

La importancia del cambio político en México y su influencia en el gobierno y la administración pública

RICARDO UVALLE BERRONES

Resumen

En este artículo el autor analiza y explica el cambio político en México con base en los procesos de democratización, los cuales se vinculan con la vigencia de un sistema político que se desenvuelve en el ámbito de prácticas autoritarias, la emergencia de valores democráticos y el imperativo de profesionalizar el desempeño de la administración pública.

Abstract

In this article the author analyzes and explains the political change in Mexico regarding the different stages in democratization. These are linked to the standing effect of a political system that has prevailed within the ambit of authoritarian practices, the emergence of democratic values and the imperative need of professionalism in the performance of public administration.

Introducción

El objetivo del presente trabajo es reflexionar sobre los nuevos tiempos que el país vive en el ámbito de la política. Se han generado procesos que apuntan un comportamiento distinto al que se ha vivido desde la etapa posrevolucionaria. En la actualidad se suceden reacomodos en las estructuras del poder, mismos que configuran un escenario más competitivo entre los diversos actores políticos y sociales.

El México bronco, el de las instituciones, el de las reformas y el de la continuidad institucional, se condensa en una realidad de contrastes, contradicciones y transformaciones que constituyen el motor del cambio histórico que influye hoy en día en la vida compleja de las instituciones públicas. En esta secuencia, prevalecen el cam-

bio y la continuidad, los cuales se encaminan a favorecer las bases de la estabilidad política, sin desvincularse del imperativo de la gobernabilidad democrática.

México es un mosaico cultural, social y político, lo cual significa que los procesos del poder son fruto de una disímil realidad que, con su dinamismo, expresa cómo los diversos proyectos para construir y fortalecer las instituciones tienen como ámbito una suma de intereses, valores, costumbres, símbolos y medios que los diversos actores definen para incursionar por la senda de la lucha política.

De este modo, las elecciones del 6 de julio de 1997 se inscriben en la dinámica y objetivos del cambio político. Son consecuentes con los valores e instituciones de los sistemas democráticos y pueden fungir como detonador de las transformaciones institucionales. Son punto de partida para situar los futuros cambios del país, y en ningún momento constituyen una tendencia apocalíptica o destructiva propia de las geometrías políticas. Son oportunidad para transitar por las vías de la tolerancia, con el propósito de que los intereses y fuerzas que compiten por la conquista y retención del poder tengan los espacios institucionales requeridos para garantizar que las contiendas políticas no se traduzcan en el aniquilamiento de los opuestos.

Las elecciones se inscriben en la dinámica de los cambios que se viven con intensidad desde los años ochenta, y que en la actualidad provocan un reacomodo en las cuotas de poder. México ha ingresado a una nueva fase de la correlación de fuerzas, lo cual implica ampliar los equilibrios institucionales que, sin duda, tendrán influencia en el funcionamiento del gobierno y la administración pública, a partir de la nueva relación de pesos y contrapesos dada entre el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados.

La reflexión sobre los acontecimientos políticos del segundo semestre de 1997 es buena oportunidad para analizar el rumbo del gobierno y la administración pública en una situación donde los límites del presidencialismo, que no del régimen presidencial, han tocado fondo; cuando la Cámara de Diputados, después de 87 años de vida constitucional, no es controlada por el partido en el gobierno; donde las oposiciones jugarán a construir alianzas pragmáticas que no implican desacuerdo insuperable con la fracción del partido gobernante; en suma, se vislumbra una situación política novedosa,

tensa y convergente no en sí misma, sino como fruto de acuerdos negociados y de contratiempos superados.

Sustento teórico

Los procesos electorales son oportunidad para encauzar la renovación y la alternancia en el poder. Son un momento en la vida política que recrea con sentido positivo la relación dada entre gobernantes y gobernados. Las elecciones son testimonio de cómo la libertad y la democracia se constituyen en pilares centrales de la sociedad moderna.

Gracias a la libertad, los ciudadanos ejercen el sufragio universal y deciden cómo se debe gobernar. Gracias a la democracia,¹ los ciudadanos deciden quién ha de gobernar. La libertad y la democracia son el binomio que permite a la sociedad moderna acceder a la renovación y consolidación de las prácticas del poder, teniendo como referente tanto las instituciones como los procesos de institucionalidad. Una sociedad madura y consolidada por las ventajas de la democracia se constituye en un cuerpo dinámico, cuya capacidad de organización, movilización y proyección es constante. En este sentido, una sociedad activa con orientación democrática no tiene punto de reposo y se manifiesta en una diversidad de ángulos que dan cuenta de su energía ciudadana y de las iniciativas que puede formular en favor de los asuntos públicos.

Las elecciones tienen dos facetas que las constituyen en parte fundamental para acrecentar el contrato social, a saber: legalidad y legitimidad. La legalidad se relaciona de manera puntual con las condiciones, protagonistas, instituciones y reglas que permiten que el poder sea articulado como un sistema de prácticas formales, convenidas entre los actores políticos. La legitimidad alude al reconocimiento, aceptación y prestigio de quienes han triunfado² en la contienda político-

¹ "La democracia implica una relación política entre ciudadanos dentro de la estructura básica de la sociedad, en el seno de la cual han nacido y en la que normalmente transcurre toda su vida; implica, además, una participación igual en el poder político coercitivo que ejercen los ciudadanos unos sobre otros al votar y por otros medios. J. Rawls, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 208.

² "Los gobernantes legales son elegidos a través de procedimientos públicos y conocidos, repetidos periódicamente. El poder les es atribuido en cuanto que son parte de instituciones

electoral, lo cual significa que el consenso obtenido tiene alcance significativo, que se traduce en un importante capital político.

Ejercer el sufragio universal es un acto que refleja voluntad, preferencias, elección y tipos de recompensa en favor de un candidato o de otro. Elegir es decidir quién debe gobernar, para qué y qué medios deben aprovecharse para responder a las expectativas de los ciudadanos. Elegir significa no incurrir en la autoexclusión y tomar posición en relación con una o varias ofertas políticas que se formulan por los actores en competencia. Elegir significa romper la pasividad que nace del escepticismo, la desconfianza y la duda generados cuando los resultados y procesos no son dignos de confianza. Elegir es decidir ante ofertas en competencia, entre actores que aspiran a ganar el voto ciudadano y entre organizaciones partidistas que luchan por conquistar el poder público.

