio de la gobernabilidad puede ser analizado en los diferentes regímenes políticos o formas de gobierno, lo cierto es que ha sido en los regímenes democráticos contemporáneos donde ha adquirido mayor relevancia

* Politólogo.

Transición política y gobernabilidad

por la complejidad de los factores sociales, políticos y económicos que estos implican.

En este contexto, desde la década de los setenta este tema fue preocupación de los estudiosos en América Latina, coincidiendo con las crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del Estado de bienestar. Los análisis se concentraron en torno al rumbo de las transiciones políticas en la región del Mediterráneo y posteriormente en las de Europa del Este. Por ello, el binomio democracia y gobernabilidad ocupa hoy el eje de múltiples reflexiones.

Condiciones para el cambio de régimen en los sistemas políticos

Giovanni Sartori afirma que "en las democracias, de acuerdo con los procedimientos del régimen, los cambios políticos implican que el control del gobierno se gana sin usar la fuerza. La democracia legítima, por tanto, requiere la obediencia a las reglas del juego, tanto por parte de la mayoría de los ciudadanos que han votado como por parte de los que detentan la autoridad, así como la confianza de los ciudadanos en la responsabilidad del gobierno".¹

Esta visión de las condiciones de un régimen político recuerda una vez más lo que algunos politólogos han planteado sobre las dos características del poder político: en primer lugar, es un poder que se obtiene y se ejerce de acuerdo con las exigencias de legalidad; y en segundo, es un poder emanado de la legitimidad, de la aceptación de la mayoría de los ciudadanos.

El tema de la legalidad, relacionado con el proceso del constitucionalismo, no puede ser considerado como un asunto menor. A lo largo de la historia se han ensayado diversos mecanismos para mantener a raya el despotismo. Es hasta el siglo XVIII que se puede hablar propiamente del constitucionalismo como la búsqueda de la domesticación jurídica del poder; el establecimiento de un orden normativo que da forma institucional al Estado y limita los poderes del gobierno. El constitucionalismo busca un equilibrio entre el ejercicio del poder y el control sobre el poder.

Atendiendo a lo que precisa Robert A. Dahl, para que un régimen político se mantenga y sea capaz de responder a las demandas sociales, todos los

¹ Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*, México, Alianza, 1989.)l. 39.

-----*José Luis Díaz Moll*

ciudadanos deben tener oportunidades parecidas para formular sus preferencias y expresarlas a otros y al gobierno mediante una acción individual o colectiva y todas las preferencias sean consideradas por igual. Además señala que la transición de un régimen autoritario o semiautoritario a uno democrático (poliarquía) debe existir un mínimo de garantías individuales, tales como: libertad de asociación y organización, libertad de pensamiento, derecho al voto, derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral, derecho a la información, posibilidad de ser elegido para cargos públicos, desarrollo de elecciones libres y correctas y existencia de instituciones que hacen depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones.!

La transición política exige definir el horizonte económico e intelectual para analizar los alcances de su significado y trascendencia. La búsqueda de nuevos enfoques y un cúmulo de transformaciones económicas, tecnológicas y geopolíticas, motivadas por la persistencia de una crisis de orden estructural, son en buena medida las condiciones que han caracterizado al mundo en los últimos años.

Para René Villarreal, dentro de este contexto de grandes transformaciones se pueden identificar cuatro importantes procesos de cambio, motivados por lo siguiente:

- 1) Crisis en los modelos histórico-reales de desarrollo y en los modelos teórico-ideológicos, ubicando dentro de este último, de manera sobresaliente, la crisis del Estado Benefactor.
- 2) El surgimiento de una nueva estructura, organización y funcionamiento de la economía mundial, cuyo distintivo es la globalización, la interdependencia en las finanzas, los aparatos industriales y los servicios.
- 3) La crisis y derrumbe del modelo socialista, que entre otras cosas significó el fin de la polaridad ideológico-militar, sustituida por una tripolaridad económica entre grandes potencias y sus bloques de influencia: Estados Unidos, Japón y Alemania.
- 4) La búsqueda de una economía sustentada en nuevos enfoques y procedimientos que lleven a una nueva articulación equilibrada entre el Estado y el mercado y entre la sociedad y los sistemas de gestión pública,"

1 Robert A. Daht, *La liblarquía*, México, Alianza CONACUITA, 1989. p. 2.

2 René Villarreal, *Liberlismo Social y Rrtorm» del Estado, México en la Era del Capitalismo Posmoderno*, México, Nacional Financiera-FCE, 1993.

