

Trayectoria de un instrumento de gobierno. La agenda de la reforma del Estado (y el acecho de las prácticas autoritarias)

Javier Oliva Posada **



Resumen:

En este artículo, se analiza el concepto de reforma del Estado desde sus orígenes, así como sus diversas implicaciones. Para ello, el autor realiza un recorrido histórico desde las últimas décadas del siglo XX, época en la que se origina el término de referencia, hasta nuestros días donde ha cobrado un dinamismo y vigencia en el discurso. Parte fundamental para el autor es entender qué es la reforma del Estado y el contexto en el que se desarrolla, ya sea vista como el cambio en el régimen político o como instrumento para generar y mantener la gobernabilidad. Se presentan algunos ejemplos de dichos procesos, no sólo en México, sino también otros que han tenido lugar en los últimos 10 años en Europa y América Latina. Al mismo tiempo, se hace una advertencia de los riesgos que implican los procesos de reforma, por las rupturas que éstos pueden provocar, o bien, por el establecimiento de medidas autoritarias y segregacionistas. Finalmente, se presenta una perspectiva de cómo se debe llevar a cabo el proceso de reforma del Estado.

Abstract:

In this article, the author analyzes the State reform concept from its origins, as well as its diverse implications. A historical recount from the last decades of the 20th century finishes with the present attention given to this issue, especially in speech performance. The State reform is addressed by the author within a context given by a changing political regime, and it's seen as an instrument to generate governability. Some examples of State reform are mentioned, both in Mexico and in some European and Latin America countries. The author warns about the risks that the reform processes may imply, because of the ruptures that can be derived or the possibility of the establishment of authoritarian and segregationist measures. In the last part, some recommendations are given for the implementation of a successful State reform.

Palabras clave: reforma del Estado, régimen político, gobernabilidad, transición, Poder Legislativo, democracia.

El autor agradece a Francisco José Madero Preciado por su colaboración en la revisión de este artículo.

** Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, col. Copilco Universidad, Deleg. Coyoacán, México, D.F., c.p. 04510.

Introducción

En plena Guerra Fría y de manera simultánea a los golpes militares en Latinoamérica y otras partes del mundo, comienza a producirse un análisis hasta cierto punto paradójico de la crisis de la democracia. Es en la década de 1970 cuando comienza a darse una rica producción académica dirigida a concretar los pasos a seguir para crear las condiciones generales en la instauración o la consolidación de la democracia. Dichos planteamientos resultan extraños en algunos contextos específicos debido a que ciertos países (principalmente los pertenecientes al Pacto de Varsovia) mantenían una práctica autoritaria desde hacía casi 30 años. Y paradójicos también, porque una parte importante de los pronunciamientos militares y golpistas (notablemente en Latinoamérica) habían sido realizados para deponer gobiernos electos mediante contiendas democráticas, plurales y con un marco jurídico específico, y más aún, con la plena aceptación de los resultados por parte de los adversarios.¹

Así las cosas, de Tailandia a Argentina, de Rumania a Malawi, y en muchos otros países, la precariedad o franca inexistencia de instituciones que velaran por las prácticas de democracia plural y representativa, fueron objeto de estudio. Mientras tanto en México, la fortaleza política y económica del Estado también observaba claros indicios de saturación en su capacidad de respuesta a las demandas de una sociedad urbana, para alcanzar mejores condiciones de vida. Para afrontar una nueva etapa, dirigida al diseño y aplicación de una renovada administración pública, fueron abor-

dados y trabajados los conceptos de transición, alternancia, políticas públicas, transparencia, gobernabilidad y, poco después, el de reforma del Estado (RE). Tales conceptos comenzaron a ser ampliamente estudiados en las universidades y escuelas, así como debatidos en los órganos legislativos y de gobierno.

Desde un inicio, la contraparte a la RE fue y aún lo es, el autoritarismo. Desde una perspectiva analítica (y en no pocas ocasiones propagandística), dentro de este concepto, lo mismo podemos ubicar dictaduras militares, que regímenes políticos con notable fuerza del Poder Ejecutivo, aún cuando su origen haya sido dado por procesos electorales. Al autoritarismo se le tiene más como una ausencia de prácticas democráticas y de transparencia, que como reacciones intempestivas o determinaciones abruptas, que cualquier gobierno realiza para defender los intereses del Estado. Sin embargo, el no realizar una distinción entre el autoritarismo y las prácticas autoritarias conduce, en efecto, a una generalización que impide formular la agenda de la propia RE. Por otra parte, es importante profundizar en el estudio de la influencia que tienen las acciones y participación de la sociedad,² en la definición de las conclusiones que se logren en los ajustes del marco legal y en las reformas institucionales³. Por eso, el asunto y contenido de la agenda es el principal indicador, respecto de los acercamientos y la viabilidad que tiene un ajuste de fondo, en la forma de gobierno y el ejercicio de la representación en un sistema político determinado.⁴

¹ Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanaki, "Gobernabilidad en la democracia. Informe del Grupo Trilateral sobre gobernabilidad en las democracias", en *Cuadernos Semestrales*, núms. 2-3, segundo semestre de 1977 y primer semestre de 1978.

² Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance?*, París, Presses de Sciences Po, 2002.

³ Dice al respecto J.P. Gaudin: "La función primaria de la política es la de agregar los diversos intereses de la sociedad, de tal manera que promueva propósitos comunes y crear coaliciones detrás de políticas y líderes. En una sociedad democrática este proceso tiene lugar a través de complicados proceso de negociación y compromiso dentro del gobierno, dentro y entre los partidos políticos a través de la competencia electoral. Gobernabilidad en la democracia", en *ibid.*, p. 381.

⁴ Como fue publicado en el periódico *Le Monde* el 5 de septiembre de 2007, Stauros Dimas, comisario griego a cargo del medio ambiente, propuso una reforma del Estado para poder reaccionar ante la tragedia de los incendios forestales que azotaron a Grecia entre los últimos días de septiembre y primeros de octubre de ese año.

El contexto y los antecedentes, sitúan a la RE y otros conceptos relacionados, en la órbita tanto de los intereses de los países considerados como potencias regionales, como los clasificados como subdesarrollados (o cualquier otra denominación que en el ámbito de las relaciones internacionales se utilice para distinguir a las potencias económicas y militares del resto de las naciones). Lo cierto es que la concurrencia de los organismos financieros multilaterales poco ha coadyuvado a la instauración y práctica de la democracia y, generalmente, se ha limitado a condicionar la ayuda a la aplicación de medidas muy específicas en materia de comercio, aduanas, derechos humanos, Estado de derecho y otras.

Desde el inicio de la 'exportación' de estas premisas y conceptos (desde los países centrales a los periféricos), la particularidad social, el contexto geográfico y la trayectoria de la historia, fueron gradualmente sustituidos por los estudios comparados, así como por la puesta en práctica de lineamientos de administración pública, diseñados desde instituciones distanciadas de la naturaleza de cada caso (relaciones sociedad-Estado). En este sentido, es importante considerar lo dicho por Pierre Lascombes y Patrick Le Gales: "La instrumentación de la acción pública es reveladora de una teorización [más o menos explícita] de la relación gobernante/gobernado. En ese sentido, se puede señalar que cada instrumento de acción pública constituye una forma condensada y final del saber sobre el poder social y las formas en que se ejerce".⁵

Si se considera que la proliferación de posiciones y debates en torno a la viabilidad de determinadas políticas o programas, así como las acciones emprendidas para dejar a un lado las características específicas de cada Estado y sociedad; la consecuencia no puede ser otra que el de la imposibilidad para obtener los resultados esperados, con el consecuente dispendio de recursos y tiempo in-

vertido. Por supuesto, que esto no implica o niega la opción de que otras medidas (con base a experiencias relativamente exitosas), puedan aplicarse en diversas latitudes.⁶ Sin embargo, la consideración respecto del entorno no ha sido una variable constante a ponderar en los procesos de diagnóstico y evaluación de dichos programas. Campañas de alfabetización, de erradicación o disminución de la violencia intrafamiliar, uso racional del agua, ahorro en el gasto de energéticos, han mostrado resultados contrastantes en sociedades de similares características, pero que ofrecen muy distintas respuestas a las programas.

Una primera reflexión en torno a la diversidad, riqueza analítica y contexto histórico de surgimiento que implica la RE, remite a que por tratarse precisamente del Estado, es donde la referencia a la dinámica sociedad-Estado, cobra con toda profundidad su particular caracterización e identidad. De allí, al extenderse como herramienta de homogenización, la RE comenzó a ser el vehículo idóneo para que organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial e incluso la Organización de las Naciones Unidas instrumentaran programas con metas específicas, con medidas que modificaron la esencia de la naturaleza de los Estados y cuyo sentido principal fue, desde el inicio, la flexibilización de las fronteras y aduanas para la mejor circulación de capitales y mercancías. Desde luego, siempre el sentido de esa circulación es de los países más fuertes hacia los más débiles.

Entonces, cabe hacer una segunda reflexión. Al abordarse desde el término mismo 'reforma' del 'Estado', la ubicación del objetivo es, por tanto, una modificación en la naturaleza del Estado. Sí, pero ¿qué significa 'reformular' al 'Estado'? Esto podría llevar a una amplia lista de elementos relacionados con dicho proceso: La amplitud de los objetivos, la heterogeneidad de las estructuras de gobier-

⁵ Pierre Lascombes y Patrick Le Gales, *L'action publique saisie par ses instruments*, París, Presses Sciences Po, 2004, p. 27.

⁶ El 19 de noviembre de 2007, el periódico *El Universal* publicó la propuesta para la aplicación de un plan de seguridad inglés en México. Se menciona el señalamiento hecho por la Agencia para la Mejora Policial en el Reino Unido (NPJA), con respecto al éxito de este programa en las ciudades de Chihuahua y Aguascalientes.

no, la amplitud en las fórmulas de organización y participación social, así como la caracterización de marco jurídico, las instituciones y la administración pública, el desarrollo de los conflictos entre los grupos de interés, etcétera. Las modificaciones que pretenden ser aplicadas, se confrontarán de manera

inevitable con la práctica, por lo que los operadores de la RE, –esto es, principalmente los órganos legislativos y los partidos políticos– deberán considerar puntualmente los escenarios y consecuencias de los ajustes.

