

El rompecabezas de la gobernabilidad democrática*

MAURICIO MERINO

Resumen

El autor señala en su artículo aquellos elementos mínimos para construir el rompecabezas de la gobernabilidad democrática: coherencia entre las decisiones políticas, restricciones económicas, acciones gubernativas y, más que nada, la necesidad de la reforma del Estado. Asimismo, advierte acerca de la imperiosa urgencia de configurar un marco legal eficaz que proporcione, por un lado, legitimidad y credibilidad a los procesos electorales y, por el otro, cauces institucionales para las distintas expresiones políticas y sociales en las que se ve envuelta cada comunidad.

Abstract

The author indicates in his article the minimum elements needed to build the jig saw puzzle of democratic governability: coherence between political decisions, economic restrictions, governmental actions, and most of all, the need for the reform of the State. Likewise, the author warns of the pressing urgency for the configuration of a legal frame efficient to furnish, on one side, legitimacy, transparency and credibility to electoral procedures, and on the other, to able the community to find institutional channels for the different political and social expressions in which it find itself.

I

El mayor desafío para la construcción de una gobernabilidad democrática consiste en la coherencia entre las decisiones políticas, las restricciones económicas y las acciones gubernativas. Una coherencia que no puede reducirse a la búsqueda de una suerte de

* Estas notas, que me sirvieron de apoyo para la mesa redonda convocada por el proyecto "El PRI: ajustes internos y estrategias políticas, 1994-1997" en diciembre de 1997 y cuyos resultados se publican ahora, se desprenden a su vez de las conclusiones del Seminario sobre Gobernabilidad Democrática que coordiné, a solicitud de El Colegio de México y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el mes de agosto de 1996. Por supuesto, soy el único responsable de las ideas que aquí se recogen.

estabilidad congelada, sino que debe entenderse como la necesidad de darle sentido a la transición del régimen en su conjunto. Se trata de un conjunto de procesos en movimiento, a un tiempo complementarios y diferentes: un rompecabezas cuyas piezas no son estáticas, sino que se van acoplando o desdibujando mediante la influencia de las demás. De ahí que la coherencia entre las diversas iniciativas de cambio sea la condición básica para mantener a salvo la gobernabilidad, en medio de las mudanzas hacia un régimen democrático.

Por otra parte, la solución al rompecabezas no puede encontrarse únicamente con las piezas más conocidas. Si algo caracteriza un cambio de régimen, y especialmente en una transición hacia la democracia, es la incorporación de actores nuevos —aunque no necesariamente novedosos—, que reclaman un espacio propio en la construcción de una dinámica institucional diferente. De modo que la coherencia exigida por el mantenimiento de una gobernabilidad democrática no se refiere solamente a los distintos procesos de cambio en curso, sino también a una mayor capacidad del Estado para incorporar a esos nuevos actores en el rediseño de las instituciones. La gobernabilidad democrática supone entonces el movimiento coherente de diversos procesos de cambio, y la apertura del Estado y del régimen hacia la institucionalización de actores políticos nuevos.

Si la construcción de una gobernabilidad democrática se confundiera con un proceso exclusivamente político, desvinculado de las condiciones impuestas por la economía, las relaciones con el exterior o el sentido de las políticas públicas impulsadas por el gobierno, el riesgo de la incoherencia sería no sólo la inestabilidad en el corto plazo, sino una amenaza de mayor peso a la posibilidad misma de consolidar un régimen democrático. Todas esas piezas se influyen recíprocamente, y cada una en lo particular representa una arena propia que requiere de nuevas respuestas: reglas claras y suficientes para reconocer y dar cabida a los nuevos actores institucionales, o no, que demandan un espacio en el proceso de cambio. De ahí que la coherencia exija también flexibilidad tanto en la conducción como en la adaptación que reclama el proceso, y también que las posiciones rígidas, inmovibles, constituyan el obstáculo más importante de la transición. Si una de las piezas resulta impermeable a la influencia de las otras, o si alguno de los actores políticos —viejos

o nuevos— es incapaz de asumir la necesidad política de la adaptación a las mudanzas en curso, el resultado más probable será el retraso de todo el proceso, cuando no la amenaza de su ruptura.

Conviene entonces identificar cuáles son los procesos de cambio más importantes en la definición práctica de la gobernabilidad democrática: las piezas del rompecabezas. Y al mismo tiempo, reconocer la presencia de los actores que han venido irrumpiendo en la escena de la transición, tanto por las vías institucionales cuanto por sus márgenes, pues todos tienen un papel que desempeñar. Y más todavía, si se asume que hay, al menos, una correlación entre el aumento del número de actores que participan al margen de las instituciones y la capacidad de respuesta de éstas. Son señales que anuncian la necesidad de moverse, para ensanchar la cobertura de las instituciones vigentes.