En tal sentido, los procesos electorales son pieza esencial de la cadena que se mueve en dirección a la democracia participativa y representativa. En tiempos de apertura y democratización, las elecciones posibilitan que la civilidad de la contienda sea un elemento básico del prestigio de las instituciones y que la institucionalidad sea un sistema que conjugue democracia y gobernabilidad.³

De este modo, la política competitiva es el indicador más fehaciente de cómo los actores del poder se interesan en la organización, ejercicio y competencia del mismo. La política competitiva es fruto del interés que los actores tienen en la contienda electoral. Revela madurez cívica para aceptar que en la lucha por el poder no hay triunfos definitivos o concluyentes, ni victorias de vida o muerte. Los triunfos en política, más en la competitiva, son transitorios. No hay, pues, equilibrios estáticos ni trazos lineales para retenerlo inva-

que, por su propia naturaleza, tienen una existencia independiente de las personas que las integran [...]. El poder de los gobernantes tiene, pues, carácter público, y esto conlleva que su actuación ha de ponderar y obedecer al interés general." X. Arbós y S. Giner, *Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1996, p. 52.

³ "La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Esta cualidad se expresa, esencialmente, en un proceso continuo de gobierno que obtiene un grado mínimo de obediencia ciudadana, una medida suficiente de aceptación popular, así como de las diversas instituciones (de la propia esfera política y de la sociedad civil) para que dicho proceso no tenga existencia efímera." *Ibid.*, p. 13.

riablemente. Los movimientos del poder son aleatorios e inciertos, lo cual implica que su lucha sea a través de procesos intensos, complejos y cambiantes.

En una visión de la democracia moderna, la política competitiva es un gran vehículo para movilizar grupos, formular ofertas, ganar consensos, asegurar votos y encaminarse por la senda de la lucha institucional. La política competitiva es resultado de las condiciones que una sociedad es capaz de crear para organizarse en el ámbito de un sistema de instituciones y revela cómo éstas deben ser creativas, flexibles y eficaces para asegurar que la conquista del poder sea objeto de racionalidad pública.

Recordando a Weber, puede decirse que quien hace política "aspira al poder como medio para conseguir fines idealistas o egoístas". En efecto, la política y el poder son un binomio que incentiva a los ciudadanos para organizarse y definir estrategias de lucha partidista.

La política⁴ como actividad, permite movilizar recursos, grupos y organizaciones para conquistar el poder. Situada en la trama de los apoyos a negociar, es un medio para construir alianzas que posibilitan sumar actores y articular intereses para acceder a los centros de la decisión suprema.

El poder, por su parte, es un conjunto de hechos inobjetable que testimonian cómo llevar a cabo la coordinación imperativa de los demás y es un camino para cumplir proyectos de vida, de acuerdo con valores, ideología y medios de acción. Se basa en la política y la utiliza para conseguir resultados eficaces, cuando se tiene el mando público y político de un país.

Lo importante de la política y el poder es que deben aplicarse con inventiva, teniendo como referencia que el respeto entre ganadores y no ganadores es fundamental para que las instituciones no sean quebrantadas con prácticas fundamentalistas o posturas excluyentes. El mayor riesgo de quebranto⁵ institucional se da cuando los actores

⁴ "La política es el ámbito relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones que tienen proyección social, es decir, donde se define cómo se distribuyen los bienes de una sociedad, o sea, qué le toca a cada quién, cómo y cuándo." J. Peschard, "La cultura política democrática", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 2, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 9.

⁵ Consúltese al respecto A. Przeworski, *Democracy and the market. Political and economic reform in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 10.

violentan las reglas de la competencia, o bien cuando una vez que triunfan, incurren en prácticas que fermentan la atomización de la sociedad, la fragmentación del tejido político, la pérdida del espíritu de lo público y la sobrevaloración de las relaciones clientelares.

Cuando la política competitiva es objeto de institucionalidad, significa que los conflictos se abordan e ingresan a procesos y fases que denotan diversos tipos de solución. En la democracia, la institucionalidad de los conflictos es factor insoslayable para evitar que la sociedad se consuma en el enfrentamiento estéril de los actores del poder. Cuando los conflictos desbordan y rebasan a las instituciones, se pierde la oportunidad de que las reglas sean la base para moderar desacuerdos, desactivar posturas extremistas y crear condiciones favorables para el desarrollo de las contiendas políticas.

La institucionalidad⁶ entendida como un conjunto de reglas convenidas, vigentes y difundidas, permite que la sociedad ingrese a fórmulas de asociación que coadyuven a la mejor articulación de los intereses en competencia. En este caso, la institucionalidad democrática es un medio que contribuye a evitar que las diferencias no deriven en antagonismos irreductibles. Garantiza, a la vez, que los sistemas de transacción contribuyan a estructurar arreglos y compensaciones, permitiendo que el juego del poder se desenvuelva con apego a reglas puntuales y eficaces.

Las ventajas de la institucionalidad democrática se manifiestan en que tiene los medios y recursos para absorber el universo amplio, diverso y complejo del pluralismo político y lo reconoce como pieza importante del sistema democrático de vida, el cual es consustancial a la sociedad moderna. Esto significa que las instituciones democráticas dan cabida a mayorías y minorías, ordenan expectativas, modulan rivalidades y permiten, en razón de su esencia, que los triunfadores de hoy a lo mejor no sean los de mañana; o bien que quienes hoy no han ganado, en el futuro lo consignan. Las instituciones democráticas garantizan que la lucha por el poder se apoye en reglas que propicien certidumbre, por cuanto éstas deben tener las instancias, decisiones, procedimientos y estructuras para organizar la

⁶ "El principal criterio para determinar la institucionalización o consolidación democrática es una adecuación razonablemente cercana entre reglas formales y comportamiento." G. O'Donnell, "Otra institucionalización", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, p. 235.

competencia política, calificar los resultados, dirimir los conflictos y reconocer la legalidad de las contiendas.

Éstas son las ventajas de las instituciones democráticas a las cuales debe agregarse que los incentivos para los actores políticos es una contribución en favor de las propias instituciones. Ganar o perder no son opciones concluyentes, sino acicate para que la competencia sea más intensa y continua. Recordando a Adam Pzeworski, la democracia es un sistema que se desarrolla en el ámbito de la "incertidumbre institucionalizada".

Por eso, la democracia política⁷ en cuanto sistema de procedimientos susceptibles de corrección, permite que los conflictos tengan sitios en la institucionalidad progresiva; que la competencia sea visualizada en términos de adversarios; que la alternancia en el poder sea periódica, ordenada y con reglas diáfanas para que el ejercicio de la función pública sea motivo de rendición de cuentas y que las actividades del gobierno sean objeto de mejoramiento continuo, tomando en cuenta las ventajas de la evaluación, dado que las organizaciones ciudadanas pueden y deben formular opiniones que permitan focalizar los aspectos relevantes de la compleja acción del gobierno.