Objetivo de la reforma del Estado: cambios al régimen político (¿también al sistema político?)

Una meta como el que se plantea con la RE, conduce a precisar, al menos, la procedencia y formulación de algunos de los conceptos utilizados. Esto se debe a que re-pensar, re-plantear, re-estructurar, re-formar, no quieren decir otra cosa que analizar la naturaleza vigente del Estado en cuestión. Es por esto que una polémica de semejante profundidad no puede limitarse, en forma alguna, a la mera enunciación de objetivos, articulación de conceptos varios y concluir con llamados a la disposición de parte de los grupos de interés para que demuestren su neutralidad en la futura e inminente nueva etapa del Estado. Los fracasos como los de Italia (*La Bicamerale* 1997-1998) propician, en efecto, el sentido contrario de lo que se pretende: los actores involucrados y afectados –de una forma o de otra– desarrollan una evidente resistencia a la RE. En función

de lo anterior, conviene precisar que “La palabra ‘régimen’ está reservada a la estructura definida por la Constitución y las leyes y reglas que la complementan, la palabra ‘sistema’ se aplica a las configuraciones que remiten a las prácticas efectivas o posibles de acuerdo con el perfil del régimen”.⁷ Luego entonces, la forma de gobierno,⁸ se refiere a las características del sistema de partidos y procedimientos de representación para responder a la pregunta, ¿quiénes deciden?

Así, la RE se enfoca, en un primer nivel, a evaluar la viabilidad de los procedimientos para resolver los conflictos⁹ en la toma de decisiones que afectan al conjunto del sistema político. Sea en un régimen parlamentario, presidencial o sus variantes, el surgimiento de otros actores, la constante transformación de la sociedad, la incorporación de la agenda

⁷ Maurice Duverger, *Le système politique français*, París, Presses Universitaires de France, 1996, p. 19. Es importante señalar que este autor cita a Olivier Duhamel para referirse a la historia del sistema político francés y la relevancia que tiene el papel de la sociedad en la construcción y desmantelamiento de constituciones y gobiernos a lo largo de la consolidación del Estado en ese país. También pueden consultarse las amplias exposiciones de Niklas Luhmann sobre la política y la teoría de sistemas, en la obra de Giancarlo Corsi et al, *Glosario de Niklas Luhmann*, México, Universidad Iberoamericana-Anthropos, 1998.

⁸ Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987. En esta obra, el autor hace dos excepciones respecto del “Intermedio del despotismo” y el “Intermedio de la dictadura” (capítulos XI y XIV), para precisar cómo en esos ambientes y prácticas autoritarios es impensable la polémica respecto de la ampliación en cuanto a los procesos de decisión y su instrumentación.

⁹ Dice Luis F. Aguilar en su obra *Gobernanza y gestión pública* (México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 53): “En consecuencia, la mayor parte de los estudios politológicos y administrativos de fin de siglo fueron explicaciones y pronósticos de la crisis o bien enunciados normativos (valorativos, institucionales, técnicos) sobre las formas de prevenirla o superarla, por lo demás la crisis de la política y la economía de la sociedad desarrollada o en vías de desarrollo alcanzó tal popularidad en el lenguaje cotidiano, académico y mediático que no sólo se utilizó para describir las aciagas situaciones sociales que padecían numerosos sectores de la población sino que se convirtió en la categoría intelectual principal para describir, explicar y superar el agotamiento de la política y economía industrial con su cauda de males personales y sociales. En las últimas décadas del siglo XX hemos pensado la política, el gobierno y la administración pública desde el esquema mental de la crisis”.

mundial a los temas domésticos, los efectos del entorno creado por los medios de comunicación y hasta los nuevos grupos de interés, ponen en evidencia la disfuncionalidad de los antiguos métodos. No es pues de llamar la atención que a inicios del presente siglo y desde la última década del siglo anterior, los regímenes presidencialistas¹⁰ hayan planteado una variante hacia el parlamentarismo¹¹ y, a su vez, los regímenes parlamentarios hayan buscado una derivación del régimen presidencialista para conceder a sus formaciones gubernamentales la estabilidad de la que hacen gala los regímenes presidencialistas. En ambos casos, la pretensión de las reformas atienden a la incapacidad y anacronismo para decidir con oportunidad las respuestas del régimen hacia el sistema político. En este punto, puede plantearse la hipótesis de que el sistema político (más dinámico que el régimen) requiere de una serie de acuerdos que, sin pasar necesariamente por las urnas, reúna a los partidos, sus representantes y dirigencias a la realización de dichos acuerdos.¹²

Tanto en el caso de los regímenes presidenciales como en el de los parlamentarios, la expresión de conductas tenidas por anómalas hasta ese momento por el electorado se fueron imponiendo sobre la práctica: En Francia, el conocido fenómeno de la cohabitación (que significa que el presidente de la República en turno gobierne con un primer ministro de un partido diferente al suyo) se dio tanto en el

caso de François Mitterrand como de Jaques Chirac, debido a que no obtuvieron la mayoría necesaria en la Asamblea Nacional. Estos antecedentes condujeron a que hacia los primeros meses de la Presidencia de Nicolás Sarkozy (julio-octubre de 2007), se exploraran opciones para garantizar un mejor funcionamiento entre el gobierno y la Asamblea Nacional en caso de que el mensaje electoral se repitiera y el partido gobernante (*Union pour la Majorité Populaire*) no lograra dominar la representación. A ese proceso se le llamó, *Reforme de l'Etat*. Su vigencia se fue finalmente diluyendo en medio de la agitación sindical ante la propuesta de reducir las pensiones y la intensa actividad en materia de política exterior de Sarkozy.