Transición política y gobernabilidad

A estas tendencias supranacionales se suma, en la región latinoamericana, la crisis de un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva puesto en marcha por un Estado proteccionista, sobre regulador y propietario.

En los análisis actuales hay que considerar que por sus propias características y por las causas que la generan, la transición política es un proceso tendiente a transformar y adecuar al Estado. No obstante, la modalidad y profundidad de los cambios implícitos, las razones y los alcances en cada país dependen del marco y las condiciones de reinserción de éstos a la economía mundial y, por supuesto, del carácter de sus sociedades, de sus actores y sus tradiciones políticas.

La transición es pues la instrumentación de procesos internos y externos que abarcan todos los campos porque dentro de esta lógica el Estado es objeto y sujeto de la reestructuración económica, política y social necesaria para enfrentar los retos que los cambios mundiales imponen. Dicho en otras palabras, el problema es el Estado, pero paradójicamente en él se encuentra también la solución.

Por las condiciones históricas en las que se han desarrollado los países de América Latina, la fragilidad de sus sistemas democráticos y la crisis del modelo de desarrollo seguido, las transiciones y la gobernabilidad democrática han adquirido aquí matices más profundos y determinantes, ya que se conjugan transformaciones de fondo con dinámicas o ritmos distintos. Dependiendo de la orientación que se quiera dar a la reforma, esta puede presentar un mayor énfasis en lo económico, lo político o lo social, dependiendo de las condiciones específicas de cada país.

Para Fernando Calderón es posible identificar de manera general tres grandes ejes sobre los cuales se han desarrollado los procesos de transición en Latinoamérica'

- ❖ La reinserción en la economía mundial implica la redefinición de alianzas internacionales, ya que se presenta un contexto internacional que se encamina a la formación de bloques económicos. Aquí la elección estratégica de con quiénes asociarse influye en el tipo de sectores económicos y productivos que serán los líderes de la reinserción, lo que de cierta manera selecciona la dinámica, la velocidad y la capacidad de arrastre de estos sectores de punta frente al resto de la economía.

• Fernando Calderón, *Hacia Dond« vz el Estsdo en América Latina*, Santiago de Chile. FCE, 1991.

----- *José Luis Díaz Moll*

- ∴ Una segunda línea de transformación ligada a la anterior y que afecta al conjunto de las articulaciones entre economía, sociedad y Estado es el cambio en el modelo de desarrollo. Este proceso de cambio tiene una dinámica más lenta que el anterior, por cuanto mudar de modelo de desarrollo implica no sólo reorientar las bases y el funcionamiento de la actividad productiva, sino establecer las instituciones idóneas para su fomento y regulación, incluso formar o impulsar a los diferentes líderes o actores fundamentales del mismo y articular la presencia del resto de segmentos económicos y actores sociales en un esquema de funcionamiento económico autosustentado, socialmente incluyente y por ende estable. Por ello, la definición de un nuevo modelo de desarrollo requiere radicalmente de un nuevo perfil de Estado.
- La tercera línea es la constitución de un nuevo orden político, que responda a los procesos de democratización. El ritmo de estas transformaciones es más heterogéneo entre unos países y otros, pero sin duda es la dinámica más volátil e impredecible de las tres referidas. Aquí los elementos decisivos son: el tipo de instituciones, las características del sistema político, las fuerzas y tradiciones políticas que interactúan en el proceso y que definen en general el curso y las posibilidades reales de la reforma del Estado.

El proceso de transición política en México

Ante la pregunta permanente de cómo entender la transición en México, es menester reconocer que a lo largo de los últimos años, el concepto de transición democrática ha sido moneda de uso común en el debate político y en la investigación académica. Al concepto se le ha endosado una buena cantidad de calificativos: difícil, inconclusa, interminable, sin alternancia.

