Innovación y gobernabilidad en un Estado obsoleto

Innovation and Governability in an Obsolete State

Alfonso Durazo

En-claves del Pensamiento, vol. IV, núm. 8, julio - diciembre, 2010, pp. 123-146
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México
Distrito Federal, México

En-claves del Pensamiento,
ISSN (Versión impresa): 1870-879X
dora.garcia@itesm.mx
en-claves.ccm@servicios.itesm.mx
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de
Monterrey Campus Ciudad de México
México

INNOVACIÓN Y GOBERNABILIDAD EN UN ESTADO OBSOLETO

ALFONSO DURAZO*

Resumen

El presente trabajo analiza la necesidad de innovar el trazo institucional del Estado mexicano como vía imprescindible para incidir en la eficacia del aparato público en su conjunto y afianzar la gobernabilidad en un marco de legalidad y principios democráticos. Se parte de la hipótesis de que las deficiencias del Estado mexicano se deben más a la obsolescencia de su estructura jurídica —diseñada bajo una visión semi-autoritaria— que a una deficiente gestión de gobierno. Se asume igualmente que la baja calidad de la democracia es también consecuencia directa de la existencia de un Estado obsoleto que afecta la implementación de políticas públicas e influye de manera decisiva en los bajos niveles de gobernabilidad conocidos hoy por nuestro país. Se propone un programa de ajuste y creación institucional que trascienda la mera actualización de procesos para llegar a a la matriz del problema: la estructura jurídica del Estado mexicano.

Palabras clave: Gobernabilidad democrática, transición política, innovación, Estado obsoleto, cambio institucional.

* Estudiante del quinto semestre del Programa de Doctorado en Políticas Públicas del ITESM, Campus ciudad de México, México, adurazo_2004@yahoo.com.mx

Abstract

This paper addresses the need of the Mexican state for institutional innovation as a means for improving both the whole public apparatus effectiveness and governance rooted in legal and democratic practices. The main hypothesis is that current deficiencies of the Mexican state are due more to an obsolete public legal structure —originally designed in a semi authoritarian political context— han to inadequate government management. This institutional obsolescence also affects negatively the quality of Mexico's democracy, it's whole public policy process and governance. The final proposal is the creation of a new program to take on institutional design that transcends a simple public process or public management upgrade and instead focuses mainly on the state's legal structure.

Key words: Democratic governance, political transition, innovation, obsolete State, institutional change.

Introducción

El triunfo del candidato panista en la elección presidencial del 2 de julio del año 2000 significó un viraje político de dimensiones históricas en nuestro país. Por primera vez desde la institucionalización de la Revolución mexicana en 1929, con la constitución del Partido Nacional Revolucionario, arribaba al Ejecutivo Federal un candidato de oposición. A casi una década de ese acontecimiento la transición mexicana muestra transformaciones indiscutibles, permanencias saludables, pero también riesgos de retroceso o bien de estancamiento y, sobre todo, una agenda de temas emergentes.

Ese gran acontecimiento político prometía ser un gran paso en el proceso de renovación institucional; generó de inmediato un consenso social amplio para impulsar un cambio democrático y la consiguiente depuración de las instituciones públicas. Se asumía que con la alternancia iniciaba un nuevo ciclo ético y político que impulsaría un rediseño institucional. Se habló incluso de un nuevo referente constitucional; se decía que la sociedad mexicana había cambiado de manera importante y que el sistema político debía de cambiar con ella.[1] En suma, se esperaba que el proceso de transición, fortalecido por la alternancia,

[1] El mismo presidente Vicente Fox resaltó públicamente la importancia de echar a andar los cambios institucionales que México necesitaba e incluso ordenó la creación de una Comisión para la Reforma del Estado. (*Cf*. Vicente Fox Quezada, *Discurso de toma de posesión del presidente Vicente Fox Quezada*, México D. F., 1 de diciembre de 2000.)

tuviera como resultado un mejoramiento general del andamiaje institucional, así como de los procesos de gobierno para hacerlos más transparentes, eficientes y legítimos a los ojos del ciudadano.

Ciertamente, muchos elementos del régimen autoritario, como las aristas más agudas del presidencialismo mexicano, han sucumbido. Se registran también avances en materia de transparencia, servicio civil de carrera, norma electoral, separación de poderes y participación social; todos ellos elementos de una democracia plena. No obstante, las instituciones propias de un régimen plenamente democrático no han terminado de diseñarse. Persisten pobreza y desigualdad extremas —que generan una violencia muda—, altos índices de corrupción y opacidad; debilidad de los vínculos entre funcionarios y ciudadanos, ligada a la todavía baja responsabilidad política de los gobernantes; una endeble coordinación entre niveles de gobierno; un aparato jurídico obsoleto, débil estado de derecho, violaciones recurrentes a los derechos humanos y otros atrasos similares. Tales rezagos inciden negativamente en los niveles de gobernabilidad, así como en su carácter democrático.

En ese contexto, el objetivo de este trabajo es analizar opciones para avanzar exitosamente en la depuración democrática del aparato político, jurídico y administrativo del Estado mexicano, tendiente a lograr mejores y más democráticos niveles de gobernabilidad. La hipótesis fundamental es que los bajos niveles de gobernabilidad democrática en México están ligados a la presencia de un Estado obsoleto, que es causa de las deficiencias fundamentales de las instituciones nacionales así como de la mayoría de los conflictos políticos internos que hoy conoce nuestro país. Tal obsolescencia se debe a que el desarrollo democrático de México se encuentra restringido por reglas jurídicas e instituciones políticas que fueron diseñadas bajo una visión semi autoritaria del Estado mexicano y que afectan el carácter democrático de la eficacia del gobierno en su conjunto, particularmente el de los recursos para asegurar niveles de adecuados de gobernabilidad.

Es también nuestra hipótesis que una de las vías para incidir de manera integral en la aplicación de políticas públicas más eficaces y legítimas sería el rediseño de la estructura jurídica del aparato público mexicano bajo una visión plenamente democrática. Este rediseño debe cumplir con una serie de criterios de depuración institucional. Dado el actual contexto político, la estructura de distribución de cuotas de poder y el grado de participación de la sociedad civil, esta iniciativa de adecuación de las instituciones sólo puede ser exitosa mediante un proceso de diálogo, negociación y pactos entre todas las fuerzas políticas representativas de un espectro social amplio e incluyente. Por supuesto, tal iniciativa significaría un colosal ejercicio de operación e innovación política, pues finalmente se trata de una suerte de “refundación” del Estado mexicano.

Nuestro análisis se centra más en la importancia de innovar reglas y formas institucionales con el propósito de otorgar un carácter plenamente democrático a la labor de gobierno así como a los medios para promover la cohesión social y la gobernabilidad. Bajo esta óptica, el rediseño institucional del Estado mexicano es una condición *sine qua non* para el avance democrático del país como proyecto nacional.[2] Nuestra aproximación concibe al rediseño institucional democrático (variable independiente) como un proceso innovador que impacta integralmente los procesos de gestión pública en todos sus niveles (variable dependiente). En el terreno operativo se considera que es el titular del Ejecutivo, dados los instrumentos institucionales a su alcance, quien debe operar esta política de acuerdos y llevarlos a buen fin.