Por otra parte y como método de gobierno, la democracia se asocia con la expresión civilizada de los opuestos, la formulación de acuerdos que pueden ajustarse y replantearse en razón de expectativas, demandas, el comportamiento de los actores y la rearticulación entre el gobierno y la sociedad. En la democracia, los mejores valores de la convivencia humana tienen opción para traducirse de proyecto⁸ a realidad tangible. Por la democracia, los individuos y las or-

⁷ "Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia en cuanto contrapropuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*. Así, pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sean tomadas con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos." N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 24.

⁸ "¿Cuáles son las condiciones de sobrevivencia de una democracia? La respuesta consiste en apuntar, primero, para que un país tenga un régimen democrático el año próximo es bueno que lo tenga ya este año. Segundo, que sea un país rico; tercero, que crezca económicamente; cuarto, que reduzca desigualdades económicas; quinto, que ninguna fuerza política domine el sistema político de una manera monopólica; sexto, que no tenga tradición de caí-

ganizaciones sociales acceden al debate público y al reconocimiento de las instancias clave para orientar los cursos de la vida colectiva.

En la democracia moderna, los gobiernos y las administraciones públicas desarrollan sus tareas con base en la separación y división de poderes. Son consideradas instituciones que regulan la vida social y política para favorecer el cumplimiento de objetivos que sean productivos, emprendedores y visionarios. Además, se enlazan con base en los sistemas de pesos y contrapesos para evitar que el poder se concentre y consiga bloquear los movimientos ciudadanos que emergen con la participación de los actores políticos.

Reordenamiento democrático en México

México ha vivido en los últimos 27 años procesos que apuntan a un auge mayor de las prácticas orientadas por la senda de la democratización. Los vínculos Estado-sociedad son objeto de rearticulación, lo cual provoca que las estructuras del poder pierdan su carácter de estatua de sal. Es un hecho innegable la emergencia de nuevas fuerzas y energías ciudadanas, mismas que influyen en el reacomodo de la vida pública para que ésta sea más abierta, competitiva e intensa. Existen nuevos grupos y demandas que ocupan un lugar significativo en el centro de los procesos del poder y ello constituye un cambio entre las realidades que en otros tiempos daban cuenta de un estatismo adormecedor de la iniciativa de los ciudadanos; en la actualidad testimonian el rencuentro de los ciudadanos con sus organizaciones y el espacio de lo público.

Los intentos por desestatizar la sociedad y el mercado cobran un auge importante, dado que las capacidades individuales reclaman sitios que en otros tiempos les fueron saturados con más acción administrativa y estatal. De igual manera, los diques al corporativismo

da de regimenes democráticos en el pasado; séptimo, que tenga instituciones parlamentarias; y octavo, que goce de un clima internacional favorable." A. Przeworski, "Las condiciones para la sobrevivencia de la democracia", en Y. Meyenberg y R. Espinoza (coords.), *Política y ciencia política, Conferencias Magistrales del Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Instituto Federal Electoral/Universidad Autónoma Metropolitana, 1997, p. 143.

y al paternalismo⁹ han aumentado debido a que la participación ciudadana se intensifica y provoca modificaciones sustanciales en las estructuras verticales del poder. En este caso, la voluntad de cambio y la resistencia al mismo conforman situaciones contradictorias y tensas que deben gobernarse en términos de la institucionalidad democrática, evitando que las prácticas, costumbres y valores autoritarios reactiven su presencia en la vida política.

El autoritarismo del sistema político mexicano se ha sustentado en la concepción borbónica del poder, en el ejercicio unipersonal¹⁰ de las decisiones, en los arreglos cupulares, en la exclusión de organizaciones y ciudadanos, en el incremento de la burocratización, en la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos y en la falta de rendición de las cuentas públicas.

El autoritarismo ha impedido que la democracia sea considerada como un gobierno de instituciones y ha favorecido hasta sus últimas consecuencias el gobierno de los hombres. El autoritarismo¹¹ no reconoce las ventajas de las instituciones, sino que decide de acuerdo con el pragmatismo casuístico. Frena las iniciativas de los ciudadanos, desmoviliza las acciones de la sociedad y bloquea los propósitos de renovación y cambio democrático.

⁹ "El mexicano es un régimen que se ha basado en el paternalismo. Si bien hemos alcanzado formalmente la categoría de ciudadanos, se nos sigue tratando como menores de edad; los derechos políticos derivados de esa categoría ciudadana no han alcanzado su vigencia plena al ser limitados por factores autocráticos. Por tanto, la superación de la minoría de edad política y el consecuente abandono del paternalismo indicaría indudablemente un acercamiento a la dignidad política de la democracia." J. Fernández Santillán, *Liberalismo democrático*, México, Océano, 1997, p. 88.

¹⁰ "Para los partidarios de la autocracia el objetivo es la eficacia del poder. La mayor eficacia se obtiene allí donde tendencialmente se concentra más poder [...]. La autocracia necesita la desigualdad porque requiere la concentración del poder decisional para garantizar su eficacia; la democracia exige la igualdad porque necesita la distribución del poder decisional para hacer posible la libertad política. Una propicia la pasividad de los súbditos, otra la participación de los ciudadanos. En la primera, la decisión política es producto de la voluntad de uno solo (o de pocos); en la segunda, la decisión política brota de la voluntad colectiva." *Ibid.*, p. 84.

¹¹ "La caracterización del sistema como un régimen autoritario y el análisis de los mecanismos de control político, se hacían a partir de la "capacidad" de las autoridades para regular y dirigir la forma y contenido de las demandas y apoyos políticos del sistema así como la naturaleza de los actores mismos. Bajo esta perspectiva se consolidó y se volvió común, en estos años, la noción de sistema político mexicano, en sentido peyorativo, como la capacidad de manipulación y red de complicidades, y no como las vinculaciones institucionales de representación, participación y responsabilidad públicas." I. Marván Laborde, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997, p. 30.

El autoritarismo es consustancial a los valores faraónicos del Estado, a la politización innecesaria de la economía, a la promesa de los paraísos incumplidos y a los objetivos que evitan que la sociedad pueda desarrollarse de acuerdo con sus capacidades. No concibe a la sociedad sin la presencia abrumadora del Estado y finca en el uso discrecional de los recursos públicos, la efectividad de sus prácticas políticas. Para el autoritarismo no hay evaluación de capacidades que permitan determinar los límites fiscales, legales, organizativos y políticos del Estado. Por el contrario, erige al Estado en necesidad artificial para legitimar que el ejercicio del poder sea piramidal y centralizado.