José Woldenberg insiste en que todos ellos muestran la enorme dificultad que hemos tenido para aprehender y entender la realidad política, que, ha ido apareciendo ante nuestros ojos como una cascada de acontecimientos novedosos y aparentemente inconexos.⁵

En la dinámica del proceso de transición democrática que envolvió a México desde finales de la década de los sesenta, no obstante que sus expresiones han sido múltiples y han abarcado prácticamente todos los ámbitos de la sociedad, tuvo un papel central el tema electoral.

⁵José Woldenberg, "México: la mecánica de su cambio democrático", en *Derecho y Legiscion Electorals: 30 Años Después de 1968*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Transición política y gobernabilidad

—

La lucha permanente de las diferentes fuerzas políticas para que México contara con mecanismos electorales plenamente democráticos, llevaría desde 1977 hasta 1996, a la realización de diversas reformas cuyo corolario sería la construcción de una base institucional caracterizada por la plena autonomía de los órganos encargados de la organización de las elecciones y por la resolución jurisdiccional de las controversias en la materia.

Paralelamente y en medio de la vorágine de cambios a nivel mundial, bajo la ola democratizadora en Europa del Este se acrecentó la necesidad de adecuar nuestras instituciones a los nuevos tiempos. Desde sus primeras manifestaciones, en 1988, tanto en el ámbito político como en el académico se hizo referencia a la urgencia de llevar a cabo una reforma del Estado.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari los cambios se ciñeron, en buena medida, a una serie de modificaciones profundas orientadas a la vertiente económica, continuando con el cambio estructural que iniciara Miguel de la Madrid Hurtado. Específicamente, dichos cambios se enmarcaron en el redimensionamiento del Estado. En un marco de apertura a los mercados internacionales se desincorporó más de 90% de las empresas paraestatales. Sin embargo, la vertiente política fue escasamente abordada.

En diciembre de 1994, al tomar posesión como Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, se comprometió a encauzar los trabajos para la reforma del Estado. No obstante las diferencias que entre las fuerzas políticas se dieron, pudieron concretarse reformas trascendentales para el país, destacando la reforma electoral. Sin duda la legislación electoral producto de la Reforma de 1996 es el indicador más sólido y contundente de este proceso, pues creó un espacio de competencia equitativo.

Efectivamente, continúa Woldenberg, en el proceso de transición e instauración paulatina de arreglos institucionales, empieza, en los hechos a cobrar forma una Presidencia acotada por las fronteras constitucionales, se ha levantado un sistema de partidos competitivo, se celebran elecciones libres, se despliega la libertad de expresión y emerge una sociedad más organizada y participativa. Por ello, los partidos políticos ganan y pierden elecciones.

En este sentido, hay que recordar que en la experiencia histórica podemos ubicar diferentes tipos de cambios políticos no revolucionarios, es decir, cambios no súbitos, que se desenvuelven por etapas y en los cuales la línea

-----*José Luis Díaz MoU*

entre el pasado y el futuro está sujeta a los vaivenes de las fuerzas políticas. Son cambios negociados donde los actores no tienden a las rupturas definitivas y son capaces de dialogar y establecer compromisos.

En los últimos tres decenios, según José Woldenberg, se comenzaron a ejercer, de modo cada vez más firme y sin cortapisas, las libertades esenciales de expresión, manifestación y organización, señalando algunos ejemplos:

- ❖ El país vivió entonces una expansión y un fortalecimiento verdaderamente nacional de los partidos políticos.
- ❖ Estos partidos se presentaron una y otra vez a las elecciones. Ocuparon cada vez más posiciones legislativas y de gobierno. Adquirieron una influencia y una visibilidad pública que antes no tenían.
- ❖ Se vivió un periodo de intensas negociaciones que produjeron al menos seis reformas electorales y otras tantas reformas constitucionales. El litigio político central se trasladó a la disputa por un régimen legal y electoral equitativo, transparente y creíble.
- ❖ Las elecciones se convirtieron en la llave del cambio político de México.
- ❖ Los partidos atrajeron grandes contingentes de ciudadanos, grupos y organizaciones. Exigieron para sí un esquemajurídico cada vez más preciso y desarrollado; mayores derechos y prerrogativas. De esa forma, los partidos en plural, se volvieron cada vez más competitivos, más poderosos; acudieron a las elecciones con mayores recursos y con mayores posibilidades de ganar. Su presencia y sus exigencias crecieron: mayores recursos y más equitativos para poder expandirse; mejores instrumentos que regulasen la contienda electoral; mejores fórmulas para conformar el Congreso de la Unión. A mayor fuerza política mayor presencia en el Estado, mayores exigencias institucionales, legales y mayor extensión del derecho electoral.
- ❖ Los partidos políticos de oposición dejaron de ser oposición. Alcanzaron cada vez más posiciones legislativas federales, en ayuntamientos, en congresos locales y conquistaron gubernaturas.
- ❖ Los códigos de entendimiento cambiaron. Ninguna fuerza pudo ya arrogarse la representación de la nación entera. La pluralidad se convirtió en la palabra clave de la lucha y la convivencia políticas.