La situación italiana (luego del referido fracaso de 1997-1998), hacia el mes de octubre de 2007 y ante la amenaza de una ruptura en la coalición gobernante (que ya había llevado a que en el mes de febrero de ese mismo año Romano Prodi presentara su renuncia al presidente de la República), se buscó consolidar al centro izquierda dominante. Así, mediante la formación de un nuevo partido político¹³ se logró darle estabilidad al gobierno en turno en Italia. La RE fue pospuesta y mediante un acuerdo de gobernabilidad, Italia entró a una nueva etapa de estabilidad.

En México, al igual que los anteriores casos, fueron los resultados electorales, en particular los federa-

¹⁰ Como es posible observar en la edición del 15 de octubre de 2007 del periódico *Le Monde* (en el artículo titulado "Le comité Balladur se plie à la volonté de M. Sarkozy"), el principal tema de debate en la RE en Francia es el procedimiento y condiciones para que el presidente de la República pueda dirigirse en presencia a la Asamblea Nacional (artículo 20 de la Constitución). En esta fuente se señala que en las presentes condiciones, debido a la teoría de la separación de poderes, el mandatario se encuentra imposibilitado para acudir y hablar al pleno legislativo. Cabe mencionar también el caso de Argentina, donde la RE ha recibido el nombre de "Modernización del Estado".

¹¹ Además debe considerarse que, entre una de las características funcionales del presidencialismo, está el hecho de que el diseño del funcionamiento del régimen depende de la existencia de mayorías absolutas y de identidades de partidos entre el del presidente y la mayoría en el Poder Legislativo. Por las dinámicas sociales, el pluralismo y la personalización de la política, este proceso de resultados electorales mayoritarios escasea y tiende a desaparecer. La tensión e inmovilismo consecuencia del pluripartidismo, caracterizan a las democracias de régimen presidencialista.

¹² Guillermo O'Donnell, "La eterna crisis de la democracia", en *Examen*, núm. 153, octubre 2007. En una más de las generalizaciones del autor, la ambivalencia de los criterios para suponer o condicionar la solidez de la democracia en tanto instituciones, deja de lado el elemento cultural y el entorno físico (geografía) para dar paso a las percepciones globalizantes. Más aún, si se considera que la competencia electoral propicia incertidumbre respecto de quién y por cuánto habrá de ganar (y con frecuencia, cómo ganará), la democracia pluralista, implica un misterio con respecto a la voluntad del elector.

¹³ Este partido fue llamado Partido Democrático, y su dirigencia fue electa por la ciudadanía. Según los cálculos de los organizadores y comprobados por los medios de comunicación, fueron casi tres millones de votos los que avalaron esta nueva organización, con Walter Veltroni a la cabeza, en ese momento, alcalde de Roma.

les de 1997,¹⁴ los que gradualmente condujeron a la búsqueda de nuevos acuerdos para gobernar en medio de severas crisis económicas, magnicidios, crimen organizado (principalmente narcotráfico), desmantelamiento del Estado en materia de energéticos así como la alternancia partidista en la Presidencia de la República. Todos estos elementos contextuales marcaron la orientación de la RE. La convocatoria, realizada desde el Senado de la República a través de su presidente, el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, contó con la participación del presidente de la Cámara de Diputados, del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Poder Ejecutivo Federal, de las coordinaciones parlamentarias y de la representación de los gobernadores, así como de las dirigencias nacionales de los partidos políticos, además de la representación de los congresos locales y de las presidencias municipales. Su instalación fue en el Palacio de Minería, en la Ciudad de México, el 25 de abril de 2007, luego de la aprobación unánime en el propio Congreso de la de la Unión de la Ley para la Reforma del Estado. Se estableció el plazo de un año para entregar resultados específicos en materia de procedimientos políticos.

Luego del repaso conceptual que hemos presentado, abundaremos tanto en las características como en las condiciones necesarias para llevar a buen puerto una RE. No sólo por los casos referidos sino por otros más, incluso en Latinoamérica, los resultados electorales no pueden ni deben orientar una RE en tanto que su naturaleza y esencia no pueden quedar sujetas a los lógicos vaivenes observados en las urnas.¹⁵ Un resultado electoral no constituye la

base sólida que requiere una agenda para la RE y la actualización del régimen político. De aquí que, ante la problemática que genera la dinámica electoral, se pretenda que sean los organismos plurales (9 congresos o parlamentos) los encargados de llevar a cabo los complejos procesos de negociación de las RE e implementar sus resultados en las políticas públicas.