Sin embargo, en política no hay realidades incambiables ni procesos inmutables. Por ello, el autoritarismo empieza a tocar fondo, debido a que los movimientos democratizadores que se gestan en la sociedad y se organizan cada vez con mayor frecuencia, tienen vitalidad y ganan lugares estratégicos para impedir que el Estado majestuoso, litúrgico y providencial sobreviva en cuanto credo y sistema de prácticas gubernamentales y administrativas.

No más Estado innecesario y sí más vida social y ciudadana son proclamas que recorren el país para postular los valores del cambio continuo y democrático. No más Estado nodriza ni más administración pública sobredilatada,¹² son propósitos de una sociedad que toma conciencia del protagonismo que le corresponde como cuerpo activo, productivo y emprendedor. Las relaciones Estado-sociedad se han transformado hasta articularse en nuevas realidades caracterizadas por la orientación hacia una economía de mercado, la liberalización de la vida política, la apertura del gobierno y los esfuerzos por impulsar los procesos de descentralización política y administrativa.

De igual manera, la aplicación de políticas correctivas en materia de gasto público, deuda externa y déficit fiscal han tenido relevancia en la agenda del gobierno, pues constituyen medios para evitar una mayor asimetría entre la vida productiva de la sociedad y el

¹² "Un Estado que cumple sus funciones públicas mediante organizaciones no gubernamentales, las cuales se hacen cargo directamente del proceso de prestación de los servicios y la producción de los bienes públicos, obliga a otra idea de administración pública y obliga a la administración pública convencional, gubernamental, a asumir otras funciones y operaciones administrativas. Más directivas, más estratégicas." L. F. Aguilar Villanueva, "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 91, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Estado. Las políticas correctivas son un tipo de respuesta institucional para llevar a cabo el reordenamiento del Estado. Centran su atención en superar y evitar los desajustes estructurales del propio Estado y postulan la importancia de que sus tareas sean necesarias y, por tanto, justificadas.

Las políticas correctivas son un medio de alcance temporal y su impacto es mayor cuando se postergan los ajustes del cambio estructural. Entonces, el tiempo de su necesidad tiende a prolongarse, debido a que los males públicos (déficit fiscal y endeudamiento interno y externo), se vinculan negativamente con el ser de la sociedad, es decir, con su vida productiva, hasta afectarla con periodos de recesión, inflación crónica y estancamiento.

En esa medida, la aplicación de políticas correctivas afecta la médula de la tasa de impuestos, la cuantía de las inversiones privadas, la magnitud de los consumos, los niveles de empleo, el valor de los salarios y los procesos de intercambio. Por eso, corregir los excesos del estatismo es un proceso que impacta a la sociedad, pero es condición necesaria para que el Estado elimine el crecimiento injustificado de sus áreas administrativas y burocráticas, las cuales necesitan del excedente económico para su operación y sostenimiento. Sin embargo, cuando el crecimiento administrativo del Estado se realiza dilapidando la riqueza material de la sociedad, sobreviene el efecto agudo de las políticas expansionistas que son financiadas aun con déficit fiscal.¹³

En la actualidad, el tránsito de una economía estatizada a una economía más pública forma parte de la premisa de que el Estado no debe realizar lo que corresponde y sabe hacer la sociedad. Cuando la sociedad tiene condiciones de desarrollo, significa que el Estado cumple su misión pública y social. Cuando la sociedad frena su desarrollo, significa que el estatismo diseña e implementa políticas no funcionales para la sociedad. Por tanto, es importante que el Estado

¹³ "La cuestión fiscal es una de las más importantes en una democracia ya que define los costos monetarios que a cada ciudadano le corresponden por vivir en sociedad, estipula las actividades que el Estado asume como propias y la manera en que se distribuyen los servicios públicos. Los impuestos no sólo captan recursos para financiar el gasto, sino que son, además, un poderoso instrumento para estimular o no el ahorro, redistribuir el ingreso, fomentar o inhibir el crecimiento, penalizar ciertas conductas o actividades y promover otras." C. Elizondo Mayer Serra, "Impuestos y democracia", *Reforma*, suplemento *Enfoque*, núm. 203, 30 de noviembre de 1997, p. 12.

lleve a cabo procesos que tengan por objeto mejorar sus rendimientos, evitando que las políticas que adopta sean consideradas como males públicos. La nueva relación de la sociedad y el Estado es un factor importante a considerar para ubicar el comportamiento político-electoral del país, dado que los reclamos en favor de que el espacio público sea reconocido como lugar de la sociedad y los ciudadanos, rompe con la conducta faraónica que lo invocaba como monopolio exclusivo del Estado. La desestatización del espacio público es consustancial al auge de los ciudadanos organizados, quienes, a través de sus organizaciones, consiguen la apertura de estructuras de poder que antes tenían vedadas. Abrir las esferas de la decisión en el campo de la política ha permitido incrementar la publicitación y ciudadanización del poder.

De acuerdo con lo expuesto, las elecciones del 6 de julio de 1997 se caracterizan como un proceso que condensa los elementos siguientes: 1) el fortalecimiento de la ciudadanización; en este caso, los partidos políticos propusieron a ciudadanos que no son militantes para que sean miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral y de ese modo tengan un papel activo y corresponsable en la dirección, organización, administración e implementación de los asuntos electorales; 2) el reconocimiento de la oposición democrática, es decir, la que acepta las reglas institucionales; 3) el fortalecimiento del pluralismo competitivo; 4) la capacidad para atender y resolver conflictos postelectorales; 5) el cumplimiento y confianza en las reglas acordadas; 6) un reconocimiento más amplio a la oposición constitucionalizada; 7) un cambio significativo en la correlación de fuerzas de la Cámara de Diputados, ya que ninguna fuerza política tiene mayoría absoluta; 8) una expresión más amplia de la cultura cívica; 9) el ingreso a la etapa de mayores acuerdos para negociar posturas parlamentarias y 10) una nueva relación del Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados.

Las elecciones federales han corroborado la voluntad del gobierno y los ciudadanos para que la lucha política tenga reglas de certidumbre en favor de la estabilidad y gobernabilidad. Son prueba de cómo la lucha por el poder transita de estructuras rígidas a flexibles, mismas que dan cauce a las diversas posiciones políticas. Así, la política de candilejas es remplazada por las ventajas de la luz pública, la cual es producto de la acción organizada y coordinada de los ciudadanos

y permite que las prácticas del poder sean objeto de mayor transparencia y de una más amplia y convincente rendición de cuentas. La publicitación de la política es consecuente con los postulados e instituciones de una sociedad que aspira a organizarse con estructuras abiertas y competitivas, para dejar atrás los sistemas rígidos y cerrados, los cuales, por definición, son opuestos a los que tienen naturaleza deliberativa y democrática.