Transición política y gobernabilidad

- ∴ La presencia y competencia de los partidos ha cambiado casi todas las relaciones y las prácticas políticas: erosionó el poder del presidencialismo, planteó nuevas relaciones entre los gobiernos estatales y el federal invirtió la dinámica de trabajo político del Congreso de la Unión. Los partidos de diferente signo se encuentran todos los días procesando, negociando, definiendo las políticas estatales en todos los órdenes.
- De tal suerte que ya no es un sólo partido, sino los partidos políticos en plural, la columna vertebral del sistema electoral de nuestro país.
- Ese cambio crucial en las relaciones políticas es difícilmente reversible. México es una sociedad compleja, conectada con el mundo, denodadamente plural."

Para Ricardo Becerra, en México los partidos políticos tuvieron que desarrollarse, expandirse, negociar las reglas de su competencia, sobre todo arraigarse a escala nacional y volverse eficientes maquinarias electorales. Tras una larga serie de cambios políticos, institucionales y legales, la decisión de quién gobierna se trasladó realmente a las urnas. ⁷

Hay que recordar un dato: en la campaña electoral de 1976, un sólo candidato, un sólo partido; José López Portillo se presentó ante la ciudadanía como opción exclusiva. Por ello no hay que minimizar la importancia de la reforma electoral de 1977, misma que sentó las bases de una reforma desencadenante, pues su efecto principal consistió en poner en ruta sucesivas reformas.

Como lo siguió planteando Woldenberg, en 1996 ya no se trató de encontrar o abrir un espacio jurídico a pequeños partidos sino de apartar al gobierno de la organización electoral, lograr que el Congreso reflejara con mayor exactitud el caudal de votos de los partidos, garantizar que el financiamiento público fuera siempre mayor al privado, crear un complejo sistema de protección a la legalidad y de constitucionalidad, elegir directamente al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y ampliar las facultades legislativas de la Asamblea,"

Ante este repaso de características, conviene señalar que la transición política, entendida en los términos anteriormente descritos, ha sido un proceso que se

⁶ Ricardo Becerra, "Del partido de Estado al estado de partidos", en *Propuestas para el Debate*, México, Iniciativa XXI, 2000, p. 43.

⁷ José Woldenberg, *Op. Cit.*

• *Ibid.*

-----*José Luis Díaz Moll*

ha venido desarrollado de manera gradual y paulatina, pero sobre todo, de acuerdo a las circunstancias existentes en el país al momento de trazar las principales líneas estratégicas.

Así, durante el gobierno de Miguel de la Madrid el acento estuvo puesto en sentar las bases para la transformación económica mediante una serie de programas de ajuste y cambio estructural tendientes básicamente a incidir en las variables macroeconómicas. Posteriormente, en el sexenio de Carlos Salinas de Cortari, los esfuerzos estuvieron concentrados fundamentalmente en profundizar y consolidar los cambios económicos del sexenio anterior, así como en reorientar la política social a través de un novedoso programa de asistencia social.

En esa etapa se observan los intentos para transformar al Estado en cuatro vertientes: un *Estado negociador* en las relaciones económicas internacionales; un *Estado promotor* del desarrollo; un *Estado regulador* de las imperfecciones y excesos del mercado y un *Estado solidario* que combatiera la pobreza extrema y garantizara la atención a las necesidades básicas de la población.