Marco teórico

Desarrollo institucional y Estado obsoleto

Muchos términos han sido acuñados en los medios académico, político y periodístico para referirse al grado y diversidad de problemas que enfrentan el conjunto de instituciones políticas que conforman un Estado para cumplir con sus funcionas básicas. Se han usado términos como Estado en crisis, inefectivo, débil, frágil, "fallido", "colapsado" y otros relacionados con el concepto de gobernabilidad. Algunos de ellos han sido utilizados más como expresiones mediáticas, sin un soporte teórico y/o empírico sólido.

El concepto de *Estado fallido* es el más aludido recientemente —con frecuencia de forma laxa— para indicar una situación extrema de inhabilidad del Estado para mantener —bajo criterios weberianos— el monopolio legítimo de la fuerza en un territorio determinado. Más específicamente, desde un punto de vista jurídico, se entiende por Estado fallido a aquel, que, si bien conserva su capacidad jurídica, ha perdido su capacidad en términos prácticos para ejercerla. En el aspecto político, en el Estado fallido se produce "el colapso interno y el desmoronamiento total o casi total de las estructuras que garantizan la ley

[2] Debemos aclarar que aun cuando concebimos a este rediseño y actualización institucional como un proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato para mejorar las condiciones de gobernabilidad y estabilidad de un régimen político obsoleto, este no necesariamente va de la mano del ajuste de las condiciones del ámbito económico (participación económica del estado, "reformas estructurales", etcétera) para adecuarlo a un nuevo contexto internacional. Estas en todo caso son o pueden ser consecuencia del debate y deliberación entre fuerzas políticas y sociales una vez que el rediseño institucional se haya vuelto operativo (normalizado) en una primera instancia. (César Cansino, *La transición mexicana*, *1977-2000*. México, Cepcom, 2000.)

y el orden".[3] "Estado fallido" ha sido el concepto más utilizado recientemente por comentaristas y líderes de opinión para describir la situación de inseguridad que impera actualmente en nuestro país.

Sin embargo, el término mismo de "Estado fallido" ha sido cuestionado para denotar la crisis institucional de un Estado. Autores como Arnaldo Córdova[4] señalan que se trata de la exportación de un término empresarial de poca utilidad como concepto analítico. Más acorde con la realidad de países con instituciones deficientes es el concepto analítico de *Estado obsoleto.* Este caso se presentaría cuando el arreglo institucional despliega síntomas de debilidad que limitan selectivamente su efectividad para enfrentar exitosamente los problemas propios de lo público. En este caso no estamos hablando estrictamente de un Estado fallido, dado que sus componentes institucionales tienen diversos grados de solidez y efectividad; sin embargo, en algunos rubros predomina la inefectividad institucional como consecuencia de un marcado rezago de las instituciones para procesar nuevas demandas y presiones sociales, derivadas de la propia transformación de la sociedad. Las consecuencias de ese arreglo institucional caduco se ven reflejadas directamente en una baja gobernabilidad exhibida por el sistema político en su conjunto.

Nuestra aproximación no concibe al caso mexicano como el de un Estado fallido, sino precisamente como el de un Estado obsoleto. Tal situación institucional tiene que ver con la *obsolescencia* de las instituciones del Estado en relación con un cuerpo social que ha sufrido transformaciones notables en los últimos años. En ese contexto, un Estado es obsoleto cuando no responde a determinadas demandas y condicionantes provenientes del cuerpo social que lo vuelven inestable. En el caso de México esta calificación nos lleva a la necesidad de plantear una revisión política-institucional integral, no sólo porque el arreglo institucional preponderante contiene elementos autoritarios heredados del pasado régimen, sino porque se ha vuelto *obsoleto* como mecanismo para regenerar permanentemente los equilibrios relacionados con la evolución del

[3] El colapso de un estado genera todas las facilidades para que los grupos delictivos, terroristas, traficantes de drogas y/o armas tengan campo fértil para su actuación al grado que pueden tomar el control de facto de la nación. Como ejemplo de lo anterior se cita el caso de Afganistán, que siendo una de las naciones más pobres del mundo, en 2001 fue capaz de ser la sede de organizaciones que pusieron en peligro la estabilidad de la nación más poderosa del mundo. Afganistán, con un estado fallido, sirvió de base a las operaciones de grupos terroristas. El concepto comenzó a tener influencia en 2005 a raíz de la publicación del artículo "Addressing State Failure", acerca de la clasificación y definición conceptual de "Estados Fallidos". (Stephen Krasner y Carlos Pascual. "Addressing State Failure", en *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 4, julio-agosto, 2005, pp. 153-163.)

[4] Arnaldo Córdova, "Y dale con el Estado fallido", en *La Jornada*, 5 de abril de 2009.

tejido social. Para superar tal obsolescencia la línea a seguir debe tener dos rutas paralelas: la de la depuración y avance de las instituciones bajo criterios de desarrollo político, y el aseguramiento del carácter plenamente democrático de este nuevo arreglo institucional.

Para Huntington al modificarse la naturaleza, cantidad, calidad y canales de expresión de las demandas sociales, las instituciones deben modificarse para procesarlas de manera exitosa. Continúa su razonamiento señalando que la violencia e inestabilidad pueden surgir cuando los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados y los de organización e institucionalización política, bajos; cuando se da un rápido cambio social y de movilización política de nuevos grupos, junto con un lento desarrollo de las instituciones políticas. Estos cambios socavan los fundamentos de la autoridad y las instituciones políticas, y complican los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Ante notables cambios en una determinada estructura social los arreglos institucionales que no evolucionen bajo los criterios de *adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia* tienden a volverse *obsoletos,* entendiendo por ello su manifiesta incapacidad para procesar demandas sociales.[5]

Una de las ventajas del cuerpo conceptual de Huntington es que genera parámetros sobre el grado de desarrollo de las instituciones en un contexto político específico; su limitación es que lo hace al margen de la calidad de la democracia de un régimen. Una de nuestras líneas de argumentación va precisamente en el sentido de que la calidad de la democracia en México es baja porque el perfil de sus instituciones no es plenamente democrático, y que a ello se suma la obsolescencia de sus instituciones en relación a su capacidad para procesar demandas sociales de una sociedad cada vez más compleja, participativa y democrática. Por ello la dinámica política y social actual impone como meta instituciones más desarrolladas a la vez que más democráticas.

[5] Adaptabilidad *vs* Rigidez: sus indicadores son el tiempo de la institución, recambios en la cúpula directiva, capacidad de generación de nuevas funciones y objetivos.

a) Complejidad *vs* Simplicidad: sus indicadores son la existencia de una mayor o menor diferenciación y articulación entre las funciones institucionales.

b) Autonomía *vs* Subordinación: sus indicadores son la diferencia respecto de otras unidades institucionales, su| especificidad de jurisdicción y su grado de autodeterminación institucional.

c) Coherencia *vs* Desunión institucional: sus indicadores son el grado de disciplina, obediencia y moralidad en sus miembros. (Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1990, pp. 19-40.)