II

Entendida como la conducción eficaz, coherente y flexible de un proceso de cambios que atañe a varios órdenes a la vida institucional, la gobernabilidad democrática tiene que ser también un propósito deliberado de lo que, en México, se ha llamado reforma del Estado. De hecho, ésta constituye el continente de la primera; o si se prefiere, la reforma del Estado representa la parte formal del dinamismo propio de la gobernabilidad democrática, que al final de cuentas exige un nuevo arreglo institucional capaz de procesar las transformaciones del régimen de manera pacífica, legal y democrática a un tiempo.

Lo primero que cae por su peso es, en consecuencia, la necesidad de contar con un marco legal no solamente aceptado por las principales fuerzas políticas del país, sino también suficientemente eficaz para imponerse sobre el conjunto de la sociedad y para abarcar, a su vez, a los grupos que han emergido al margen de la legalidad. Es evidente que una legalidad respetada y eficaz, como sustento de un Estado de derecho, es la base mínima indispensable para la gobernabilidad del país, si bien en sí misma no constituye una condición suficiente para garantizar su carácter democrático.

En cambio, la gobernabilidad democrática estaría ligada al éxito de la reforma del Estado, en tanto los temas que los actores han colocado en la agenda de cambios constituyan realmente una suerte de sumario completo de los intereses más importantes, y no sólo de los más visibles. La reforma, en ese sentido, tendría que permitir la construcción de una legalidad aceptada por todos, como producto del consenso entre las fuerzas políticas más importantes de la nación, pero también de su capacidad para abarcar en ella no solamente sus intereses políticos inmediatos sino una idea compartida del régimen en el que desean convivir. La lista puede ser más o menos amplia, con tal de que sea una lista común. Por otra parte, la legalidad como condición necesaria no podría ser omisa ante la necesidad de encontrar cauces institucionales ante las distintas expresiones políticas y sociales que la han puesto en jaque durante la última década. Por supuesto, ha de poner énfasis en las que se han concentrado en los grupos armados para hacer posible que encuentren un espacio legal propio, pero también —y quizá, sobre todo— debe ser capaz de responder ante la fuerza de amenazas tan tangibles como el narcotráfico, la inseguridad urbana o la corrupción de los aparatos de seguridad: las fuerzas invisibles, que sólo se conocen por sus efectos trágicos en la sociedad. La legalidad pues, es el picaporte de entrada a la reforma del Estado y la base misma de la gobernabilidad, pero también debe ser la garantía eficaz para que el proceso de cambio se conduzca invariablemente por vías pacíficas y democráticas.

El segundo punto indispensable se refiere a la legitimidad en la que debe asentarse el ejercicio del poder público, y en ese sentido la transparencia, la equidad y la credibilidad de los procesos electorales constituye la única ruta segura de acceso para la gobernabilidad democrática. De ahí que la consolidación de las instituciones electorales que han venido asentando la legitimidad de los comicios, así como la construcción estable de contrapesos públicos e igualmente legítimos al ejercicio del poder, representen los dos desafíos principales en este segundo apartado. Y es que, si bien es indispensable no confundir el problema de la legalidad con el de legitimidad, es claro que el carácter democrático no podría obtenerse sino mediante la articulación coherente entre ambos procesos: por más democrática que parezca la legitimidad emanada del poder, su legitimidad estaría en duda si no se desprendiera de autoridades electas a la luz

del día. En otras palabras, la legitimidad democrática es una condición *sine qua non* para garantizar la gobernabilidad del régimen. De ahí que la consolidación de las instituciones electorales no sólo sea una palanca necesaria para darle solidez a la reforma del Estado, sino una de las claves para dejar atrás cualquier intento de recreación de una legitimidad no asentada definitivamente en los procedimientos propios de la democracia.

Con todo, el proceso más difícil y más moroso de la parte política del rompecabezas es el que se refiere a la transformación de la cultura política. Y, sin embargo, es al mismo tiempo la mejor ancla disponible para darle sentido de largo plazo. La cultura política ha estado al principio del proceso, en tanto que los valores en los que se sustentaba la legitimidad del régimen posrevolucionario dejaron su sitio a los principios de la democracia, pero también está al final del camino para darle normalidad cotidiana a la transición. El cambio de los valores políticos tradicionales hizo posible el comienzo de la mudanza pero, al mismo tiempo, la construcción de una cultura política diferente tiene que ser el producto de procedimientos democráticamente asentados. Es decir, la cultura política entendida, a la vez, como el resultado de una transformación voluntariamente aceptada por las fuerzas políticas del país y como la única garantía cierta para hacerla perdurable en el largo plazo. Por lo demás, es claro que la primera condición para la estabilidad de la democracia reside, lisa y llanamente, en la conciencia de los ciudadanos.