En el gobierno de Ernesto Zedillo la consolidación de la transición estuvo enfocada en aspectos centrales de la vida política, pese a haber heredado una severa crisis al inicio de su mandato. En la administración zedillista no se retrasaron las transformaciones de orden político en aras de solventar la emergencia económica de los primeros años de su gestión, aunque ciertamente, estas transformaciones también fueron en gran medida resultado de una añeja demanda social. De hecho, la magnitud de las transformaciones que supone una transición no pudo ser sino una obra colectiva, imposible de ser llevada a cabo por la voluntad de un sólo individuo o grupo político.

En el marco de los cambios políticos apareció la Reforma del Estado, orientada a transformar las relaciones de orden político entre el Estado y la sociedad, adquiriendo la connotación de *reforma del poder*. Estuvo encaminada a robustecer el Estado de Derecho, avanzar con mayor rapidez y de manera definitiva a una plena normalidad democrática y lograr un efectivo equilibrio de poderes dentro de un marco que permitiera renovar el pacto federal.

En enero de 1995 fueron firmados, por los cuatro partidos políticos representados en el Congreso (PAN, PRI, **PRO YPT**), los compromisos para el denominado Acuerdo Político Nacional, en esa ocasión, el Presidente Zedillo definió la *refonna del poder* en los siguientes términos:

Transición política y gobernabilidad

—

"A partir de ahora el avance democrático estará sustentado en un diálogo nacional para la reforma del poder, una reforma que nos lleve a un régimen presidencial mejor equilibrado por los otros Poderes del Estado y por la estricta observancia de la Constitución Política; una reforma que consolide un sistema republicano, donde las relaciones entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estén fundadas en una genuina autonomía y en el respeto invariable; una reforma para avanzar hacia un nuevo federalismo donde los estados y municipios sean más fuertes por su capacidad de tomar decisiones y llevarlas efectivamente a cabo en beneficio de las comunidades.

La reforma del poder que México reclama debe erradicar suspicacias y recriminaciones que empañan los procesos electorales. Por eso, en el diálogo y en el consenso que sustentarán el Acuerdo Político Nacional, seguramente se incluirá una reforma electoral definitiva en la que se aborden todos los temas que desde hace mucho tiempo han sido motivo de inconformidad. Entre ellos, deberá atenderse el financiamiento de los partidos políticos, los topes a los gastos de campaña, el acceso pleno a los medios de comunicación y la autonomía plena de los órganos de autoridad electoral, esa reforma significará el fortalecimiento de la vida partidista bajo principios claros y firmes de equidad en la competencia, civilidad en la contienda y aceptación de la autoridad surgida de los comicios".

Entre los primeros balances de esa reforma, surgieron las interrogantes sobre si se trató legítimamente de una reforma de Estado, una reforma política o sólo aludió a una reforma electoral en el denso ciclo de reformas electorales de nuestro país. Los analistas políticos no parecen haberse puesto de acuerdo sobre el particular. Sin embargo, existen elementos incuestionables que nos indican que pese a que no fue posible incluir todos los aspectos propuestos como el plebiscito y el referéndum, efectivamente por sus alcances y resultados se trató de una reforma del Estado.

Si se analiza de manera aislada la reforma constitucional que fue aprobada en 1996, seguramente se llegará a la conclusión que se trató de una reforma política y no de una reforma de Estado; sin embargo, si se analiza en retrospectiva y se consideran las transformaciones que ha sufrido nuestro sistema político, llegaremos a la conclusión que se trata efectivamente de una reforma del Estado evolutiva, en la que poco a poco se han ido transformando las estructuras del Estado mexicano.

• Ernesto Zedillo Ponce de León. Discurso pronunciado durante la firma del Acuerdo Político Nacional suscrito por los principales partidos políticos del país en una ceremonia efectuada en la residencia oficial de Los Pinos. 17 de enero de 1995.

-----*José Luis Díaz Moll*

Arreglos institucionales para garantizar la transición política

Junto con la democracia, son necesarias condiciones de gobernabilidad, es decir, que las instituciones de la República funcionen de manera adecuada, oportuna, eficiente y apegadas a lo que las leyes señalan, dando cauce y rumbo a la pluralidad política del país.