Innovación política

Todo proceso de cambio político es un generador natural de reacomodos e implica necesariamente una ruptura superficial o profunda con el pasado, así como la aparición de nuevos actores. Por ello es que estos procesos suscitan resistencias y reclaman de operación política, movilización de expectativas y apoyos para implementarlos firmemente.[6] El ejercicio de innovación como operación política consiste precisamente en forjar las condiciones para reducir los costos de la ruptura y hacer el transito lo más terso posible. Por ello la innovación política es finalmente un arte.

Ante un entorno social que exigió después de la alternancia un cambio radical en el complejo institucional del Estado, la permanencia de las antiguas prácticas y estructuras institucionales semiautoritarias ha incidido de manera relevante en los niveles de gobernabilidad que hoy registra nuestro país. Algunos de sus síntomas son claramente perceptibles. Sin embargo, la ruptura con el pasado autoritario no compromete automáticamente la eliminación de actores herederos de ese pasado, sino su incorporación gradual a un proceso incluyente de rediseño institucional democrático que rompa efectivamente con viejos modelos autoritarios y que, con la adecuada representación social en el proceso, aumenten las probabilidades de que se construyan instituciones que no sólo reflejen los intereses de la clase política (gobernantes, partidos, grupos o facciones)".[7]

El concepto de gobernabilidad

El término "gobernabilidad" está vinculado a la agudización de crisis en los sistemas o regímenes políticos. Manuel Alcántara establece que la gobernabilidad es un término de connotación ambigua e imprecisa: no se define por sus atributos positivos, sino más bien por sus implicaciones negativas. Por ello las crisis de gobernabilidad se prestan a diversas interpretaciones, pero en resumen puede decirse que se habla de crisis de gobernabilidad cuando existe incapacidad de los gobernantes y de las instituciones para responder a las demandas

[6] Eduardo Jorge Arnoletto, *Glosario de conceptos políticos*. Edumet, 2007, p. 46.

[7] Algunos han comparado la actual dinámica política de México con los casos de la política de partidos de Colombia y Venezuela de hace algunos años. Para mayor información véase la obra de Manuel Alcántara y Flavia Freindenberg, eds., *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. México, FCE, 2003.

de los ciudadanos. Las dimensiones e intensidades de esa incapacidad pueden ser muy variadas.[8]

Algunos autores coinciden en definir la gobernabilidad como la ausencia de violencia y la vigencia de un régimen constitucional. Así, la ingobernabilidad se genera cuando los conflictos rebasan la capacidad del Estado para procesarlos institucionalmente. Otros, como Ersson y Lane, agregan la variable de la estabilidad económica y el reconocimiento social a la autoridad como elementos constitutivos de la gobernabilidad. Dowing y Kimberk hablan de estabilidad política y la definen como la capacidad del Estado para prevenir contingencias que amenacen su supervivencia; a su vez, Ake define la gobernabilidad como un sistema de relaciones estables a lo largo del tiempo, mientras Sanders propuso parámetros concretos para calificar la estabilidad política desde un punto de vista cuantitativo.[9]

Democracia y desarrollo económico y social

A lo largo del siglo XX se tienen experiencias exitosas de desarrollo económico en países con tradiciones políticas autoritarias (son los casos, por lo menos en sus fases iníciales, de Corea del Sur y Taiwán). Esto nos muestra que no existe una necesaria rivalidad entre desarrollo económico y autoritarismo. Sin embargo, también es cierto que la democracia como forma de gobierno, como forma específica de relación entre gobierno y sociedad, puede ser un detonante de un mayor desarrollo y equidad social. Para Lipset la democracia genera potencialmente los canales de participación que promueven un mayor acceso a la riqueza producida.[10]

Datos estadísticos parecen confirmar este supuesto: los 25 países con los más elevados niveles de desarrollo económico y social presentan también los más importantes índices mundiales de grado de democracia y libertades fundamentales, En particular los países nórdicos, mas Islandia, Canadá, Aus-

[8] Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, FCE, 2004, p. 16.

[9] Svante Erson y Jan-Erik Lane, "Political stability in European democracies", en *European Journal of Political Research*, vol. 11, septiembre, 1983, pp. 245-264; Keith Dowing y Richard Kimber, "The meaning and use of political stability", en *European Journal of Political Research*, vol. 11, septiembre, 1983, pp. 229-243; Claude Ake, "Modernization and political instability: a theoretical exploration", en *World Politics*, vol. 11, núm. 26, 1974, pp. 229-243. Para una visión general: Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*. México, IFE, 2001.

[10] Seymour M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, marzo, 1959, pp. 69-105.

tralia y los países de Europa Occidental se muestran como campeones de la democracia, asimismo con los mejores números de desarrollo económico.[11]

En la región latinoamericana se confirma también la regla. Países como Chile, Uruguay y Costa Rica, con democracias relativamente más consolidadas que la de países como México y de la región centroamericana, presentan mejores números de desarrollo económico y social. Específicamente, estos países aparecen en los primeros lugares entre los indicadores de gobernabilidad democrática del Banco Mundial —como el de libertad de prensa *World Audit*, el de libertades fundamentales *Freedom House* y el índice de democracia de la Unidad de Inteligencia del diario *The Economist*— al mismo tiempo que se muestran como los países de mayor avance económico y bienestar social, como lo señalan el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas y el Índice de Prosperidad del Instituto Legatum.[12]

Estos datos duros muestran una vinculación sólida en la relación democracia-bienestar socioeconómico; sugieren también que para que esta relación funcione la democracia debe estar cimentada en un arreglo institucional consolidado y arraigado. Los mismos países que presentan altos índices de democracia y desarrollo económico son también los que muestran los entramados institucionales más efectivos al momento de procesar demandas en contextos sociales cada vez más complejos y diversos. Por ello es que la innovación institucional orientada al rediseño democrático del Estado mexicano no se plantea como un fin en sí mismo sino como un medio para acceder a mejores niveles de bienestar social.

[11] Entendemos desarrollo económico como el avance en las condiciones de vida de la generalidad de la población de un país.

[12] Véanse World Audit. *Reporte de grado de libertad 2009* (World Audit, 2009).
http://www.worldaudit.org/press.htm (acceso mayo 15, 2009).
Freedom House. *Índice de libertad 2009* (Freedom House, 2009).
http://www.freedomhouse.org/uploads/WoW09/WOW%202009.pdf (acceso mayo 15, 2009).
The Economist intelligence Unit. *The Economist Index of Democracy 2009* (The Economist, 2009)
http://www.economist.com/media/pdf/democracy_index_2007_v3.pdf (acceso mayo 15, 2009).
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano 2007-2008* (Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf (acceso mayo 15, 2009).
Legatum. 2007 *Legatum Prosperity Index* (Legatum, 2009)
http://prosperity.com/downloads/2007LegatumProsperityIndex.pdf (acceso mayo 15, 2009).

Arreglo institucional, innovación y gobernabilidad democrática

Con la alternancia el 2 de julio del 2000 se hizo más evidente la necesidad que tiene nuestro país de una profunda renovación institucional. A partir de esa fecha se han evidenciado las limitaciones y aun los rasgos autoritarios de muchas de nuestras instituciones. El avance democrático ha puesto al descubierto su caducidad o su falta de capacidad para responder adecuadamente a las nuevas circunstancias. La transición ha revelado en ellas, también, vacíos imprevistos y la presencia de problemas para las que no fueron concebidas, pero que deben resolver.