En este caso, y en lo fundamental, las conductas políticas reflejan la composición de un pluralismo más nutrido, de contendientes más interesados en aceptar las reglas de la competencia democrática y en tipos de participación que incrementan el interés en los asuntos de carácter común.

Sin duda, las elecciones son un acontecimiento importante para la vida nacional. Permiten ratificar desde el ángulo de la decisión ciudadana la opción que ésta tiene para castigar o recompensar a los candidatos a ocupar cargos de elección popular. También permiten oxigenar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, dado que lo nutrido de los sufragios emitidos es prueba de que la convocatoria para ejercer el derecho a votar tuvo éxito.

El mercado político-electoral fue dinámico y tanto las ofertas como las demandas tuvieron condiciones idóneas para difundirse y traducirse en preferencias que culminaron en el derecho a decidir quién debe gobernar. El mercado político-electoral es cada vez más relevante. Su reconocimiento como espacio de opciones, elecciones y decisiones es incuestionable. En él, los ciudadanos valoran la información que se genera, dado que permite afinar criterios y preferencias. Su dinamismo estimula que la competencia entre los partidos sea intensa y las distintas ofertas políticas que se formularon al público elector han sido determinantes para comparar las ventajas de cada una.

Han sido las elecciones un paso más en favor del reordenamiento democrático del país. Dicho reordenamiento institucionaliza una nueva relación entre mayorías y minorías, entre consensos y oposición al reconocer, por vez primera, que hay en el régimen político un nuevo sistema de balances y decisiones para articular los ámbitos del poder del Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados. El reordenamiento democrático del país implica una situación en que la relación entre ambas instancias tendrá que desarrollarse en condiciones

que exigen más comunicación y cooperación entre los dos centros de poder.

No hay duda de que un Poder Legislativo activo, dinámico y celoso de las tareas de vigilancia y rendición de cuentas, será más exigente con el gobierno y la administración pública, y el desempeño de éstos tendrá que vincular calidad, esmero, capacidad y resultados eficaces. El reordenamiento democrático es resultado de procesos de liberalización política¹⁴ y del impulso dado a la política de apertura. Se trata pues, de un reordenamiento deliberado, inducido y formalizado.

En toda reforma institucional se aceleran o retrasan los procesos de cambio. Ante las reformas, no es posible condescender con todos, pero sí es factible unir las fuerzas del cambio que, en tanto protagonistas, desempeñan un papel central para orientar los acontecimientos hacia horizontes distintos a los que se conocen. Las reformas, en cuanto tipo de cambio institucional, son procesos que se orientan hacia otros estadios, y exigen que las fuerzas políticas asuman el riesgo que implica modificar las estructuras y las cuotas de poder.

Las reformas visionarias aspiran a crear un orden dinámico y democrático para dar cauce a más fuerzas ciudadanas. Reformar implica modificar, alterar, adaptar y revitalizar sistemas políticos que, con el transcurso del tiempo y la complejidad de la lucha política, requieren habilitamiento creativo para que el juego del poder se desenvuelva en los terrenos de la institucionalidad democrática. Tanto en su curso como en su prueba final, las reformas son procesos de incertidumbre, dado que, al ser institucionalizadas otras fuerzas en competencia, se tiene como resultado una modificación significativa en la correlación. Esto no constituye una patología o situación excepcio-

¹⁴ "Liberalizar un sistema autoritario supone cambios de largo alcance. Por ejemplo, los que derivan de la disolución de los mecanismos de control y participación y de la consecuente pluralización. Este paso puede ser necesario para dismantelar el autoritarismo, pero no es suficiente, porque no garantiza automáticamente un mayor control de los gobernados sobre los gobernantes, ni siquiera una mayor competencia por el poder. Una característica definitiva de las liberalizaciones es que la élite en el poder conserva el control sobre el proceso de cambio, de manera que, aun cuando éste pueda ser respuesta a demandas desde abajo, también es un proyecto orientado desde arriba. Así, la liberalización puede ser una alternativa para élites autoritarias que quieren mantenerse en el poder y que responden a las demandas de apertura política con la ampliación de espacios a la libre acción de individuos y grupos." S. Loaeza, "Liberalización política e incertidumbre en México", en M. L. Cook, K. J. Middlebrook y J. Molinar Horcasitas (coords.), *Las dimensiones políticas de la restructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996, pp. 174-175.

nal. Es un riesgo que se asume cuando las exigencias democráticas se traducen en realidades ineluctables.

En el caso del 6 de julio, las elecciones conforman una realidad que modifica la correlación de fuerzas en favor de las oposiciones, sin que implique la eliminación de los adversarios, en este caso, de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional. Es una realidad política que da cuenta de cómo México transita de procesos autoritarios, estatizantes y corporativos a otros que recogen la voluntad de los ciudadanos y se manifiestan en comportamientos electorales inéditos. Esta nueva realidad no se forma de manera súbita, sino que emerge con vitalidad desde finales de los sesenta, continúa en los setenta, en los ochenta se define como un tipo de insurgencia ciudadana y en los noventa tiene un papel decisivo para modificar, con sentido democrático, el derecho a elegir otras opciones que reformulan la relación gobierno-sociedad.

Desde una visión de la democracia moderna, el reordenamiento que México ha vivido es fruto de una acción ciudadana que incrementa su presencia de manera significativa en los procesos del poder. Es fruto de que la ciudadanía no desea trato de súbdito,¹⁵ sino que exige respeto a sus derechos para que no se los vuelvan a expropiar con políticas estatizantes que han tenido inspiración colonial, autoritaria y centralista.

Superar la noción de sociedad cerrada para transitar y llegar a lo mejor de la sociedad abierta, es una demanda ciudadana que se gesta y proyecta de acuerdo con los valores de una *civitas* revitalizada.¹⁶ La importancia de la *civitas* se manifiesta como un caudal de preferencias y votos que han modificado el comportamiento político del país, para vincular los procesos de liberalización y transición.¹⁷

¹⁵ "El ciudadano es un personaje que está en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito político. No es el súbdito que calla y obedece; piensa y discute, habla y decide. No es cosa, sino agente. Es motor de la vida colectiva, no una tuerca dentro de la máquina de la política. Ahí está la gran subversión democrática; la transformación del súbdito en ciudadano." J. J. Silva-Herzog Márquez, "Esferas de la democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 9, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 19.

