
Democracia y gobernabilidad luego de la transición política

Adrián Acosta Silva*



Los resultados de las elecciones federales del 2 de julio confirmaron una tendencia que desde los años noventa se había identificado en los procesos de alternancia política en varios estados y en cientos de municipios del país, y que también señalan un desafío crucial de la consolidación democrática del régimen político después de la transición: la necesidad de conciliar una elección democrática de las autoridades políticas con la construcción de una gobernabilidad democrática, es decir, una capacidad de gobernar eficaz y legítima. Conviene señalar que una no supone o se desprende automáticamente de la otra. Hasta ahora, lo que hemos observado en los ámbitos estatales y municipales donde se ha desarrollado el fenómeno de la alternancia política en México, e incluso en otros países de la región como Perú, Venezuela, Ecuador o Argentina durante la década pasada, es que una elección democrática no suele traducirse en una gobernabilidad distinta, democrática, sino que conserva muchos de los rasgos de la gobernabilidad “tradicional” del régimen predemocrático: baja participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, estilos corporativos y clientelares de la gestión política, incentivos a la capacidad de bloqueo y de movilización como recursos de la acción política de los ciudadanos, débil capacidad del gobierno y del sistema político para atender las demandas de la sociedad.

El problema de la gobernabilidad es clásico en el estudio del poder y de la acción del gobierno. Se trata de explorar cómo la obtención del poder a través de mecanismos de elección directa o indirecta típico de las *poliarquías* se traduce en acción efectiva y legítima de los gobernantes elegi-

dos democráticamente.¹ *Tener* el poder y *ejercer* el poder son dos caras de la misma moneda política que suelen tener rumbos separados y hasta contradictorios, pero ambos forman parte de los problemas de construcción y desempeño de los gobiernos que funcionan en contextos de competencia democrática. En este marco interpretativo, lo que estamos viviendo en México puede ser entendido en términos de una preocupación constante de la ciencia política y de la política comparada: lo que interesa no es tanto saber *quién* gobierna sino *cómo* se gobierna; importa indagar no en la forma de gobierno, sino en el grado de gobierno.² La gobernabilidad, la capacidad de gobernar, es un concepto familiarizado con estas preocupaciones teóricas y empíricas, que intenta descifrar la manera en que los gobiernos electos de manera democrática pueden tener o construir una mejor relación con los ciudadanos para atender sus demandas.

En el largo ciclo del régimen político predemocrático mexicano, el “modelo” de gobernabilidad dominante tuvo como uno de sus ejes el férreo control corporativo y vertical de las demandas ciudadanas a través de un sistema de partido prácticamente único hasta principios de la década de los ochenta. Sin embargo, ese modelo, relativamente eficaz y legítimo durante casi cuatro décadas, comenzó a perder su capacidad de control con el incremento de la pluralidad y la competen-

* Profesor de asignatura en la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO y profesor investigador del Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

cia política. Los monopolios de la representación política y de los puestos públicos, las dos condiciones “estructurales” de la gobernabilidad autoritaria del régimen político mexicano, fueron debilitándose en el transcurso de los años ochenta y noventa, dando lugar a fenómenos típicos de ingobernabilidad política en varios campos de la acción del gobierno. Sin embargo, los déficit de gobernabilidad no han puesto seriamente en riesgo, hasta hoy, la capacidad de gobernar de las autoridades electas, aunque debe decirse que existe el riesgo de una acumulación crítica de los problemas de gobernabilidad si no se emprenden reformas institucionales capaces de regular los conflictos y generar las condiciones de una nueva gobernabilidad democrática para el país.