En efecto, al quedar en entredicho la legitimidad (en tanto que la legitimidad es una creencia ciudadana, principalmente) de un gobierno, y más aún la forma en que se procesan los acuerdos luego de una elección desfavorable o cuestionada, el primer paso es, sin duda, revisar y analizar hasta dónde alcanza el terreno de la negociación bajo los parámetros vigentes. La ampliación de los espacios de conciliación, afectan o van en detrimento del sector 'no triunfador'.¹⁶ La legitimidad queda debilitada y la fórmula para articular acciones de relevancia será la gobernabilidad. A pesar de las diferentes acepciones de gobernabilidad, como se apunta en la introducción, ambos conceptos (RE y gobernabilidad) son mutuamente incluyentes y sincrónicos para reconstituir la política y el acto de gobierno. Los pactos entre las élites políticas tienen la función principal de crear condiciones de gobernabilidad (estabilidad) a la vuelta de reñidos procesos electorales que evidencian la fragmentación de los intereses nacionales y regionales. De allí que las observaciones críticas al aparato administrativo, sean el paso inicial y natural para intentar una reforma del aparato gubernamental. De sus contenidos dependen los alcances para una RE.

¹⁴ La creación en 1995 de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados (cuya función fue la de integrar a los líderes de las bancadas de los partidos a un órgano de dirección), preveía la disfunción en breve de la Gran Comisión, como en efecto sucedió. En virtud de esto, los resultados electorales y la fragmentación en la representación llevó a que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fuera modificada de fondo.

¹⁵ Dice M. Duverger (*op. cit.*, p. 56): "Todo régimen pluralista supone que cada uno de los adversarios conserva un mínimo de confianza en el otro: es decir, que cada uno cree que el otro no abusará del poder en caso de llegar a gobernar". Si este supuesto se vulnera o de principio no se observa, la debilidad estructural, conceptual, institucional y práctica de la democracia, hará de esta un simple procedimiento plebiscitario del grupo y partido en el poder.

¹⁶ No se utiliza el término 'derrota' pues de todas formas el gobierno sigue desempeñando sus funciones. Simplemente, un resultado electoral desfavorable en la formación del Poder Legislativo, al inicio o a la mitad de gestión, le obliga a ser más conciliador, y por lo tanto, más lento en la obtención de resultados.

La transición: puente operacional entre RE y gobernabilidad

Ante la dinámica y compleja estructura social y cultural, se observa que la ya mencionada meta de la reforma del Estado dejó de ser un objetivo identificado con las democracias de países emergentes, potencias regionales o cualquier otra clasificación que marcara una distinción entre el desarrollo y el subdesarrollo. Lo anterior, tiene una significación de fondo por lo que hace a la tradicional diferenciación entre la solidez, consistencia y calidad de las democracias de los países industrializados y aquéllos que no lo son. En pocas palabras, la incertidumbre respecto de la orientación que puede tomar la referida complejidad social, se convirtió en un patrimonio compartido. La temática de la integración multicultural¹⁷ ha sido, sin duda, el punto de referencia para homogeneizar preocupaciones y reformas de la democracia en la mayor parte de los países conocidos como 'occidentales'.

La conjunción entre RE (objetivo) y gobernabilidad (procedimiento), representa la oportunidad para la clase política y los grupos de interés para lograr los ajustes de fondo requeridos sin la concurrencia del testimonio electoral (es decir, sin que medien elecciones para avalar o rechazar las medidas acordadas y aplicadas). Todos estos factores hacen del Poder Legislativo un actor determinante en cuanto a la legitimidad de la propia RE al situarse en el centro mismo del debate, así como de la autoridad que se deriva de su representatividad. Será el perfil específico de cada caso de la RE, donde el acento y particularidad de su conformación (en tanto sistema

y régimen político), lo que articule la negociación y la agenda.

Por tanto, resulta arriesgado fijar un modelo específico para alcanzar una determinada RE. En todo caso, el punto de partida es la plena convicción de parte de los actores del régimen, así como de los grupos de interés,¹⁸ de que la viabilidad de las condiciones bajo las cuales se procesan las decisiones y los conflictos ha llegado a su fin. Es necesario que la democracia (en tanto procedimiento y representación) logre canalizar con oportunidad las exigencias sociales y la articulación de las expectativas de la relación sociedad-Estado para preservar las condiciones de estabilidad y certidumbre legal e institucional. Así, mientras que en el caso de México el tema propuesto es el mayor protagonismo del Poder Legislativo, en Francia es la reforma a las atribuciones constitucionales del presidente de la República, en Polonia serán los acuerdos duraderos entre los partidos en el parlamento, y así sucesivamente de manera diferenciada.

Para el caso de México, "las descalificaciones entre partidos, las denuncias, incluso penales, las solicitudes de juicios políticos y otras acusaciones menores, son el pan de cada día. Éstas crean un clima de inestabilidad, impiden los acuerdos políticos, retrasan los acuerdos gubernamentales y operan contra la credibilidad de los propios partidos, debilitando en consecuencia la confianza en ellos por parte de la ciudadanía".¹⁹ De allí que se halla propiciado desde el Poder Legislativo (en particular desde el Se-

¹⁷ Alain Renaut, *Égalité et discriminations*, París, Seuil, 2007.