¹⁶ "La pérdida de *civitas* significa, o bien que los intereses se han polarizado de tal modo y las pasiones inflamado a tal punto, que estalla el terrorismo y la lucha entre grupos y prevalece la anomia política; o bien que todo intercambio público se convierte en un trato cínico en el que los sectores más poderosos se benefician a costa de los débiles." D. Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Alianza Editorial, 1996, p. 231.

¹⁷ "La transición democrática es un proceso de cambio cualitativo por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que ese cambio sea pacífico, por

Desde el mirador de la democracia contemporánea, el reordenamiento político debe entenderse como una situación que exige capacidad de adaptación e inteligencia y que, en el caso de México, es el inicio de una etapa de mayor competencia política que implicará mejor destreza en la tarea de gobernar.

Para las oposiciones que han logrado triunfar, es indispensable que articulen con responsabilidad la lealtad institucional. La lealtad institucional es un valor primordial para evitar que el gobierno sea entendido como una entidad partidista. La lealtad institucional se acredita cuando el gobierno es puesto a salvo de las camarillas partidistas y es considerado como una institución común a todos los gobernados. La gobernación de la sociedad es efectiva cuando las reglas institucionales son el medio para preservar al propio gobierno y cuando los problemas públicos son atendidos sin visión ideologizada de grupo, clase o corporación. La lealtad institucional necesita de funcionarios al servicio de los ciudadanos y que de manera continua invoquen el interés público como referente innegociable de lo que significa el buen gobierno.

Cuando se gobierna, la lealtad partidista no debe suplantar a la lealtad institucional. Por el contrario, cuando se gobierna se debe atender e incluir a todos, es decir, a quienes votaron en favor y a quienes, con su derecho ciudadano, votaron por opciones distintas a las triunfadoras. El gobierno de la democracia¹⁸ reconoce que la diversidad y los disensos son fuente de pluralidad política. La pluralidad es condición importante para identificar la esencia de la vida

vías legales e institucionales y se lleve a cabo en corto tiempo. También se considera como transición aquella transformación por la cual una democracia se profundiza con celeridad y las instituciones políticas penetran con mayor efectividad en la realidad y se convierten en verdadera práctica institucional. Una transición entendida como proyecto concertado en cuanto a modalidades, fines, etapas y plazos sustituye el exterminio del adversario, así adopte el rostro de mera alineación, por su integración, a partir de una aspiración incluyente: todo protagonista tiene un sitio y desempeña una función que afianza la lógica y la operatividad del conjunto sistémico." J. F. Ruiz Massieu, *El proceso democrático de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 125 y 133,

¹⁸ "La democracia es, asimismo, un proceso colectivo, con lo que se desecha la tesis del héroe, y su correlato, la tesis del antihéroe: la voluntad política de los protagonistas no tiene sucedáneo cuando se trata de formular e implantar un proyecto de transición, pero el voluntarismo, la exaltación irracional de la potestad de unos cuantos hombres para impulsar la democracia, o para impedirarla, sin calibrar las condiciones objetivas, o a los demás actores, no tiene resultados efectivos ni duraderos." *Ibid.*, p. 134.

pública y es el modo en que la sociedad accede a las fórmulas de acuerdo institucional.

Cuando las oposiciones triunfan, se constituyen en elemento importante del gobierno y los procesos de gobierno. En esa medida, dan cabida a los valores de la institucionalidad para que la democracia continúe siendo un sistema de gobierno fundado en la tolerancia, la equidad y la civilidad. Las oposiciones con sentido de institucionalidad democrática,¹⁹ tienen a su cargo el gobierno de los ciudadanos y la responsabilidad de tomar decisiones para movilizar y aplicar recursos públicos.

Las oposiciones convertidas en gobierno tienen la responsabilidad de que la sociedad se conserve y desarrolle en razón de sus valores, principios e instituciones. Pertenecer a la oposición no es sinónimo de conductas vulnerables, de intentos por desestabilizar las instituciones; tampoco implica asumir posturas contrarias a los sistemas de la institucionalidad democrática. Por el contrario, si gobernar implica construir puentes para asegurar los consensos, encauzar los desacuerdos y generar beneficios compartidos, esto significa que la oposición convertida en gobierno debe tener lucidez para dirigir y coordinar en favor de todos. Cuando se gobierna, no deben invocarse los valores partidistas, sino convocar al público ciudadano a participar en las tareas de interés público. Cuando el interés público es el referente del gobierno, se dejan de lado las posturas que tienden a dividir lo que es necesario unir a partir de la diversidad social, política y económica.

De otro modo, lo que se gana en las urnas corre el riesgo de perderse si la cultura partidista le toma la delantera a la cultura institucional. Si esto sucede, el gobierno y la administración pública se politizan innecesariamente, abren paso a la ideologización negativa de la función pública y al establecimiento de relaciones clientelares que inciden en el desequilibrio fiscal de los Estados, la disminución de la tasa de crecimiento económico y la generación exigua de los

¹⁹ "En consecuencia, la oposición democrática es, por definición, una oposición leal que está inequívocamente integrada a las instituciones vigentes y se aviene al respeto a la legalidad. Rechaza la violencia como medio para acceder al poder, así como métodos que exacerbaban las pasiones populares. Asimismo, es una oposición responsable que está dispuesta a participar en el gobierno en situaciones de crisis que ponen en peligro el orden institucional." S. Loeza, "Oposición y democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 11, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 53.

beneficios sociales. Erradicar los efectos nocivos de la politización partidista es imperativo de primer orden para que la función pública no sea botín, prebenda ni patrimonio en favor de intereses privados, corporativos o estamentales.

Los cambios en el gobierno y la administración pública

Los procesos políticos del país tienen en la actualidad una dimensión pública de gran importancia. Están permeando la vida de las instituciones y provocan que las mismas revisen sus capacidades de dirección y gestión. En el caso del gobierno y la administración pública, es importante destacar que son instituciones que tienen a su cargo tareas de orden y alcance público. A pesar de circunstancias previstas e imprevistas, su funcionamiento debe garantizarse con plenitud para evitar que se afecte la vida social, política y económica. El desajuste del gobierno y la administración pública debido a la lucha electoral y los triunfos partidistas provoca inseguridad cuando hay ausencia de procesos que garanticen la continuidad de los programas y las políticas públicas.

Reconocer que en la esfera política suceden cambios importantes que modifican las estructuras y cuotas de poder, significa que el ámbito institucional del gobierno y la administración pública también es influido por las prácticas electorales y partidistas. Por eso, es importante considerar que las elecciones del 6 de julio habrán de modificar, en el mediano y largo plazos el perfil y el funcionamiento de las esferas gubernamental y administrativa.