III

En materia económica, hay al menos dos grandes piezas que también forman parte del rompecabezas de la gobernabilidad: de un lado, las relaciones económicas de México con el exterior, en la medida en que buena parte de la estabilidad y del crecimiento financiero interno dependen, de más en más, de la capacidad del país para integrarse de manera exitosa e incluyente en los mercados internacionales; pero de otro, la importancia de la certidumbre económica interna, como un factor crucial para ofrecer una perspectiva creíble a la redistribución del ingreso, cuya concentración ha sido causa principal de buena parte de las tensiones políticas más relevantes. En

ambos casos, el meollo parece estar en la claridad y la coherencia interna de las reglas del juego económico: en la capacidad del gobierno para establecer relaciones económicas internacionales basadas en la certeza, y para ofrecer a los mexicanos un marco económico interno sustentado en la seguridad de las inversiones y de los intercambios comerciales domésticos. Una tarea compleja, si se toma en cuenta la experiencia de los últimos cuatro sexenios.

Nadie sensato pone ya en duda la participación económica del país en los mercados internacionales. Lo que no está resuelto es si la ruta de acceso se deriva de la globalización como un fenómeno inevitable, o si se trata de un proceso deliberado y dirigido hacia la integración regional. En cambio, todo apunta hacia la necesidad de establecer reglas explícitas, en cualquiera de los dos sentidos o en ambos, para evitar que la competencia por las inversiones y el comercio internacional se vuelva un factor de incertidumbre interna. Al mismo tiempo, si bien el intercambio económico con el exterior constituye ya un dato insoslayable en cualquier escenario democrático para el futuro de México, también es evidente la necesidad de orientar ese proceso de integración en el marco de las exigencias internas. No puede ser un proceso autónomo, con objetivos, instituciones y reglas propias, diferentes de las que deben servir para la gobernabilidad democrática, sino convertirse en uno más de sus instrumentos. Pero a sabiendas de que se trata en realidad de una disyuntiva, que con descuido podría convertirse en una simple contradicción, si el diseño de los mecanismos de integración económica internacional no logran ponerse a salvo de las razones exclusivamente comerciales, de corto plazo, y acompañarse en el proceso de transición y consolidación del régimen democrático interno.

Una vez más, la coherencia se coloca como la condición principal, pues resulta evidente que las transformaciones de orden político no pueden aislarse de la conducción económica. Ambas deben apoyarse recíprocamente. De modo que la certidumbre en la economía nacional puede entenderse como la combinación atinada entre un conjunto de reglas básicas capaces de darle estabilidad a los intercambios con el exterior, de evitar una intervención equívoca del gobierno en los mercados domésticos y de ofrecer certeza al proceso de cambios políticos. Pero este último punto, en particular, no podría comprenderse sin vincular de manera explícita y clara los obje-

tivos de la política económica con las necesidades sociales más apremiantes, que por su propia naturaleza constituyen uno de los principales desafíos a la gobernabilidad.

La desigualdad constituye, así, el punto de enlace más visible entre las restricciones económicas y los cambios políticos en curso. Una desigualdad que se ha traducido no solamente en las cifras concretas de concentración del ingreso como una de las pruebas más tangibles de la ineffectividad de la política económica en materia social, sino como la principal amenaza a la posibilidad misma de ofrecer estabilidad en el largo plazo, dados los efectos disruptivos de la exclusión. De modo que la certidumbre no podría limitarse únicamente al sistema normativo que regula la economía, sino que tendría que asentarse en una visión más amplia, capaz de abarcar también la vida política y la capacidad del Estado para disminuir de manera consistente y perdurable los márgenes de la desigualdad y de la marginación sociales.

IV

El último grupo de piezas mínimas para construir el rompecabezas de la gobernabilidad democrática se refiere a la orientación y a la eficacia práctica de la administración pública: del aparato gubernamental encargado del diseño e implementación de las políticas públicas en su conjunto. Un aparato que, por su propia naturaleza, tiende a moverse con menos rapidez de la que suelen exigir los cambios políticos, pero de cuyo funcionamiento depende en buena medida que las transformaciones políticas y económicas de carácter institucional se conviertan en realidades cotidianas. Y de ahí que la reforma del gobierno sea un tema en sí mismo, aunque complementario de los cambios que forman parte de la reforma más amplia del Estado.

En ese sentido, salta a la vista la necesidad de revisar los supuestos en los que han descansado las relaciones intergubernamentales que rigen el federalismo del país, en busca de un espacio institucional mejor definido para los gobiernos locales —estatales y municipales—; así como la conveniencia de avanzar en el diseño de los sistemas de profesionalización del servicio público, para asegurar que la función pública no se convierta en un obstáculo de las transforma-

ciones políticas. Y si la gobernabilidad ha de ser democrática, esas dos modificaciones han de darse en el marco de una mayor participación de la sociedad tanto en el diseño, como en la evaluación de las políticas públicas.