En la propuesta de Ernesto Zedillo, la gobernabilidad democrática tuvo, estas características mínimas:

Vigencia de un país de leyes. La consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley se aplica a todos por igual y la justicia es la vía para la solución de los conflictos.

Desarrollo democrático. Pleno desarrollo con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

Desarrollo social. Un desarrollo social que propicie las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

Desarrollo económico. Promoción de un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Continuando con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se propuso que a fin de articular el compromiso de gobernabilidad, los partidos y la sociedad en su conjunto, debían afirmar y desplegar la democracia en todas las esferas de la vida de la República. Continuar con una nueva relación entre los Poderes de la Unión sobre la base del ejercicio pleno de las atribuciones y competencias que la Constitución estableció para cada uno de ellos, la división y el equilibrio de poderes. Adicionalmente, un nuevo federalismo, en el que se redistribuyeran competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Se abordó la promoción de la participación social, definiendo un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones.

Una de las columnas vertebrales de este nuevo esquema de gobernabilidad democrática fue el fortalecimiento del sistema de partidos. En este sentido, hubo un compromiso común por lograr que la vida política fuera un espacio abierto a la convivencia plural y pacífica.

Transición política y gobernabilidad

En el mismo tenor podemos hablar de otro elemento, el pluralismo, un componente que contribuye de manera substancial a continuar con los avances originados por la democracia misma y es el espacio donde los regímenes políticos ponen a consideración su continuidad. El pluralismo se presenta sólo de manera real cuando en la competencia política existen condiciones de igualdad entre los diferentes participantes, lo que facilita la competencia y disminuye riesgos de desestabilidad y crisis de credibilidad en los procesos de selección.

Rasgos de la gobernabilidad democrática

En buena medida, la gobernabilidad democrática debe pasar por la capacidad para fortalecerse como un país de instituciones. En primera instancia, debemos concebir esta gobernabilidad como el instrumento de la viabilidad de nuestro régimen; se trata de insistir en aquellas modificaciones constitucionales, legales y prácticas que tiendan hacia la construcción de un Estado capaz de resolver los conflictos sociales.

Corno lo plantea Samuel P. Huntington, en "una sociedad compleja, la comunidad política depende de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos... La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. En este sentido, se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos".^{III}

El gobierno debe estar dotado de una gran sensibilidad política y contar con la capacidad de pulsar el sentir de los diferentes actores sociales en el ejercicio de la toma de decisiones.

La gobernabilidad democrática, encuentra sus pilares en las propias instituciones de gobierno, en un contexto donde se han aceptado y se ha garantizado el respeto del Estado a las formas de organización, con base en el reconocimiento de la libertad y de la autonomía, con pleno respeto al Estado de Derecho. En este sentido, para que se lleve a cabo la conciliación de intereses y posturas políticas, se debe trabajar en la construcción de reglas que aseguren no sólo una convivencia, sino que se transite por la vía del diálogo y la construcción de acuerdos.

^{III}Samuel P. Huntington, *El Orden Político en las Sociedades modernas*; Paidós, España, 1996, p. 23.

-----*José Luis Díaz Moll*

La gobernabilidad democrática no incumbe sólo al gobierno o gobernante en turno, esto significaría adjudicarle una falsa paternidad que no estaría a la altura de las necesidades y expectativas del país. Se trata de una empresa colectiva de mayor complejidad, por ser evidentemente sistemática y multi-dimensional, y no poder reducirse únicamente a la acción de la autoridad. Se trata de una definición de reglas claras en el ámbito económico y de la participación política, con programas administrativos que traduzcan esas reglas y objetivos comunes en acciones y metas concretas sin perder de vista la realidad internacional en la que México necesita participar con mejores condiciones y perspectivas.

Como se ha podido constatar, los grandes avances en materia de desarrollo político y gobernabilidad tienen la misma perspectiva, es decir, la urgencia de garantizar la cohesión de nuestra sociedad a través de una serie de modificaciones jurídicas y políticas que permitan aprovechar el potencial existente en la base social de la Nación. Tanto el sistema legal como las instituciones del Estado deben someterse a un proceso de reformas que les permita ajustarse a las nuevas circunstancias internas y externas.