Si México continúa por la ruta de la democratización del poder, la apertura política, la confiabilidad de los procesos electorales, los pesos y contrapesos en la médula del régimen, el énfasis de gobernar a través de políticas públicas y el imperativo de que la función pública sea abierta, tanto las instituciones de gobierno como las de carácter administrativo tendrán que realizar un conjunto de cambios que acrediten con mejores capacidades lo que realizan.

Un cambio previsible en el mundo complejo del gobierno y la administración pública es la necesidad de profesionalizar el servicio público. Si el juego del poder apunta a una mayor alternancia tanto en los cargos legislativos como en los de la dirección ejecutiva, es

importante asegurar la continuidad, el desarrollo y la estabilidad de la función pública. Es fundamental situarla al margen de los vaivenes partidistas, ideológicos y políticos. Es conveniente dotarla de savia institucional para que no se “desarrolle” en las turbulencias de lo que significan la discrecionalidad, la movilidad continua y el final de los periodos sexenales.

En consecuencia, la profesionalización del servicio público será en los tiempos por venir un cambio estructural que comprende las facetas siguientes: 1) asegurar la lealtad institucional de los servidores públicos; 2) no politizar negativamente las tareas del gobierno y la administración pública; 3) definir y dar vigencia a reglas de certidumbre para asegurar la continuidad de la función pública; 4) formalizar las reglas de un servicio público sustentado en el mérito, la equidad, la continuidad, la seguridad en el cargo y la necesidad de que la función pública tenga como sustento los valores de la ética; 5) reconocer que el ejercicio de la función pública es simultáneo al reconocimiento de la carrera administrativa en sus etapas de formación inicial, reclutamiento, capacitación y desarrollo y sistema de incentivos y 6) fortalecer las tareas de rendición de cuentas y de los procesos de evaluación.²⁰ Estos atributos son definitivos para inducir un cambio de fondo en el ejercicio de la función pública.

Sin duda, el cambio institucional es la respuesta para que la acción del gobierno y de la administración pública sean más eficaces. Es una opción para innovar y modernizar la función pública cuando las condiciones del país se encauzan por el camino de las transformaciones en todos los órdenes de la vida nacional.

El cambio institucional exige visión para no violentar los principios que conforman la organización del Estado mexicano. Éstos que

²⁰ “No hace mucho, una referencia frecuente para medir la efectividad del gobierno en México era la cantidad de infraestructura creada. Si un gobierno construía escuelas, caminos, puentes y obra hidráulica, la comunidad sentía que el gobierno era suficientemente bueno. Pero a partir de los años ochenta, cuando el Estado mexicano sufrió una escasez de recursos, tanto los integrantes de la administración como algunos sectores de la opinión pública empezaron a mostrarse más interesados por los problemas de equidad de la acción pública, así como por la eficiencia, la rentabilidad y la calidad de los servicios. Un poco más tarde, el público comenzó a preocuparse no sólo por la cantidad y la calidad de las acciones gubernamentales y las obras públicas, sino también por su fundamentación legal, justificación normal y el grado de responsabilidad de los funcionarios que deciden y llevan a cabo los programas en cuestión.” J. P. Guerrero Amparán, “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995, p. 49.

han permitido construir las instituciones de la vida pública y política, entre las que destacan el régimen de libertades civiles y públicas, la separación de los poderes, los derechos sociales y el reconocimiento de la democracia como un sistema fundado en el mejoramiento constante de la vida económica y social.

El contenido republicano del Estado mexicano se nutre de los principios mencionados y, en tanto estructura de poder, se rige no sólo por atribuciones constitucionales y legales, sino también por el reconocimiento de que tiene límites para obrar de acuerdo con la institucionalidad que lo reconoce como centro rector de la sociedad.

En una perspectiva de lo que se desea y lo que se alcanza, la capacidad para emprender el cambio institucional está a prueba. El modo en que el gobierno y la administración pública sean capaces de institucionalizar los nuevos y los antiguos procesos políticos implica realizar cambios en su modo de funcionamiento. Por ejemplo, atenuar y diluir las prácticas centralistas,²¹ instituir más relaciones horizontales para comunicarse mejor con la sociedad, mejorar el contenido de las relaciones intergubernamentales, descentralizar el gobierno, modernizar los sistemas de gestión pública e impulsar una mejor y más justa coordinación fiscal entre los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

El cambio del modus operandi en lo que respecta al gobierno y la administración pública es fundamental para situar el alcance mismo del cambio y las estrategias para inducirlo. Preservar las estructuras que sustentan lo que realizan el gobierno y la administración pública es importante para no afectar los puntos medulares de su funcionamiento.

Gobernar y administrar son tareas que exigen estructuras para dar cauce a la dirección, la coordinación y el desarrollo de la sociedad. En sí, la sociedad es un conjunto de estructuras que se articulan a través de relaciones de intercambio y compromiso. Para sí, la socie-

²¹ "Los rendimientos decrecientes de la centralización han llevado a los depositarios recientes del Poder Ejecutivo federal a considerar la conveniencia de transferir atribuciones e instituciones federales a estados y municipios; con esta medida se desea facilitar el ejercicio de las instituciones y el funcionamiento de las instituciones conservadas por el gobierno federal. Imperativos económicos y técnicos están conduciendo a una redistribución competencial para hacer realidad la opción fundamentalmente federalista." J. Chanes Nieto, *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, 1997, pp. 73-74.

dad necesita de un gobierno estructurado que tenga como misión desarrollarla con bases constitucionales, capacidad de gestión pública y aptitud para preservarla con sus expectativas y necesidades.

En consecuencia, dichas estructuras se enlazan con la pervivencia de la sociedad y el Estado. Por eso, su preservación se justifica en razón de lo que sustentan, sin que esto implique cancelación de oportunidades para impulsar los cambios necesarios. La institucionalidad de las estructuras implica el reconocimiento de sistemas, procedimientos, valores e intereses para garantizar la vida en comunidad y, de ese modo, asegurar que los problemas y transformaciones de la sociedad sean absorbidas con eficacia funcional.

Implica reconocer que la institucionalidad gubernamental y administrativa tienen ahora nuevas complejidades, las cuales tienen su origen en la intensidad de la vida social, y se proyectan como una urdimbre de intereses en competencia, que debe abordarse con sapiencia y pragmatismo.

De acuerdo con un planteamiento de cambio institucional, el gobierno y la administración pública tendrán un perfil distinto al actual. Esto significa que deben ser instituciones abiertas, promotoras y reguladoras y no como otrora, crecientemente intervencionistas y sobredimensionadas.