¹⁸ Guillaume Courty, *Les groupes d'intérêt*, París, La Découverte, 2006. En el sentido de la defensa, consolidación y expansión de los elementos que articulan a organizaciones públicas y privadas, cuyas expectativas se pueden ver afectadas por la dinámica política, electoral y representativa. No pocos autores (entre ellos Courty) sostienen que de mantenerse esa tendencia, los poderes y asambleas legislativas serán al final sistemas de representación de los grupos de interés más que de la voluntad de la mayoría ciudadana.

¹⁹ Mario Ojeda Gómez, *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, México, El Colegio de México, 2004. p. 69 y ss. Más adelante el autor se refiere a la gobernabilidad como sinónimo de estabilidad política (y económica) en un régimen presidencialista de partido hegemónico, procurando llegar a acuerdos desde su interior.

nado de la República) una atmósfera en donde –al menos de inicio– la posibilidad de crear acuerdos sea una finalidad en sí misma. No obstante, una coyuntura electoral se convirtió en el parteaguas de la historia contemporánea del país: la derrota del PRI en los comicios presidenciales del 2000, repetida en el 2006. Es entonces cuando una reforzada dinámica, práctica e interpretativa, hace su aparición en el discurso y el debate.

Hay un tercer concepto que tiene una presencia recurrente: la transición. Desde los volúmenes publicados en 1990 por Guillermo O'Donnell y otros autores²⁰, ha alcanzado una difusión considerable en la producción científica social en cuanto a la planificación de los gobiernos y en los informes y evaluaciones de organismos internacionales.²¹ Sin embargo, los antecedentes específicos, sea por región o por país, muestran las condiciones prevalecientes para concretar y especificar cada una de las agendas. En ese caso, es pertinente destacar que “las transformaciones de la organización administrativa no constituyen entonces, una simple operación técnica despolitizada. Más allá de los beneficios atendidos de la ‘reforma del Estado’ en ocasiones las modificaciones son contrarias y particularmente controvertidas [...]”.²² Esto, en plena concordancia con la historia y los anclajes que representan los anteriores procedimientos y acuerdos, para articular las soluciones de los conflictos en el sistema político y en el régimen.

Es así que la transición, más que una fase en sí misma, implica el arranque de la ‘normalización’ de los nuevos acuerdos y es el resultado de la reformulación político administrativa (y por lo tanto legal) de los acuerdos alcanzados. Constituye la puesta en práctica de las negociaciones dejando a un lado la

retórica, las buenas intenciones y los honorarios de consultoras internacionales contratadas a su vez por los organismos también internacionales. La capacidad y disposición de los operadores de la RE serán la mejor garantía de éxito.

Dada la conjunción de aspectos electorales, mediáticos y una larga lista de factores y condicionantes, la posibilidad para que la RE alcance un margen razonable de éxito en México depende de qué tanto los operadores consideren la relevancia de las lecciones del pasado (con sus aspectos positivos o negativos). No obstante, existe una proclividad a eliminar tal o cual actor del nuevo diseño; lo que esta postura acarrea son conflictos y tensiones provocadas por el recelo e inconformidad de los actores y grupos no integrados al diseño y que en suma, retrasan no sólo los acuerdos sino que, incluso, pueden impedir una transición basada en la legitimidad y en la Ley. Por eso, las tentaciones para reeditar estructuras autoritarias no son privativas de un sistema y Estado con antecedentes en la materia, sino que también ocurren en democracias maduras en donde el escenario internacional exige adecuaciones o puesta a prueba de sus instituciones (casos como las dos elecciones de George W. Bush en 2000 y 2004).

En su libro clásico *Critique de la decisión*,²³ Lucien Sfez argumenta que en la medida en que no sean establecidos o considerados los efectos de las decisiones a aplicar, los actores involucrados reaccionarán vulnerando los intereses de aquéllos que se han arrogado la dirección de los ajustes, lo que llevará a la interrupción del proceso en la aplicación de la decisión. Para el caso específico de países con notables antecedentes históricos y estructurales de prácticas autoritarias, la ponderación de las conductas que las reproducen, así como de organizaciones

²⁰ Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1990.

²¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre la democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004. Más adelante citaré algunos argumentos respecto a las relaciones entre RE, gobernabilidad y transición, para procurar una idea más específica de su utilidad como herramienta para la articulación de consensos o acuerdos, rumbo a una nueva estructura administrativa y de gobierno.

²² Philippe Bezes, “Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management?”, en *Critique internationale*, núm. 35, abril-junio de 2007.

²³ Lucien Sfez, *Critique de la decisión*, París, Press de Sciences Po, 1992, pp. 349 y ss. En este capítulo, el autor centra sus observaciones en la “linealidad” de la decisión y sus consecuencias sobre la libertad de acción de los actores, considerados desde la óptica de los operadores.

e incluso segmentos importantes de la administración pública, propician ambientes de exclusión-defensa de esos intereses. Suponer que solamente los actores que tienen su origen en la administración pública y en la acción de Estado son los que pueden reaccionar ante afectaciones en el proceso de transición, es llevar a que la operación se torne más compleja,²⁴ sobre todo si se toma en cuenta la intervención de otros sectores interesados.