No se trata que los cambios políticos respondan a uno u otro proyecto partidista, sino a un esfuerzo que involucre a gobierno, partidos, organizaciones sociales y ciudadanía, lo cual explica que sea referida como una reforma política del Estado, transformación central por la que las estructuras políticas del país puedan alcanzar una nueva eficacia y legitimidad institucional.

Sin embargo, la imposibilidad de concretar acuerdos en algunos temas, producto de la falta de conciliación en las posiciones de las fracciones parlamentarias y de los institutos políticos, dejó un saldo significativo en los siguientes temas:

Paquete presupuestal y cuenta pública. Específicamente está pendiente la reforma para que la presentación del proyecto y posterior aprobación, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, cuente con un margen de tiempo suficiente para el análisis y consenso de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados. Adicionalmente, se han hecho pronunciamientos en el sentido de darle al Senado de la República facultades en la materia.

Fortalecimiento del Poder Legislativo. Diversos temas relativos al incremento de facultades tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, han

Transición política y gobernabilidad

—

sido paulatinamente agregados por las diferentes fracciones parlamentarias, entre ellos la ratificación de los miembros del gabinete presidencial por parte del Congreso de la Unión.

Reforma fiscal integral. En torno a este tema, aún cuando las diferentes fuerzas políticas coinciden en que es prioritario e inaplazable, lo cierto es que no han logrado unificar una posición que refleje sus diversas perspectivas. Incluso la SHCP manifestó la importancia de la reforma fiscal integral, sin embargo, también señaló que implica un análisis detenido que permita el consenso necesario y su correcta implementación.

Formas de democracia directa y participación ciudadana. Las reformas concernientes a la implantación del plebiscito, referéndum e iniciativa popular han carecido de consenso entre las fuerzas políticas para su concreción. Al ser un tema relacionado estrechamente con el ámbito electoral, el hecho de que formara parte de la oferta política sólo de algunos partidos, dificultó establecer los acuerdos necesarios.

Medio ambiente. Existe un consenso entre los partidos políticos respecto a su carácter prioritario e inaplazable. Los enfoques difieren en lo referente a la conformación e integración de las instituciones encargadas de dicha tarea; destacan puntos de vista como los del PAN Y del PRO que proponen la fusión de Secretarías para obtener un enfoque global que permita atacar con eficiencia la problemática.

Reforma laboral. Este es un tema en el que se reflejan posicionamientos ideológicos plenamente diferenciados del PAN, PRI Y PRO, en cuanto al papel del Estado en los procesos productivos, incluso desbordando la discusión hacia la política económica.

Responsabilidad de servidores públicos. Considerar reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Comunicación social. En tanto que es un tema altamente controvertible, relacionado inevitablemente con la libertad de expresión, únicamente se avanzó en cuanto a su posicionamiento en la agenda política nacional. Dicho tema requiere de un amplio consenso no sólo de las fuerzas políticas sino de los sectores sociales, para legislar sobre un posible Código de Ética o incluso un *ombudsman* de la comunicación.

-----*José Luis Díaz Moll*

Es pertinente agregar que permanentemente se han incrementando los temas para la gobernabilidad democrática, algunos respondiendo a problemas coyunturales, como es el caso de los siguientes:

- ∴ **Reforma constitucional para abrir el sector de energía a la inversión privada.**
- El conflicto en la UNAM, vinculado estrechamente a la reforma educativa.
- ❖ El tema del secreto bancario frente al asunto del FOBAPROA.
- Aprobación del Plan Nacional del Desarrollo por parte del Congreso de la Unión.
- Que el Presidente de la República sea sujeto de juicio político.
- Para el Distrito Federal, preparar la reforma constitucional que lo convierta en el estado 32.
- Regulación de gastos y tiempos de precampañas y campañas electorales.

Consideraciones finales

El análisis de la transición-alternancia llevó en muchos casos a concebirla, casi exclusivamente, en la competencia por el acceso del poder, en la creación de las condiciones para tener un proceso electoral justo y confiable mediante reglas y autoridades imparciales. Sin embargo se dejó fuera la importancia de la gobernabilidad y de la funcionalidad de la democracia.