El catálogo de problemas que las instituciones deben atender hoy es muy amplio. Entre ellos está la relación entre los poderes de la Unión y entre las partes de la federación. Tal es el caso, en general, de la reciprocidad entre el poder público y la ciudadanía; la crisis de representación de los partidos políticos y la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en ellos y en los procesos electorales de forma autónoma; los sindicatos y las organizaciones empresariales y su falta de democracia interna; la economía y la necesidad de encontrar fórmulas para la inclusión, las oportunidades y el bienestar social, así como el nuevo papel de los medios de comunicación y la falta de reflexión sobre sus funciones, tareas y responsabilidades en una época como la que vivimos. Ante esta situación, la gobernabilidad democrática —y en general la democracia— requieren de mejoras institucionales integrales, mucho más amplias que la simple innovación de algunos procesos.

Es igualmente importante reconsiderar el nuevo rol del gobierno en el aseguramiento de una gobernabilidad cumplidamente democrática. Antes la responsabilidad de asegurar la gobernabilidad se consideraba tarea exclusiva del gobierno; actualmente se manifiesta cada vez más como un asunto que requiere de la cooperación y recursos de la sociedad civil y de la institución del mercado.[13] Esto ocurre como consecuencia de sociedades civiles más participativas y mejor organizadas, así como del reconocimiento público de que existen labores que la sociedad y el mercado operan más eficazmente que el gobierno.[14] Este reconocimiento a las capacidades del mercado y la sociedad civil se da

[13] Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston, Little Brown, 2005, pp. 24-32.

[14] Archon Fung, "Citizen Participation in Government Innovations", en Sandford. Borins, ed., *Innovations in government: research, recognition, and replication*. Washington, Brookings Institution Press/Ash Institute, 2008, pp. 52-59.

incluso en países de reciente tradición democrática.[15] Consecuentemente la innovación gubernamental requiere de un arreglo institucional —concebido como las reglas del juego político— que promueva la interacción y óptima coordinación entre estas tres instancias para lograr niveles altos de gobernabilidad, mediante la reducción de los costos de transacción que todo proceso social —incluido uno de innovación— requiere.[16]

Es difícil que la innovación gubernamental que impone el mantenimiento de una democracia surja en contextos institucionales que no cumplen con condiciones democráticas mínimas, o que consideran que la innovación gubernamental sólo debe manifestarse en la consecución de mayor efectividad y eficiencia en la aplicación de políticas públicas, y no en todo el proceso de interacción entre gobierno, sociedad y mercado. Diversos estudios indican —o por lo menos sugieren— que la innovación requiere para su gestación de un tejido de instituciones democráticas y estables.[17]

Para casos como el mexicano, en el que la democracia es reciente y todavía en proceso de anclaje, el proceso de consolidación democrática y depuración institucional es *en sí mismo un proceso innovador fundamental.* En estos casos la gestación de un tejido institucional democrático consolidado se revela como indispensable y anterior a cualquier otro intento por innovar en la búsqueda de mayor legitimidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos.

[15] Robert Goodin, *Democratic accountability: The third sector and all.* The Hauser Center for Nonprofit Organizations, The John F. Kennedy School of Government, 2003, pp. 3-12. (Documento de trabajo núm. 19)

[16] Sobre cambio institucional véase Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1993. En países desarrollados el rol de los gobierno sigue siendo el de resolver problemas públicos, pero ha pasado de la administración de burocracias y programas gubernamentales, a la coordinación de recursos para la obtención de valor público. En tanto mayor sea la capacidad de coordinación de los gobiernos, mayor gobernabilidad democrática registrará el sistema político. (Gowher Rizvi, "Innovations in government: serving citizens and strengthening democracy", en Sandford Borins, ed., *Innovations in government: research, recognition, and replication*. Washington, Brookings Institution Press/Ash Institute, 2008, pp. 190-193.)

[17] Algunos autores como Norris, Galle y Kieran sugieren de manera implícita que el contexto institucional es fundamental en la creación de incentivos propicios al surgimiento de la innovación en la acción de los gobiernos y evitar que algunos servidores en cierto nivel de gobierno se aprovechen (*free riders*) de la innovación de otros funcionarios en potro novel de gobierno. (Pippa Norris, *Do power-sharing institutions work? Stable democracy and good governance in divided societies*. Cambridge, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005, pp. 5-8 (Documento de trabajo, núm. 97); Brian Galle y Joseph Kieran, "Laboratories of democracy? Policy innovation in decentralized governments", en *Emory Law Journal*, vol. 58, junio, 2009, pp. 1333-1351.)

Los intentos de innovación institucional a través de una reforma del Estado en México

Los esfuerzos por democratizar el sistema tiene antecedentes en diversas reformas políticas (ejem. 1977, 1985, 1995). En estricto sentido estas reformas no tuvieron como objeto una democratización integral del sistema, sino el de abrir "válvulas de escape" mediante la flexibilización de los mecanismos para la obtención de espacios políticos por parte de la oposición. En esta misma lógica se inscribieron las reformas de liberalización política durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994).

Fue hasta finales del sexenio 1994-2000 que las presiones políticas obligaron a la discusión de una reforma del Estado como la vía correcta para la democratización del país. De esos esfuerzos nacerían distintas instancias para el estudio y propuesta para las reforma del marco político-institucional. Con la alternancia en puerta se dieron importantes reformas, particularmente en el terreno electoral.

Previo a su toma de posesión Vicente Fox creó la Comisión para la Reforma del Estado, que hizo notables aportaciones para una reforma integral del Estado mexicano; sin embargo, durante su gobierno no se dio seguimiento a sus propuestas. En 2007 se daría otro iniciativa para impulsar una reforma del Estado: se constituyó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Poder Legislativo Federal (CENCA) como órgano rector y coordinador de los trabajos para la Reforma del Estado.

La labor de la Cenca —y en general de los esfuerzos por adecuar las instituciones políticas a la demanda social de mayor democracia— han sido presa del entorno político y sus coyunturas. Como consecuencia de la crisis electoral de 2006, sus distintos esfuerzos se orientaron —particularmente durante el 2007— a la dimensión electoral. Si bien existen trabajos y propuestas de los partidos sobre todos los temas, las últimas iniciativas de ley discutidas y aprobadas versan exclusivamente sobre el tema electoral.

Estado obsoleto y consolidación democrática en México

Es evidente la evolución de las instituciones políticas de México desde hace algunas décadas, particularmente a partir de la Reforma Política de 1977. No obstante, su proceso de transición a la democracia se ha caracterizado por un

avance institucional en su dimensión electoral[18] (quién ejerce el poder y cómo llega a esta posición); otras expresiones del complejo engranaje de la democracia no han recibido la atención que merecen.