Las prácticas autoritarias no desaparecen o se desvanecen por el establecimiento de acuerdos o generación de leyes o dependencias gubernamentales. Como condición fundamental se encuentra la plena convicción de que dichos procedimientos, además de anacrónicos y no democráticos (por tanto, faltos de transparencia), den paso a cuestionamientos de fondo a la legitimidad del sistema y del régimen. Conductas impositivas, carentes de un mínimo de debate, constituyen un escenario, por demás peligroso, para el Estado en su conjunto. Por una parte, se margina a actores centrales en anteriores etapas del sistema, afectando por tanto a esos intereses que han sido tan consistentes pues han logrado sobrevivir a los cambios políticos y electorales.

Por otra parte, se pueden distinguir “tres tipos de políticas de descentralización: administrativa, fiscal y política”,²⁵ atendiendo a las especificidades geográficas y de administración locales. Es decir, como se ha señalado, la relevancia que tienen los anteriores actores del sistema y la trayectoria del diseño institucional y de equilibrios políticos, deben analizarse para la confección en la renovada institucionalidad. Precisar los intereses y acercar las ideas son dos elementos que, puestos en práctica, contribuyen a que este proceso de reforma pueda dirigirse

con claridad a sus objetivos aunque, por paradójico que resulte, no sea en efecto una RE sino una modificación del sistema de la administración pública y el reparto de equilibrios del poder.

Algunos de los autores aquí citados destacan diversos aspectos relacionados con la RE, como la descentralización (Tulia Falletti) y la evolución histórica de las instituciones (Maurice Duverger). Planteamos que referirse a la RE no es exactamente una reconsideración a propósito de las bases históricas del Estado, ni una modificación de fondo a la Constitución, ni mucho menos a la unidad geográfica soberana de la nación. Aún más alejada queda la opción de la nueva cultura o estructura cívica. Si no es ninguna de estas opciones, entonces, ante lo que nos encontramos, es frente a una reforma del régimen político y de la administración pública en general; una nueva distribución en el ejercicio del poder político. La RE requiere de gobernabilidad para operar una transición que lleve a la consolidación de los nuevos acuerdos, lo que debe llevar a la puesta en práctica de una nueva forma de pensar y hacer la política. Este nuevo enfoque debe estar sustentado en la deliberación y el cumplimiento de lo pactado, para que los acuerdos puedan tener viabilidad.

En la situación de México, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, evidencia la ausencia de una práctica política que facilite no sólo la opción del acuerdo sino su cumplimiento y puesta en papel como Ley e instancia del servicio público. En ese sentido, la constancia en su aplicación habrá de propiciar que las prácticas autoritarias del sistema político se vean disminuidas en su capacidad de imposición y abran paso a procesos de deliberación y convergen-

²⁴ Luhmann define la complejidad como la aparición simultánea de elementos que inciden en la toma de decisiones, pero que no por eso se encuentran relacionados. Así, la conjunción de tendencias cuya solución ya no atraviesa por los procedimientos anteriores, genera tensiones y disfunciones en el sistema. Cfr. G. Corsi, *op. cit.*

²⁵ Dice Tulia Falletti en su artículo titulado “S’emparer du pouvoir ou créer du pouvoir? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil” (en *Critique Internationale*, núm. 35, abril-junio de 2007, p. 103): “La descentralización administrativa es el conjunto de políticas que transfieren la administración y la oferta de servicios sociales (tales como la educación, la salud, la ayuda social o a la vejez) a través de los gobiernos locales [...] La descentralización fiscal se refiere a las políticas que propician el crecimiento y autonomía presupuestal de los gobiernos locales [...] La descentralización política consiste en la serie de reformas constitucionales y electorales dispuestas a aceptar e impulsar, las representaciones de las comunidades locales”. Si bien la autora se refiere a casos de dictaduras militares, la agenda de una descentralización en tres frentes, es una interesante sugerencia para países con prácticas autoritarias como es el caso de México.

cia programática. En cada caso, el Estado hará énfasis respecto a qué parte de la administración pública se modificará (es decir, si deberá ser una modifica-

ción sustancial en la administración, en la política o en materia fiscal), para guiar la formulación de la agenda de la llamada RE.

La posibilidad práctica de la deliberación y la democracia

El reciclamiento de los actores políticos (sean partidos, organizaciones empresariales, medios de comunicación, iglesias, agentes internacionales –ONG’s, gobiernos, organismos- sindicatos, entre otros) con cierta regularidad se observa como condicionante a una renovada institucionalidad de la democracia. Y en efecto, mientras el nivel de análisis solamente se refiera a los recursos técnicos de la administración pública, el manejo de los recursos, la transparencia y las opciones para una práctica de la democracia serán lejanas. Al respecto, Guillermo O’Donell sostiene: “Las reflexiones precedentes sirven como primeras indicación de la principal preocupación de este texto: el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos y, en general, los estados, para avanzar en la democratización de sus respectivos países.”²⁶

Cuando los gobernantes actúan en otro sentido, (es decir, concentrando poder y capacidad de convocatoria), y se dirigen hacia la formulación de una nueva Constitución²⁷ (que legitime el nuevo arreglo social y de élites), la comunidad académica internacional y los organismos multinacionales no escatiman calificativos, para criticarlos y calificarlos como populistas.