Situada en los bordes de la reforma del Estado, que supone el replanteamiento de las relaciones institucionales en busca de un mejor equilibrio en el ejercicio del poder público, la reforma del gobierno tiene que estar orientada a la posibilidad de darle cauce administrativo al ejercicio de la democracia. Se trata de una reforma con un fuerte acento técnico, pero capaz de asentarse en la deliberación pública como criterio fundamental para el establecimiento de políticas; que ofrezca certidumbre y vías de participación pública durante los procesos de implementación; que considere los costos agregados que el funcionamiento administrativo impone a la sociedad; y que sea capaz de someterse a un proceso de evaluación transparente, ofreciendo voz a los propios beneficiarios de las políticas. De modo que la reforma del gobierno implica, así concebida, una redefinición del papel tradicionalmente asignado al aparato gubernativo y un replanteamiento complejo y difícil del papel asignado a la burocracia estatal. Pero en todo caso, se trata de una tarea puntual de apertura hacia la participación ciudadana y hacia la vigilancia pública sobre los asuntos administrativos. Y puede ser, además, uno de los mejores instrumentos para construir nuevos puentes de interacción con los grupos sociales excluidos.

No sobra agregar que la reforma del gobierno no podría consolidarse sino mediante una visión a un tiempo profesional y plural: no puede ser solamente una estrategia política, ni mucho menos ligarse con las siglas de un solo partido. Y de aquí que en su puesta en marcha convenga incluir al menos dos piezas adicionales: de un lado, la profesionalización del servicio público como un propósito deliberado de la gobernabilidad democrática, indispensable para incorporar conocimiento experto en las tareas gubernamentales y para consolidar la apertura del gobierno a la colaboración de la sociedad. Pero también para romper las cadenas de subordinación tradicionales de la administración pública mexicana, en las que el ascenso y la permanencia en la función pública dependen menos de la eficacia en el cumplimiento de las funciones propias del cargo, que de la lealtad ofrecida a los superiores. Mientras que la segunda

pieza a considerar, de otro lado, sería la descentralización política y administrativa, entendida como la renovación práctica de las relaciones entre los gobiernos locales y la administración pública nacional. Y de manera singular, como una de las condiciones para fortalecer a los municipios, de cuyo funcionamiento eficaz y democrático podría depender el futuro mismo de la gobernabilidad.

V

Este listado mínimo de las piezas que habría incluir en la construcción de una gobernabilidad democrática de largo aliento, no puede constituir una agenda cerrada. Por el contrario, si se parte de la coherencia y de la flexibilidad como las dos condiciones fundamentales que pueden darle sentido al proceso de cambios de curso, resulta evidente que la participación de los actores políticos involucrados habrá de imprimir matices propios a cada una de sus partes. Y el rasgo común más claro de cualquier cambio de régimen es, precisamente, la aparición de nuevos actores —algunos que tuvieron un lugar en el pasado, y otros emergentes— que irrumpen en la escena pública reclamando un sitio en la conducción del proceso.

Varios representan instituciones que habían permanecido ocultas durante décadas como los gobiernos locales, las cámaras legislativas de los estados o los propios poderes Legislativo y Judicial de la Federación, que han vuelto paulatinamente a ocupar sus sitios formales gracias a los procesos electorales que han tenido lugar en el país desde 1989; otros son actores políticos tradicionales, como la Iglesia católica, el Ejército, los medios o los grupos empresariales, a quienes la transición les ha venido otorgando, por la fuerza de los hechos y por encima de cualquier agenda que lo haya previsto, un papel cada vez más importante; y otros más han llegado a la escena pública por medios propios, al margen de las instituciones, planteando desafíos inéditos para la historia contemporánea de México, como el EZLN. Todo ello, sin contar a los partidos políticos que han construido los primeros pasos del proceso de cambios; a las agrupaciones y a las nuevas formaciones políticas que están buscando su inscripción entre los interlocutores legítimos de la transición; o a las organizaciones de ciudadanos que, desde sus propios ámbitos

de actuación, están exigiendo también que sus opiniones sean escuchadas en la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.

Todo eso supone algo más que un diseño previo de ingeniería constitucional. Exige más bien capacidad de conducción, talento e imaginación política a manos llenas, y dosis muy amplias de responsabilidad ante los resultados posibles de cada propuesta. Y es que la ruta hacia la gobernabilidad democrática no está, ni puede estar, diseñada al gusto de ninguno de los intereses en legítima pugna. Aun a riesgo de que la metáfora resulte ya excesiva, se trata en efecto de un rompecabezas con piezas mutables, cuya solución no está garantizada de antemano. Lo que está en juego es el cambio de los valores, de las normas y de las estructuras de autoridad en su conjunto: un cambio de régimen, en una palabra, como la síntesis de una visión compartida, que todavía no existe.