Aun así podemos decir que el régimen autoritario se ha quebrado; la etapa siguiente —que algunos consideran la implementación de una agenda política de "segunda generación"— es la institucionalización de la democracia en todos sus ámbitos. Este proceso de consolidación se logra cuando existe un estado de derecho pleno que garantice los derechos y libertades fundamentales a los miembros de la unidad política (derechos de ciudadanía, de expresión, etcétera).[19]

Siguiendo las aportaciones y criterios de Robert Dahl, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1989), pero especialmente de Jürgen Puhle, consideraremos un sistema democrático a aquel que garantice:

- El derecho a la ciudadanía (votar y ser votado), independiente de razones ideológicas, raciales, de genero, religiosas, de sector o clase social, capacidades físicas, etcétera.
- Elecciones libres, honestas, efectivas y competitivas.
- Plena libertad de expresión, asociación y de información.
- Gobierno integrado por representantes electos, responsables y controlables.
- El reconocimiento de los derechos humanos y cívicos.

[18] Los esfuerzos por hacer modificaciones sustanciales al marco institucional y administrativo no son nuevos. Las reformas políticas de 1977, 1985 y 1996 son ejemplos notables de esfuerzos graduales por aumentar los canales y espacios institucionales para la oposición política. Sin embargo, la reforma de 1977 y 1985 estuvieron circunscritas a la dimensión electoral y a la composición del poder legislativo. Estas tuvieron como objetivo ofrecer mayores espacios a la creciente oposición política, sin que esto se tradujera en una mayor competencia política real. Se trataba de ajustes como parte de una estrategia adaptativa del régimen sin la intención de compartir el poder. Por su parte, la reforma de 1996 estaba inserta en una coyuntura de crisis económica y surgimiento de nuevos actores y situaciones especificas (asesinato de Luis Donaldo Colosio, surgimiento de ONGs y el alzamiento en Chiapas principalmente) lo que obligó a la clase política a generar acuerdos con mayor contenido real que sus predecesoras, en una clara dirección democrática. (N. Cansino, *La transición mexicana*, pp. 34-43 y María Marván, "La reforma político-electoral 1995-1996, una perspectiva de largo plazo", en *Renglones*, núm. 35, agosto-noviembre, 1996, pp. 53-57.)

[19] Diamond y Morlino proponen que el fortalecimiento de cualquier democracia debe abarcar como dimensiones básicas el estado de derecho, el ámbito electoral, la existencia de derechos mínimos y la obligación de rendición de cuentas de gobernantes; estos ámbitos son similares a los propuestos por el Banco Mundial como indicadores del grado de gobernabilidad expuesto por un sistema político. (Larry Diamond y Leonardo Morlino, "Quality of democracy: an overview", en *Journal of Democracy*, vol. 15, núm.. 4, octubre, 2004, pp. 19-24.)

- Las garantías del Estado de derecho en el interés y protección de los ciudadanos.
- La existencia de mecanismos para el procesamiento pacífico del conflicto y "administración" del consenso.[20]

Esta conceptualización de democracia "enraizada" es más completa que otras sugeridas, dado que no se suscribe únicamente a lo electoral sino que abarca una serie de principios y mecanismos propios de la llamada democracia liberal y representativa. Es decir, los criterios anteriores contienen implícitamente otros rasgos democráticos, como son la protección de los derechos de minorías ante el gobierno de la mayoría[21]; el derecho a disentir en público y/o privado; justicia eficaz y expedita, la inexistencia de poderes tutelares fuera de la esfera del derecho, etc. Incorporan además elementos marginalizados o dados por sentados por el propio concepto de *poliarquía* propuesto por Dahl.[22]

Evaluando el caso mexicano bajo los criterios expuestos, no es difícil determinar que el proceso de consolidación democrática de México se encuentra en un marasmo o "limbo" democrático que podría incluso llevar a una regresión autoritaria.[23] Para documentar lo anterior, citamos los reportes bianuales del Instituto de la Gobernabilidad del Banco Mundial, que desde el año 2000 han calificado a México en rangos que van de mediocre a bajo.[24]

[20] Robert Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid, Tecnos, 1989, pp. 32-45; Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions*. Baltimore, The Johns Hopkins University, 1986 y Hans-Jürgen Puhle, "Problemas de consolidación democrática y 'democracias defectuosas'", 2003.

http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/PUHLE%20Hans%20Jurgen%20-%20Problemas%20de%20consolidacion %20democratica.pdf (consulta febrero 19, 2009).

[21] Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?* México, Taurus, 2003, pp. 14-16.

[22] R. Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*.

[23] Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*. México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999, pp. 6-9.

[24] La definición del Banco Mundial concibe a la gobernabilidad como el conjunto de tradiciones e instituciones por medio de los cuales es ejercida la autoridad en un país. Esto incluye al proceso mediante el cual el gobierno es seleccionado, vigilado y reemplazado; la capacidad del gobierno para formular e implementar de forma efectiva políticas públicas; así como el respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que regulan la interacción política, social y económica que se da entre ellos. De acuerdo con esta línea, son seis los indicadores de gobernabilidad: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción. Estos criterios del Banco Mundial son acordes a la definición de una democracia enraizada. (Daniel Kaufmann y Aart Kraay, *Governance indicators: where are we, where should we be going?* Washington, The World Bank Institute, 2007, p. 6. [Documento de trabajo núm. 4370.])

El contexto político dificulta la promoción de políticas sólidas de estabilidad. El proceso de transición a la democracia, incompleto o inconcluso, ha dejado a la "mitad" la construcción de las reglas del juego político democrático para todos los actores, en todos los niveles de acción, tanto horizontal (división de poderes), como vertical (niveles de gobierno). Esta transición política inconclusa conlleva la existencia de una democracia de baja calidad. La naturaleza accidentada de dicho proceso ha limitado el rediseño institucional; el avance democrático se ha caracterizado por su gradualismo y por la existencia de periodos sucesivos de apertura política e involución. Por periodos, parece ser que su intención no ha sido transitar a la democracia, sino abrir algunas "válvulas" del sistema como medio de mantenimiento del poder real.[25] Estos altibajos han sido, por lo general, consecuencia más de la correlación de fuerzas que parte de una estrategia adaptativa de la clase política en el poder.

Una de las claves para evaluar las razones que explican el actual estancamiento del proceso de consolidación democrática de México está en el entendimiento de las características que lo separan de otras experiencias de cambio político. La clave fundamental está en entender que nuestro proceso de transición hacia la democracia no ha sido producto de un gran pacto refundacional entre los actores políticos relevantes; consecuentemente, no se ha caminado gran cosa en un rediseño institucional más acorde con la realidad social y política del país, cada vez más democrática.

Siguiendo la argumentación de Mauricio Merino podemos considerar dos puntos característicos de la transición mexicana:

- No es una transición —por lo menos en sus primeras fases— basada en un pacto entre élites políticas (pacto refundacional), sino cifrada casi exclusivamente en la lenta reforma democrática de las instituciones electorales (IFE, tribunales electorales, etcétera). Se trata de una transición *votada*.[26]
- Es una transición basada en una gradual apertura del sistema (de incorporación y ajuste mutuo de los actores). En este sentido no existe una

[25] No es, de acuerdo con Mauricio Merino, una transición -por lo menos en sus primeras fases- basada en un pacto entre elites políticas (pacto refundacional), sino cifrada casi exclusivamente en la lenta reforma democrática de las instituciones electorales (IFE, tribunales electorales, etcétera). Se trata de una transición "votada". Está basada en una gradual apertura del sistema (de incorporación y ajuste mutuo de los actores). En este sentido no existe una ruptura con las instituciones del pasado, en todo caso una recuperación de las mismas (por ejemplo, los partidos, los poderes del Estado, federalismo, presidencialismo, etcétera). (Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México, FCE, 2003, pp. 16-21.)