Analíticamente, el problema de la gobernabilidad (*governability*) es distinto del problema de la “gubernación” o “gobernanza” (*governance*). Uno atiende a la relación entre el sistema político y los ciudadanos, en particular a las fórmulas de relación entre los gobernantes y los gobernados, en términos de la relación entre formulación de demandas y capacidad de respuesta. El otro atiende, específicamente, a los instrumentos de que disponen las autoridades para emprender acciones de gobierno. La gobernabilidad tiene como propósito incrementar o mantener los niveles de eficacia y legitimidad del desempeño del sistema político en relación con las demandas de los ciudadanos; la gubernación tiene como objetivo asegurar o controlar mejor los procesos y resultados de la acción del gobierno. Aquí hay varias combinaciones posibles, que de manera empírica no suelen distinguirse en la acción del gobierno, pero que apuntan a una serie de tensiones entre la gobernabilidad y la gubernación: casi todos los gobiernos, democráticos o no, poseen instrumentos de control de sus acciones que tienen sentido en el marco de un esquema general de gobernabilidad, democrática o no. Si la analizamos desde este punto de vista, la transición política mexicana ha significado un cambio sustantivo en el tipo de régimen político (de semiautoritario a democrático), que sin embargo, para su consolidación efectiva, requiere de un cambio importante tanto en el perfil de la gubernación como en el esquema de gobernabilidad.

La creación de un régimen democrático basado en un sistema multipartidista moderado ha significado también la multiplicación de las demandas ciudadanas al sistema político y al gobierno. En un

contexto de recursos escasos y competidos, la capacidad de respuesta gubernamental frente a dichas demandas tiende a sufrir los problemas típicos de “sobrecarga”, que se traduce en baja eficacia y pérdida de la legitimidad “por desempeño”. Frente a ese riesgo, la democracia mexicana requiere de la creación de nuevas fórmulas institucionales de gobernabilidad que incrementen la capacidad del gobierno para atender una gran variedad de problemas sociales y políticos críticos, tanto viejos como emergentes.

Desafíos de una gobernabilidad democrática

¿Cuáles son las condiciones básicas para la construcción de un nuevo modelo de gobernabilidad orientado hacia la consolidación de la democracia mexicana? Por lo menos dos: impulsar nuevas relaciones de corresponsabilidad con los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad, y generar incentivos para asegurar comportamientos cooperativos entre los actores políticos, económicos o sociales. Uno tiene que ver con la gestión pública y la elaboración de políticas públicas; el otro tiene que ver con el diseño institucional y la “cultura” de la responsabilidad pública. Sin embargo, existen también por lo menos dos restricciones estructurales para la construcción de ese nuevo modelo: la escasez crónica de recursos financieros para la instrumentación de políticas públicas en las grandes cuestiones críticas de la sociedad mexicana (la pobreza y la desigualdad social), y las históricas dificultades para construir nuevos arreglos político-institucionales basados en el acatamiento de la ley y en la rendición de cuentas (*accountability*).

La larga tradición corporativo-estatal de las relaciones entre la sociedad y el gobierno en México dieron lugar a un fenómeno de intercambios políticos basados en la satisfacción de intereses de los grupos mediante el reforzamiento de la legitimidad política del régimen. Ello generó un enorme poder de las elites dirigentes de los sindicatos, las organizaciones campesinas, de comerciantes y empresarios, para tramitar sus asuntos ante la burocracia política y estatal, en especial con el presidente de la república. Basado en un complejo y hasta ahora insuficientemente estudiado sistema de lealtades, de reglas no escritas pero eficaces, de sutiles pesos y contrapesos entre el presidente

y los grupos organizados de la sociedad a través de un partido político (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), el hiperpresidencialismo mexicano logró construir un esquema de gobernabilidad política basado en la indiscutible centralidad simbólica y funcional del presidente en turno. En este esquema, casi todas las redes políticas y de poder del régimen político pasaban por la supervisión o el control de la presidencia y sus “espejos” regionales (gobernadores, presidentes municipales), lo que se constituyó en un formidable sistema de control político donde los grupos e individuos tenían un enorme incentivo para tramitar sus problemas en este esquema, puesto que ello incrementaba la posibilidad de gestionar con éxito sus intereses y preocupaciones, a contrapeso de tramitarlo “por fuera” de este esquema, es decir, desde la oposición política al presidente y a su partido. Esa es la herencia o el legado histórico de la racionalidad política del autoritarismo mexicano en el modelo de gobernabilidad.