En ese contexto, conviene precisar que el sentido y objeto de la RE adquiere un sentido crucial, tanto como la agenda misma de las acciones pactadas. En meses recientes se hace alusión, en varios países se hace alusión a la RE como un objetivo que permitirá ajustar las estructuras de gobierno, acercar los sistemas de participación a la ciudadanía y diseñar un marco propicio para el buen funcionamiento de la economía de mercado.

La RE como recurso y herramienta de gobierno, convoca a nuevos acuerdos que, una vez alcanzados en la excepcionalidad de estructuras caducas, deben propiciar el paso de renovadas fórmulas para procesar el conflicto. El enorme desafío consiste en que son los mismos actores y operadores políticos los que deberán articular el escenario propicio para el desarrollo de una nueva administración del poder político, contando para ello con la construcción de espacios de deliberación y decisión que fortalezcan la capacidad de gestión de la administración pública, así como la posibilidad de una nueva actitud cívica ciudadana.

Sin lugar a dudas, ese reto aparece como el principal riesgo y ventaja. Riesgo, por el recelo ante

²⁶ Guillermo O’Donell, “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para discusión”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, 2004, pp. 154-155.

²⁷ En particular los casos de Hugo Chávez (Venezuela), Rafael Correa (Ecuador) y Evo Morales (Bolivia); cada uno procedió a la redacción y aprobación plebiscitaria de una nueva Constitución, siendo la más reciente la correspondiente a Bolivia, el 25 de noviembre de 2007. Por supuesto, no es este el lugar para polemizar con respecto a la contribución a la democracia en la región de esos textos normativos y del procedimiento para su aprobación. Se trata, en cambio, de resaltar la enorme contradicción analítica y académica respecto de la RE como un instrumento de medición *a priori* y sin referencia alguna a la situación prevaleciente de cada sistema político. Se pide y diseñan los pasos a seguir para darle sentido a la democracia y capacidad de conducción institucional y cuando se aplica, se acusa de autoritario al gobernante en cuestión. En cambio las críticas menores e indulgentes a la sucesión presidencial-matrimonial en Argentina en octubre de 2007, pusieron de relieve la aceptación de una tendencia menos contestataria a los esquemas internacionales.

la eventual pérdida de posibilidades de incidencia y privilegios que la anterior estructura acarrea a los actores involucrados en la RE. Ventaja, la fuerza de los actores emergentes por que puede ser la base para excluir a esos antiguos actores quienes perderán legitimidad en la contienda por imponer sus posiciones sea ventilando las diferencias y debilidades en los medios de comunicación o bien en las contiendas electorales. En ambos casos, la RE no tiene ninguna oportunidad. Por eso, es que el ciudadano, como destinatario eventual, debe exigir, antes, el ejercicio teórico de una eforma de la ciudadanía.²⁸

Plantearse desde esta perspectiva la RE, exige un esfuerzo mayor a los partidos políticos, a sus gobernantes y a sus representaciones en el Congreso. Sea en el caso de México o de otro país latinoamericano, lo que marque la viabilidad de la RE será la capacidad para articular y cumplir acuerdos, así como las restricciones en el ejercicio del poder.

Recibido el 10 de diciembre de 2007

Aceptado el 23 de junio de 2008.

²⁸ En su obra, *Los patios interiores de la democracia* (Santiago de Chile, FLACSO, 1990), Norbert Lechner señala que en la reforma del Estado es primero la reforma del ciudadano.

Bibliografía

Aguilar, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Bezes, Philippe, "Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management?", en *Critique internationale*, núm. 35, abril-junio de 2007.

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Corsi, Giancarlo, et al, *Glosario de Niklas Luhmann*, México, Universidad Iberoamericana-Anthropos, 1998.

Courty, Guillaume, *Les groups d'intérêt*, París, La Découverte, 2006.

Crozier, Michael, Samuel Huntington y Joji Watanaki, "Gobernabilidad en la democracia, Informe del Grupo Trilateral sobre gobernabilidad en las democracias", en *Cuadernos Semestrales*, nos. 2-3, segundo semestre de 1977 y primer semestre de 1978.

Duverger, Maurice, *Le système politique français*, París, Presses Universitaires de France, 1996.

Falleti, Tulia, "S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil", en *Critique internationale*, núm. 35, abril – junio de 2007.

Gaudin, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance?*, París, Presses de Sciences Po, 2002.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales, *Gouverner par les instruments*, París, Presses Sciences Po, 2004.

Lechner, Norbert, "La eterna crisis de la democracia", en *Examen*, núm. 153, octubre 2007.

———, *Los patios interiores de la democracia*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990.

O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1990.

Ojeda Gómez, Mario, *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, México, El Colegio de México, 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre la democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004.

—————, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Ed. PNUD, 2004.

Renaut, Alain, *Égalité et discriminations*, París, Seuil, 2007.

Sfez, Lucien, *Crítica de la decisión*, París, Press de Sciences Po, 1992.