[26] El término lo usamos en el mismo sentido que Merino. (*Idem*.)

ruptura completa con las instituciones del pasado, en todo caso existe una recuperación modificada de las mismas (por ejemplo, los partidos, los poderes del Estado, federalismo, presidencialismo, etcétera).[27]

Esta baja calidad de la democracia mexicana se manifiesta claramente en los niveles reales de gobernabilidad, pues la alternancia generó una *sobrecarga* de expectativas en la democracia que puede colapsarla y llevarnos nuevamente a un estado de autoritarismo que se creía superado.[28] Este supuesto cobra importancia en el contexto de una sociedad más plural, compleja y dinámica, con mayores y más complejas demandas, que no están siendo atendidas debidamente por los gobiernos.[29]

Transición "incompleta" y su impacto en la gobernabilidad

Hasta antes de la alternancia la gobernabilidad se consideraba garantizada por el pacto político surgido de la Revolución y sus gobiernos sucesivos. No hablo aquí del régimen institucional y jurídico producido por la Revolución, sino fundamentalmente de las normas y los procedimientos no escritos que, en una acumulación de décadas, terminaron por constituirse en el marco y soporte efectivo de la gobernabilidad en México.

Ese cuerpo de valores, actitudes, facultades y límites de las reglas no escritas, amorfas pero distinguibles en todo el ámbito político, fue efectivo pero autoritario: definió las bases de una gobernabilidad que permitió el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, el avance democrático ha dejado al descubierto las limitaciones e insuficiencias de esa vieja forma de asegurar

[27] *Ibid*., pp. 17-40.

[28] S. Huntington, *El orden político* y Juan Linz, *La quiebra de las democracias*. México, Alianza, 1990.

[29] Huntington concebía a las crisis de gobernabilidad como un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales ("sobrecarga") y las disminuidas capacidades de respuesta de las instituciones democráticas: "el dilema central de una gobernabilidad democrática es que las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca". Para Huntington, al modificarse en su naturaleza, cantidad y calidad las demandas sociales, las instituciones deben hacerles frente para procesarlas de manera exitosa. Para el caso mexicano las demandas sociales están superando la capacidad de respuesta del estado en prácticamente todos sus niveles, lo que puede llevar a una situación de franco desencanto con la insipiente democracia lograda hasta ahora. (S. Huntington, *op. cit.*, pp. 12-19 y 34-36.)

la gobernabilidad. Cotidianamente se perciben signos de la incapacidad del Estado mexicano, no sólo para impulsar las transformaciones que las nuevas circunstancias del país exigen sino incluso para mantener su funcionamiento cotidiano en niveles mínimos aceptables. Los desacuerdos y el conflicto son hoy la regla, no la excepción. Ello es así porque la democracia presupone pluralidad y desencuentro. Sin embargo, el viejo modelo de gobernabilidad no tenía como fin el procesamiento de la pluralidad ni la solución de los desencuentros, sino la imposición de una disciplina que se ajustara a las dinámicas autoritarias del régimen. Hoy ese modelo está desbordado.

La preocupación esencial de todo régimen, que estriba en la preservación de la estabilidad, será afectada más temprano que tarde si se persiste en la falta de un acuerdo viable para una nueva gobernabilidad. La sociedad registra ya niveles de conflicto que eran impensables hace algunos años. El gobierno no es ya percibido por la sociedad como un ente inabordable o incuestionable. Cotidianamente son controvertidas —e incluso rechazadas— decisiones e iniciativas del gobierno. Es innegable que a partir de la alternancia se registra una presencia cada vez mayor de expresiones sociales y políticas violentas. Se percibe también una radicalización de las acciones colectivas que transgreden la ley. Hemos llegado incluso al límite de conocer el comportamiento criminal como expresión de protesta social. Al mismo tiempo, se observa un debilitamiento de la acción legítima de la autoridad, con la incapacidad consecuente para procesar institucionalmente los conflictos. Tales signos de alerta se presentan por todos lados, lo mismo en un linchamiento público que en la relación entre poderes e instancias de gobierno.

El clima de libertades que ha hecho posible la nueva actitud contestataria de la sociedad no es una concesión del régimen político, es resultado de la larga lucha por la democracia en México, y el régimen no cuenta todavía con los recursos políticos democráticos de fondo para manejar democráticamente el nuevo nivel de expresión y manifestación inherentes a las libertades democráticas que hoy gozamos los mexicanos. Consecuentemente el Estado mexicano debe generar las condiciones institucionales para procesar democráticamente esos nuevos niveles de expresividad social y política que registra el país a partir de la alternancia, pues el ejercicio de tales libertades no ha resultado en la revisión o en la construcción de instituciones, ni en la reforma o modernización sustantiva del régimen jurídico. Esa es la razón por la que la democratización del ánimo social ha generado novedad y ruido, y se ha sumado al sentir de confusión e incertidumbre que prevalece en el país.

Este breve diagnóstico describe una realidad que por su carácter generalizado nos muestra que tales rezagos se deben más a la obsolescencia de la estruc-

tura jurídica del Estado que a una deficiente gestión de gobierno. Ciertamente, existe una ineficiencia gubernamental que tiene que ver con las limitaciones de los cuadros burocráticos, sin embargo, para incidir de manera generalizada en la eficacia de nuestra democracia es necesario ir a la matriz del problema: el marco jurídico del Estado mexicano.

A lo largo del sistema político hegemónico que distinguió prácticamente todo el siglo XX, la administración pública se caracterizaría por una estructura política-administrativa vertical, en cuya cima estaba el Ejecutivo Federal y al cual estaban subordinados los tres niveles de gobierno y los tres poderes de la Unión. Consiguientemente, en el Ejecutivo descansaba todo el proceso de políticas públicas. Podríamos decir que todo el proceso de mantenimiento de la gobernabilidad descansaba primariamente en la figura presidencial como punta de la pirámide y eje de la ecuación política fundamental.

Esta estructura centralizada funcionó bajo criterios autoritarios que definieron los objetivos de política pública con una escasa participación social. Sin embargo, este sistema tuvo un considerable grado de estabilidad porque descansaba en la notable capacidad de inclusión del régimen político a través de una estructura corporativa caracterizada por un alto grado de institucionalización. Pero el proceso de transición ha permitido la llegada de partidos de oposición a los tres niveles de gobierno y un aumento en la participación ciudadana. Así, el viejo esquema en el que el presidente de la República dominaba preponderantemente la gestión pública a nivel nacional se fue desgastando y la función de servicio público fue adquiriendo un carácter más plural y abierto. Como resultado directo de la escasa calidad de la democracia del régimen político, los cambios en la gestión pública no han tenido el alcance necesario para afrontar adecuadamente una demanda ciudadana creciente.