Deben ser, por tanto, instituciones que se rencuentran con la sociedad y no incurrir por "motivos de Estado", en un crecimiento incommensurable de la esfera burocrática y administrativa. Tal situación provoca altos costos fiscales, económicos, sociales y políticos. Son costos que se vierten y revierten negativamente a la sociedad, a sus actividades productivas, a los grupos ciudadanos y limitan el desarrollo futuro de la misma, entendida y organizada como nación que aspira a conseguir la autodeterminación.

La agenda de la investigación

La nueva realidad política del país representa, desde la visión de las tareas investigativas, una suma de problemas, percepciones y argumentaciones que deben analizarse más allá del sentido común, las obviedades y las prenociones. Es contrario para los fines de la investigación afirmar que la nueva realidad del país carece de relevancia. Por el contrario, es importante estudiarla, interpretarla y conceptualizarla.

la para identificar las relaciones de causalidad que han generado su formación y comportamiento. Esto implica no sólo que el gobierno y la administración pública pueden configurarse como un objeto de estudio con caracteres no convencionales, sino que, debido a su articulación con los procesos de cambio y transformación, ingresan a una etapa de retos y oportunidades que ameritan nuevos estudios y enfoques de investigación.

Los hechos sociales y políticos no son mecánicos, deterministas ni concluyentes; son cambiantes, contradictorios y complejos. La nueva realidad de México reúne estas características y los trabajos investigativos tienen que sustentarse a partir de nuevas conjeturas, refutaciones, actores, organizaciones y procesos. Si algo demuestra la realidad entendida como problema, es que su dinámica es producto de relaciones volitivas, intereses en juego, expectativas a cumplir, etapas a recorrer y procesos que impulsan nuevas acciones públicas. Hay una veta rica en acontecimientos para analizar y explicar la acción del gobierno y la administración pública.

En México, la realidad del gobierno y la administración pública tiene, entre otros, factores que influirán en su desenvolvimiento funcional y operativo. En este caso, la nueva relación entre el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados implicará por parte de ésta lo siguiente: 1) mayor fiscalización de los ingresos y el gasto público; 2) influencia significativa en la composición del gasto público y en su distribución de acuerdo con las prioridades sociales; 3) rendición y justificación oportuna de las cuentas públicas; 4) publicitación, justificación y disminución de las partidas secretas; 5) mayor negociación entre las autoridades hacendarias y financieras con los representantes populares para llevar a cabo la aprobación de la política económica y la correspondiente base presupuestal; 6) trabajo previo para acordar el tipo de legislación a formalizar, así como la aprobación de planes, políticas, programas y sistemas de evaluación; 7) comparecencia no ritualizada de los servidores públicos de primer nivel ante el trabajo de las comisiones legislativas; 8) evaluación y aprobación en conjunto de las acciones gubernamentales y administrativas del nivel federal; 9) negociaciones orientadas a favorecer con más recursos a los gobiernos locales y 10) nuevos reacomodos en la relación del gobierno federal y los gobiernos locales a partir de las transferencias, la política fiscal y la política del bienestar social.

Con el propósito de identificar las transformaciones institucionales del gobierno y la administración pública en México, las cuales se inscriben en un horizonte de más competencia política, es importante considerar como materia de investigación los siguientes elementos: 1) la necesidad de formular una teoría del público para la administración pública mexicana; 2) la importancia de profesionalizar la función pública; 3) el imperativo de tener una administración pública emprendedora; 4) la importancia estratégica de que el gobierno tenga capacidad de adaptación; 5) la importancia de que el Congreso cumpla con el quehacer institucional de participar con intensidad en la discusión y aprobación de las políticas públicas; 6) el rediseño del gobierno para que sea más adaptativo; 7) organizar la gobernación del país por redes institucionales; 8) la relevancia del desarrollo institucional; 9) la importancia de que la administración pública recupere su contenido y rostro humanizados y 10) que la reforma de la administración pública, al situarse en el contexto de la reforma del Estado, trascienda el carácter instrumental que es propio de concepciones reduccionistas para situarla como un tipo de cambio institucional.

Conclusión

Una ventaja de los sistemas democráticos²² es que permiten el aprendizaje metódico y continuo de las experiencias vividas. El reacomodo democrático que México vive es fuente de información, conductas, valores y objetivos que permiten situar la capacidad de los actores políticos para construir y conservar las instituciones democráticas.

²² "Siguiendo la secuencia, en lo que se refiere al proceso de democratización en sí mismo considerado, éste toma cuerpo en el peculiar desarrollo de la construcción de los nuevos sistemas políticos democráticos, absorbiendo la lógica democrática frente a su lógica autoritaria. El proceso de democratización que supone un auténtico modelado en el interior del sistema contiene cuatro aspectos (Di Palma, 1990:8): calidad del producto terminado, esto es, las reglas democráticas e instituciones particulares, escogidas entre las muchas posibles; el modo en la toma de decisiones que conduce a la selección de reglas e instituciones, es decir, pactos y negociaciones frente a acciones unilaterales; el tipo de socios concurrentes o lo que es lo mismo, el tipo de alianzas y coaliciones forjadas; y el calendario y el ritmo impuesto en las diferentes tareas y estadios de la transición." M. Alcántara Sáenz, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 212.

A través de las elecciones, la sociedad mexicana ha ingresado a nuevos derroteros de convivencia democrática. Lo importante es que los ciudadanos han optado por la senda de la institucionalidad democrática y en esa medida han de contribuir a que la vida del Estado mexicano sea más pública, abierta y competitiva en el nivel del régimen político. Empieza para el país un capítulo excepcional en cuanto a sucesos y retos, en el que hay una nueva correlación de fuerzas y, por tanto, el sistema de controles democráticos le confiere un perfil más institucional a los procesos de gobierno.

La nueva correlación de fuerzas es innegable. Por tanto, las instituciones públicas tienen ante sí hechos y actores que sintetizan una complejidad inédita, un desafío para quienes detentan el poder y un reto para las fuerzas que han conseguido alterar y modificar, con el voto ciudadano, el conservadurismo del sistema político mexicano.

Sin duda, el sistema político mexicano se encuentra en transición y los reajustes que se dan en él provocan que las estructuras de gobierno y los procesos de la administración pública tengan que ser objeto de adaptación inteligente para que continúen como pilares de la vida pública. En efecto, la adaptación inteligente es exigida por los nuevos contrapesos institucionales, el auge de las energías ciudadanas, los reclamos para que continúe la democratización del poder y el propósito de que los valores, procedimientos, controles y logros de la democracia se institucionalicen como un sistema de vida deseado y esperado.