No se planteó con claridad y prioridad el problema de cómo establecer o restablecer todas las instancias institucionales que la democracia requiere para poder desarrollar su capacidad de crear un orden político y social.

Considerando la experiencia histórica, es explicable y justificado el énfasis que se puso en las reformas electorales, puesto que la democracia comienza con exigir y garantizar la libertad para elegir entre diferentes opciones políticas. Frente a la falta de conexión de la democracia electoral con la democracia como ejercicio de gobierno, no se puede prescindir de una agenda no sólo política sino económica. El primer planteamiento se refiere a la necesidad de dar continuidad a la reforma del Estado y resaltar las condiciones institucionales que nuestro régimen político requiere para poder operar satisfactoriamente. El segundo se refiere a la conveniencia de acordar una política económica de Estado que, sin entrar en por menores, debe resaltar las condiciones institucionales y operativas para un sostenido crecimiento económico.

Desde otra perspectiva se puede afirmar que el olvido de los temas y problemas de la tradición republicana y liberal, propició que la democracia se entendiera

Transición política y gobernabilidad

como elección universal de gobiernos y como ejercicio de gobierno, pero se pasará por alto que se trata ante todo de un orden político (régimen), estructurado y animado por el imperio de la ley, la división de poderes, las libertades privadas, civiles y políticas de los ciudadanos.

La gobernabilidad democrática por considerar, el riesgo de que un gobierno poco efectivo o incompetente frustre las expectativas de desarrollo de una sociedad determinada.

La democracia es un orden político, un orden de instituciones políticas en cuyo marco se sitúa el proceso de elección de gobernantes y el ejercicio del poder público, con su lugar y tiempo, con sus alcances y límites, su significado y funcionalidad.

Por consiguiente si no se edifica el orden institucional propio de la democracia, aunque se sustituyan electoralmente los gobernantes y se les considere portadores de otra moralidad pública y otra capacidad administrativa, la gobernabilidad democrática de nuestra sociedad no estará exenta de riesgos.

El tema de la gobernabilidad no sólo hace referencia a la forma de gobierno ciudadanamente legítimo, también hace alusión a si es competente, capaz, eficaz, en el cumplimiento de sus funciones públicas, particularmente en las vinculadas con el tema socioeconómico. Por ello no es un asunto menor el hecho de que la democracia se plantee cómo sustituir pacíficamente a los gobernantes incompetentes y nocivos.

El proceso de democratización en México, junto con otras circunstancias como el levantamiento en Chiapas, la inseguridad pública, y esos asesinatos políticos, nos recuerda que la cuestión de la democracia es fundamentalmente una cuestión de Estado, de estructura y configuración del orden constitucional. Es algo estructural e integral, es decir, se trata de poner en pie un orden de instituciones y no sólo instaurar gobiernos alternativos. Así pues, la gobernabilidad democrática sigue siendo, en nuestro sistema político, principalmente un asunto del gobierno, de la capacidad, eficacia y calidad de su acción directiva, regulatoria y administrativa. Paralelamente habrá de fortalecerse la participación social también como un eje rector.

El logro realmente trascendente de la llamada transición democrática está por encima de la alternancia gubernamental, aunque la contemple y la haga posible. Su esencia consiste en ubicarnos en una república de leyes. Se trata

-----**José** Luis Díaz Moll

entonces de una alternancia institucional que va más allá de una transición electoral que, por supuesto, le da sentido y vigor.

Bibliografía

Becerra, Ricardo, "Del partido de Estado al Estado de partidos", en *Propuestas para el Debate*, México, Iniciativa XXI, 2000.

Calderón, Fernando, *Hacia dónde va el Estado en América Latina*, Santiago, FCE, 1991.

Dahl, Robert. *La Poliarquía*, México, Alianza-CONACULTA, 1989.

Huntington, P. Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, España, Paidós, 1996.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*, México, Alianza, 1989.

Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado, México en la era del capitalismo posmoderno*, México, Nacional Financiera, FCE, 1993.

Woldenberg, José. "México: la mecánica de su cambio democrático", en *Derecho y Legislación Electoral: 30 años después de 1968*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. Discurso pronunciado durante la firma del Acuerdo Político Nacional. 17 de Enero de 1995.