Un nuevo armazón institucional: las experiencias de transición y diseño institucional

Los gobiernos que resultan de una transición democrática encuentran casi siempre dos problemas vinculados con la construcción del nuevo régimen político. Por una parte deben impulsar el diseño de nuevas instituciones y poner en funcionamiento un marco jurídico actualizado; deben además decidir si conservan o eliminan estructuras heredadas del régimen autoritario.[30] Pero este proceso

[30] Josep Colomer, *Reflexiones sobre la Reforma Política en México.* México, División de Estudios Políticos, CIDE, 2001. (Documento de trabajo núm. 141.)

difícilmente llega a buen puerto cuando el gobierno actúa por su parte sin la integración de todas las élites. En ese sentido la instauración completa de la democracia en México requiere de la consecución de acuerdos integrales, como una estrategia transicional que involucre a una pluralidad de partes en el diseño y consolidación de las nuevas reglas del juego democrático.[31]

Esta colosal tarea requiere de una extraordinaria capacidad de innovación y operación política para poner en la mesa de negociación a los actores y asuntos relevantes. Su complejidad reside precisamente en el número y pluralidad de actores y demandas, en los niveles de polarización política así como en la existencia de agendas políticas distintas y con avanzados grados de radicalidad. La solución es un gran pacto entre todos los actores políticos (sociales, políticos, intelectuales, empresariales, laborales, etcétera), que sea percibido como un instrumento definitivo que garantice su integridad y supervivencia;[32] el acuerdo debe aparecer más como un medio que como un fin en sí mismo y enmarcar las reglas de funcionamiento de la democracia, *no la sustancia de lo que emane de ésta.*[33]

Un gran acuerdo político para revitalizar y poner al día al Estado parece actualmente una medida no sólo necesaria sino urgente como medio para dar sustentabilidad a la democracia. En una situación como la actual, donde la utilización de medios políticos no institucionales se está volviendo norma y ante una muy grave situación de inseguridad pública, una nueva época de gradualismo y apertura paulatina no parece viable. La operación de un nuevo pacto se hace presente hoy como la única forma de *innovación* política capaz de lograr la reconciliación nacional.[34]

La importancia del diseño institucional como condición de un desarrollo político democrático tiene lecciones importantes en recientes procesos de transición de España, Rusia, la antigua Checoslovaquia, Chile y Sudáfrica, entre otros.

[31] N. Cansino, *op. cit.*, pp. 27-28.

[32] Caroline Hartzell y Donald Rothchild, "Political pacts as negotiated agreements: comparing ethnic and non-ethnic cases", en *International Negotiation*, vol. 2, núm. 1, 1997, pp. 147-151.

[33] Finalmente, en palabras de Przeworski, la democracia tiene un componente de incertidumbre, pero incertidumbre organizada. (Adam Przeworski, *States and markets; a primer in political economy.* Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 17.) La caracterización de un régimen como democrático no necesariamente depende de la orientación ideológica de los gobiernos y su desempeño, sino en la naturaleza de las reglas bajo las que son electos y actúan los gobiernos en relación con los gobernados.

[34] Este gran pacto político aparece cotidianamente en la forma de "la Reforma del Estado". Lamentablemente el concepto ha sido usado recurrentemente con propósitos políticos lo que lo ha desprovisto de su esencia renovadora, para convertirse en un concepto que se usa comúnmente de formal superficial por distintos actores.

El proceso de cambio político en Sudáfrica de finales de los ochentas y principios de los noventas representó uno de los episodios con mayor carga política y simbólica en toda la historia reciente. Ese proceso de desmantelamiento de la política de segregación racial y de apertura política se ubicó como uno de los más seguidos a nivel mundial. La relativa paz con la que se llevo a cabo el quiebre del antiguo régimen contrastaba con una historia reciente de revuelta y sangre.[35] Pero el proceso de transición estuvo marcado por los esfuerzos para la obtención de espacios políticos y libertades para la mayoría negra, dejando de lado, en un inicio, el desarrollo de muchas otras reglas institucionales acordes a la nueva realidad.

Sin embargo, la paulatina depuración de las instituciones fue producto de la negociación ardua y prolongada de los actores políticos relevantes y la inclusión de actores de menor relevancia nacional, pero de gran arraigo regional. Después de una escalada en la violencia urbana entre 1990 y 1994, que parecía superada, la mayoría de los actores políticos asumieron que la negociación política era la única forma de superar la situación de ingobernabilidad imperante. Los avances se centraron en las reglas de la competencia política, la evolución de la economía y la desmilitarización. Conforme continuaron las negociaciones se avanzó en la constitución de un sistema de garantía —derechos especiales— para los intereses de las minorías, las libertades civiles y la propiedad.[36]

Una muestra de la cualidad incluyente de las negociaciones fue la incorporación formal de los intereses de una importante minoría blanca —los afrikáners— en la nueva constitución.[37] Esto sirvió para que una parte importante del ejército, bajo dominio blanco, no pusiera obstáculos al proceso de negociación; ello aminoró el impacto de la derecha blanca para frenar los acuerdos.

El complejo proceso sudafricano nos muestra la importancia de la capacidad de inclusión de los distintos intereses, vía distintos grupos, organizaciones y líderes representativos de otros tantos grupos o sectores sociales. Si bien al inicio el proceso parecía centrado en la obtención de espacios para la población negra y en el revocamiento del sistema de *apartheid*, la integración de distintos intereses mediante una genuina operación política de acuerdos, se percibió como la única salida democrática para el avance institucional. El

[35] Donald Horowitz, *A democratic South Africa? Constitutional engineering in a divided society*. Berkeley, Berkeley University Press, 1991, pp. 9-26.

[36] Chris Alden y Jean Khalfa, "La transición sudafricana", *en Letras Libres*. México, agosto, 1999, pp. 34-35.

[37] Esto se dio mediante la incorporación de la aspiración a una "parte blanca" (*white homeland*) en la Constitución. (*Ibid*., p. 34.)

resultado fue llamado por Desmond Tutu como la formación de una nueva nación "arcoíris".[38]

El caso de la "transición de terciopelo" (1989) en la antigua Checoslovaquia —llamada así por la casi ausencia de violencia en el proceso— nos muestra también la importancia del consenso y de los acuerdos como medios para lograr un avance institucional democrático e impulsar una innovación política integral. En el proceso, primero de desmantelamiento del régimen autoritario y después en la secesión de la República Checa y Eslovaquia, organizaciones con una importante representación social unen fuerzas contra el régimen. La tersura del proceso estuvo directamente relacionada con la falta de apoyo del gobierno soviético al Partido Comunista Checoslovaco y a la incorporación en el movimiento de intelectuales, como Havel y otros, que entendieron la importancia, primero, del quiebre autoritario y después de la creación de instituciones democráticas sólidas.[39] En buena medida el proceso político de refundación institucional fue previo al de la creación de dos estados independientes, por lo que al crearse en 1993 las repúblicas Checa y Eslovaquia, un proceso incluyente de negociación y diseño de instituciones democráticas —en el que la operación política de Havel sería determinante— ya había sido echado a andar con anterioridad.[40]

El caso de Checoslovaquia es un claro ejemplo de la importancia de la definición de reglas institucionales democráticas como requisito para la estabilidad posterior de un régimen y la gobernabilidad general del sistema político. No así el de Rusia.

