

4. Los Elementos Adjetivos de la Democracia . . .	39
4.1 Unidad de Mando Constitucional	39
4.2 Gobernabilidad por Consenso	41
4.3 Funcionalidad Generalizada	42
4.4 Capacidad Económica y Administrativa . . .	43

4. LOS ELEMENTOS ADJETIVOS DE LA DEMOCRACIA

Como vimos, si bien la Participación Social y la Representación Política son los pilares en los que descansan los sistemas democráticos modernos, enfrentan limitantes que en la práctica les impiden constituirse en garantía única de que los fines de la democracia se alcancen, de acuerdo a los requerimientos del conglomerado social.

Por tal razón, cualquier propuesta de modernización de la vida política en nuestro país debe ir más allá de la búsqueda de estos elementos y ponderar otros factores que al incidir en la vida política resultan complementarios para el logro de la *justicia, la libertad y el bienestar social*.

El presente análisis introduce otros elementos de carácter adjetivo que permiten medir la viabilidad y eficacia de un sistema democrático, en este caso el de la Ciudad de México, éstos son, como señalamos en la introducción: *Unidad de Mando Constitucional; Gobernabilidad por Consenso; Funcionalidad Generalizada, y Capacidad Económica y Administrativa*.

Los cuatro elementos se refieren a capacidades generadas por la propia conformación de la estructura gubernamental y complementariamente a los aspectos de Participación Social y Representación Política, podrán servir para orientar las reformas necesarias a nuestro sistema democrático ciudadano. Pasemos a explicarnos:

4.1 *Unidad de Mando Constitucional*

En nuestro sistema político, esta categoría está conferida

a la institución presidencial y se entiende como la facultad reservada al Poder Ejecutivo, de detentar la máxima autoridad sobre el conjunto de instituciones, tanto en lo que se refiere a poder nombrar y remover libremente al cuerpo administrativo encargado de aplicar las políticas públicas, como a ser el factor decisivo en caso de conflicto en la conducción gubernamental.

Esta facultad tiene un carácter legítimo, legal y pleno, ya que deviene de la soberanía popular y está sustentada por la Constitución Política vigente, que establece la calidad y cantidad de sus atribuciones.

La experiencia histórica nos ha demostrado que en los períodos en que en nuestro país se ha vulnerado la Unidad de Mando, o en el extremo contrario, cuando ésta ha sido anticonstitucional, los costos han sido muy altos. Por ello, la Unidad de Mando Constitucional recae permanentemente en la institución y temporalmente en la persona que la detenta, mediante la *magnífica solución sexenal*,²⁵ que permite al sistema autocriticarse, recrearse y avanzar periódicamente en su proceso democrático, en un clima de paz y estabilidad, contrariamente a lo que argumentan quienes ven en ello un sistema autoritario.

En lo que se refiere al Distrito Federal, la Unidad de Mando se mantiene en el Presidente de la República, quien delega en el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el ejercicio de la autoridad y la administración de la ciudad, aunque no totalmente, lo que permite que exista un equilibrio y mayores márgenes de acción presidencial. El Jefe del Departamento no cuenta ni con toda la autoridad, ni con toda la administración, al incidir en el Distrito Federal otras instancias gubernamentales, cuya relación jerárquica es con el Presidente, quien tiene la facultad constitucional de nombrar y remover libremente a sus directivos; tal es el caso de las Secretarías de Estado que desempeñan parte importante de sus actividades con la comunidad de la Ciudad de México, como la Secretaría

²⁵No se trata de magnificar una solución política, sino de señalar su extraordinaria eficacia, de la que ciertamente muchos de los estudiosos contemporáneos no dejan de sorprenderse y así lo han aseverado, entre ellos: Pablo González Casanova, Daniel Cosío Villegas, Jorge Carpizo, Maurice Duverger (en una conferencia dictada en México) y Robert Dahl (en conversación privada con el autor).

de Educación Pública o la Secretaría de Salud, para citar ejemplos muy claros, u otras instituciones que también llevan a cabo sus tareas aquí y no dependen del Jefe del Departamento, entre las que destacan la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Comisión Federal de Electricidad, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, et cetera.

Dadas las características de la Ciudad de México, con una gran zona metropolitana, en donde inciden municipios pertenecientes a otras soberanías estatales, se hace más necesario aún mantener una Unidad de Mando superior a la autoridad del Jefe del Departamento y la de los estados y municipios circunvecinos, capaz de establecer políticas con una perspectiva no sólo metropolitana, sino regional.

Por ello, cualquier esfuerzo de Reforma Política para el Distrito Federal, debe garantizar la Unidad de Mando Constitucional, ya que junto con la Participación Social y la Representación Política, proporciona el elemento aglutinador para objetivizar la democracia.

4.2 *Gobernabilidad por Consenso*

La Gobernabilidad por Consenso es el ejercicio pleno de la política, porque le permite al gobierno reconocer la existencia de fuerzas sociales permanentes y coyunturales y acercarse a ellas para construir consensos. Este factor tiende a legitimar cotidianamente el ejercicio gubernamental, dando lugar a que las decisiones ejecutivas se lleven a cabo sin contratiempos.