La ausencia de acuerdos políticos y la planeación del futuro institucional de Rusia, aunado a la rápida transición hacia una economía de mercado, produjo un nuevo Estado con un arreglo institucional débil y sólo parcialmente democrático.[41] Esto se reflejó en crisis de gobernabilidad durante los años subsecuentes, debidas fundamentalmente al ascenso de la corrupción y la violencia asociada a la emergencia de una poderosa mafia, así como al enardecimiento y la rebelión en algunas regiones que exigían su independencia. El caso más notorio fue el de Chechenia.

Se puede percibir en los casos de transiciones exitosas una veta de negociación de acuerdos para diseñar y echar a andar instituciones democráticas.

[38] *Ibid*., 37.

[39] Jan Patuca, *Europa del este. Del estalinismo a la democracia*. México, Siglo XXI, 1993, pp. 184-198 y 305-329.

[40] *Ibid*., pp. 307-308.

[41] Jerry F. Hough, *Democratization and Revolution in the U.S.S.R., 1985-1991*. Washington, The Brookings Institution, 1997, pp. 124-152.

Entre los negociadores de estos acuerdos estuvieron herederos del pasado, así como nuevas figuras con nuevas ideas, representaciones y posiciones. En aquellos casos en los que se registraba la experiencia de un pasado "tortuoso" (casos de desaparecidos, tortura, etcétera) no se dictó entre las partes un acto de amnesia colectiva o un acto de perdón sin más; se buscó más bien la verdad y se negociaron reglas que cerraran el paso a la impunidad y a la reincidencia. Se trató fundamentalmente de experiencias donde los principales operadores de los acuerdos manifestaron imaginación política, prudencia y sentido del compromiso para avanzar por la ruta de la democracia. Pero más allá de esto, se operaron acuerdos de forma tal que la ruptura con el pasado autoritario fuese lo menos costosa posible, al tiempo que se incorporaron actores y cuerpos de representación social que hicieron más viable y legítimo el proceso de diseño del nuevo arreglo institucional.

Todo proceso exitoso de cambio ha implicado un verdadero acto de innovación política para promover la ruptura con el pasado de forma tersa, mediante el desarrollo de una estructura de incentivos entre los distintos actores, que ha generado beneficios para la participación en acuerdos y enormes costos para la no cooperación. De esta manera la ruptura con antiguas prácticas y modelos institucionales y la toma de la ruta democrática se ha vuelto la única opción de supervivencia política, lo que finalmente ha tenido una incidencia positiva en la gestión del gobierno y en la gobernabilidad democrática del sistema en un conjunto. Hoy en esos países con transición exitosas los niveles de gobernabilidad tienden a ser elevados.[42]

Conclusiones

El cambio que requiere la gestión pública debe ser definido no sólo por la adecuación de nuevos esquemas administrativos (mejoramiento de procesos), sino por el reconocimiento de que las estructuras administrativas actuales son poco operantes y divergentes con las prácticas públicas en una democracia.[43]

[42] Según indicadores sobre gobernabilidad 2007 del Banco Mundial España, Chile y la República Checa muestran niveles de gobernabilidad medios y altos, mientas que el caso de Sudáfrica presenta algunos focos rojos, pero no obstante, esta muy por encima de los demás países de la región. (The World Bank, *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project.*)
http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/ (consulta abril 16, 2009).

[43] Roberto Ávalos, "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva", en *Gestión y Estrategia*, núm. 9, julio-diciembre, 1995, pp. 8-11.

Por ello es que la innovación en la función pública en México, antes de ser considerada como una forma específica de mejoramiento de los procesos de gestión, debe ser vista como resultado de un proceso *innovador*, creador de las condiciones institucionales y jurídicas adecuadas para su aplicación. Esto es, el cambio en el servicio público no debe limitarse a la revisión de determinadas políticas o procesos, sino a un mejoramiento integral del marco jurídico y administrativo del Estado mexicano. Ese cambio institucional debe provenir necesariamente de una reforma integral del Estado.

Es imprescindible un programa de ajuste y creación institucional que afiance la gobernabilidad en un marco de legalidad y principios democráticos. Pero si bien la Nación apuesta al futuro, a la democracia, los pasos y los caminos que hoy se siguen en la transición mexicana se ubican, en muchos sentidos, en la inercia autoritaria. En mucho ha influido la forma histórica de conducción del gobierno mediante esquemas de corte autoritario, corporativo, clientelar y paternalista, sintetizado en el presidencialismo mexicano. Sólo a partir de un replanteamiento integral de tales bases, la transición puede tener éxito en su objetivo fundamental de hacer de México una nación democrática. Los acuerdos que preserven los logros fundamentales alcanzados históricamente por el país, y aquellos que impulsen las transformaciones y actualizaciones que ahora requiere, no serán posibles sin este cambio esencial.

El pacto político operado por Calles en 1929, clave en la transformación política del México posrrevolucionario, institucionalizaría el poder público y representaría un importante avance en la generación de un sistema político solido, estable e incluyente, pero semi autoritario. El reto de un nuevo pacto político que de estabilidad y eficacia a México tiene la importancia —y quizá la complejidad— del de 1929, sólo que en un contexto de necesaria democratización. En las actuales condiciones, la operación y diseño de una reforma política de Estado que propicie la consolidación definitiva de nuestra democracia, se revelaría como un verdadero acto de innovación política. Una reforma democrática integral de las instituciones del Estado como consecuencia de un nuevo acuerdo nacional, deberá abordar tres coordenadas fundamentales: la electoral, la del espacio público y la de la gestión pública. En las primeras se trata de fortalecer al ciudadano, la participación social, los derechos y libertades democráticas fundamentales, así como el espacio de relación ciudadano-Estado. En lo concerniente a la gestión pública, las reformas deberán estar apuntadas hacia la creación de nuevos mecanismos para mejorar el servicio público en su sentido democrático: la de prestar servicios eficaces, eficientes y legítimos. Debe incorporar además una serie de elementos que permitan la obtención y mantenimiento de una gobernabilidad democrática, no bajo la operación única

del gobierno sino con la participación de la sociedad civil y en la que se contemple la institución del mercado.

A pesar de los últimos avances, los temas indispensables siguen siendo:

- La adecuación del sistema de gobierno a la nueva realidad social (parlamentarismo vs presidencialismo, etcétera).
- El tema político-electoral, que tiene que ver con la integración de la representación política, la conformación de los organismos electorales y el establecimiento de reglas de equidad en la competencia por el poder.
- La existencia plena de mecanismos que garanticen y promuevan la plena libertad de expresión, prensa y asociación de todos los ciudadanos.
- El fortalecimiento (*empoderamiento*) general de la sociedad civil: promoción de su organización, ensanchamiento de sus canales de participación y desarrollo de formas alternativas de acción.
- La creación de nuevos y mejores medios de participación ciudadana en los asuntos públicos y en la formación de la agenda de gobierno. Ensanchamiento de las libertades políticas fundamentales (fortalecimiento de la institución ciudadana).
- El establecimiento de frenos y contrapesos entre los poderes, que los fortalezcan sin paralizarlos.
- Fortalecimiento de las instituciones del Estado y la administración pública con un sentido democrático.
- Adecuar las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno para la conformación de un autentico federalismo.
- Otorgar un carácter prioritario a la inclusión social y al combate de la desigualdad y marginación social.

Fecha de recepción: 06/06/2009
Fecha de aceptación: 18/03/2010