La Gobernabilidad por Consenso requiere flexibilidad, tolerancia y un gran sentido del equilibrio para conservar el mando. Demuestra en la práctica que hay gobierno y que éste es justo. Se trata de convencer, ser creíble, generar confianza, tener capacidad de maniobra.

Podemos decir que la Gobernabilidad por Consenso es óptima cuando existe la *máxima voluntad política* por parte de la autoridad y la *máxima organización de la sociedad civil*. En la medida en que uno de estos dos elementos disminuya, se dificulta el logro pleno de un gobierno consensuado.

Por otra parte, puede existir una sociedad civil, pero

si está atomizada, su grado de organización le hará difícil alcanzar capacidad de negociación y consenso generalizado.

La Gobernabilidad por Consenso se apoya en la Participación Social y en la Representación Política y constituye una garantía de estabilidad al distensionar, propiciar la negociación y encauzar las soluciones.

Por lo que respecta a la Unidad de Mando Constitucional, ella es condición indispensable para la Gobernabilidad por Consenso, pero no es garantía para que se pueda dar esta última. ¿Cómo podría un gobernante constitucionalmente elegido gobernar realmente, si no ha sabido crear un clima propicio que le dé márgenes de acción?

4.3 *Funcionalidad Generalizada*

La Funcionalidad Generalizada es la capacidad que detenta el aparato gubernamental para satisfacer las necesidades sociales, a través del otorgamiento de bienes y servicios. Es una categoría fundamental en lo que se refiere al logro del bienestar social. Significa que los bienes y servicios que se prestan no sólo existan, sino que sean funcionales, es decir que cumplan en calidad, cantidad y oportunidad.

La Participación Social interesada, evaluadora, propositiva, inteligente y exigente, es condición indispensable para que la Funcionalidad sea realmente Generalizada.

En este sentido, la Ciudad de México de este fin de siglo alberga una sociedad inquisitiva, despierta y demandante que, sin duda, está obteniendo lo que se propone.

La Funcionalidad Generalizada se puede medir institucionalmente, al comparar la organización gubernamental con la de la sociedad civil y ver si son compatibles; por ejemplo, si la existencia de una Secretaría de Estado, o un conjunto de ellas, da vida, cauce, sentido, y regulación a una actividad real de la sociedad, en lo económico, en lo social, en lo cultural, en lo administrativo, en lo político.

¿Por qué existen las Secretarías de Estado? Entre otras cosas para garantizar la funcionalidad del sistema

como un todo, porque de otra manera sería muy difícil regular este funcionamiento. Pensemos por ejemplo en el sistema de comunicaciones y transportes, en el de comercio y fomento industrial, en el de salud y educación; cuando algo no funciona, es que hay una disfunción, si esto es cierto, o existe un órgano para regular una actividad, o problema inexistente, o existe esa actividad y/o problema pero no el órgano que lo regule.

4.4 *Capacidad Económica y Administrativa*

Se ha dicho que una buena forma de medir el desarrollo democrático de un país es a través de su sistema fiscal, en la medida en que logra en lo interno proteger a los grupos más desamparados a través de una política económica justa en la distribución de los ingresos y egresos fiscales y, hacia el exterior, salvaguardar su soberanía frente a posibles endeudamientos, que constituyan una carga para la nación y sus ciudadanos y comprometan su crecimiento.

El dotar de Capacidad Económica y Administrativa a un sistema es una tarea verdaderamente compleja, que en los momentos actuales ha desarrollado una tecnología propia con un lenguaje y un accionar específicos, y que requiere de aptitudes y actitudes especializadas. El uso de modelos matemáticos y estadísticos, hace que esta Capacidad Económica y Administrativa muchas veces simplifique las cuestiones de tal forma, que una solución de fondo se plantee al margen de la realidad social, causando verdaderas masacres económicas; de ello abundan ejemplos de países contemporáneos, lejanos y cercanos. De ahí que esta Capacidad Económica y Administrativa tenga como premisa central el apego constante a la realidad.

Por otro lado, la Capacidad Económica y Administrativa ha sido objeto de un movimiento estatista que por años privilegió a la burocracia sobre la iniciativa privada, creando un falso dilema. Ahora el reto consiste precisamente en lograr desarticular los efectos negativos de la burocracia, sin perder la capacidad de conducción del sistema. Es aquí donde sistemas burocráticos tan desarrollados como el inglés, el norteamericano o el francés, han tenido enormes dificultades para controlar sus dife-

rentes intereses por el costo de un aparato gubernamental, verdaderamente "troglodita" (en el sentido de su insaciabilidad en el gasto de los recursos frente a los resultados que obtiene).

La Capacidad Económica y Administrativa está, así, estrechamente vinculada con un manejo de los recursos honesto, transparente, austero pero suficiente, oportuno y eficaz, que haga posible que las cosas funcionen. Es complementaria a la Participación Social; a la Representación Política; a la Unidad de Mando Constitucional; a la Gobernabilidad por Consenso, y por supuesto, a la Funcionalidad Generalizada.