Sin embargo, el proceso de la democratización política del régimen ocurrido a lo largo de la década de los noventa —que significó la transición hacia un nuevo sistema de partidos, una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la alternancia política en varios estados y en cientos de municipios, y la experiencia de “gobiernos divididos”—, junto con el largo proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica —que significó la virtual desaparición del “estado propietario”, la liberalización comercial y un enorme conjunto de reformas de mercado a través de una política consistente en privatizaciones—, dieron por resultado la erosión de la capacidad del régimen político hiperpresidencialista para constituirse en el centro de las redes de poder en el esquema general de la gobernabilidad. En otras palabras, la democratización política y el neoliberalismo económico terminaron por debilitar las bases del antiguo régimen y por sumar nuevos desafíos y complejidades a la capacidad de gobernar en el contexto de un régimen político democrático.³

En condiciones de competencia democrática, la alternancia política es una posibilidad que se concretó con el triunfo de Vicente Fox en su lucha por ganar la presidencia, y el abrumador dominio electoral de la Alianza por el Cambio, encabezada por el más antiguo de los partidos de oposición en México, el Partido Acción Nacional (PAN). El debilitamiento gradual de los tradicionales poderes

metaconstitucionales del presidencialismo mexicano durante la “prolongada” década de los noventa (que comenzó con el triunfo del PAN en Baja California en 1989 y terminó con el de Fox en este año), significó también el desmantelamiento paulatino del antiguo esquema de gobernabilidad, basado en la existencia de (casi) un solo partido. Para utilizar la terminología de Huntington, los “problemas de transición” parecen haber quedado atrás, y los “contextuales” y “sistémicos” parecen dominar los desafíos de la consolidación democrática en México, y ambos conjuntos de problemas están atravesados por el problema de la gobernabilidad.⁴ Unos, los “contextuales”, tienen que ver con los persistentes problemas de desigualdad, pobreza y corrupción que aquejan a la sociedad mexicana y colocan al sistema político en tensión permanente por la aparición de grupos contrarios al sistema que cuestionan, o podrán hacerlo en el corto plazo, la capacidad de la democracia para abordarlos y resolverlos. Por su parte, los problemas “sistémicos” se derivan de los incentivos a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que genera toda nueva democracia, y las dificultades para tomar decisiones estratégicas y críticas en el formato de un régimen presidencialista.⁵

Frente a estas restricciones sistémicas y contextuales, la construcción de un nuevo “modelo” de gobernabilidad requiere de una reforma institucional capaz de inducir a los actores políticos y a los ciudadanos a actuar bajo las reglas de competencia democrática, pero también bajo un esquema de corresponsabilidad política y social en un contexto de recursos escasos y en permanente disputa. Difícilmente la coalición electoral que llevó a la silla presidencial a Fox podrá ser suficiente para garantizar un ejercicio efectivo del poder integrador de la política. Es tal vez en el terreno del diseño y la ejecución de políticas públicas donde se ubica uno de los desafíos cruciales de la nueva gobernabilidad del sistema político, un proceso en el que es necesario generar, a partir de una “tematización” de las cuestiones críticas en cada campo de la acción pública, un amplio conjunto de acciones gubernamentales, públicas y privadas, orientadas a resolver los problemas críticos de la sociedad mexicana. Pero, al mismo tiempo, es necesario generar una participación basada en la aplicación de la ley y la cultura de la responsabilidad pública. En un país donde la violación sistemática de la norma por parte de ciudadanos y

autoridades es una hábito fuertemente arraigado, y donde no existen mecanismos “horizontales” de rendición de cuentas, una gobernabilidad democrática basada en la responsabilidad y el compromiso como valores que posibilitan la eficacia y la legitimidad de la gestión política tiene enormes dificultades para enraizarse como posibilidad del fortalecimiento de la democracia.⁶

Estos desafíos forman parte de la agenda de la construcción de una gobernabilidad distinta de la que hasta ahora hemos conocido. Después de todo, la alternancia política no significa irremediablemente la posibilidad de una consolidación democrática, como lo han demostrado las experiencias locales e internacionales de transición política. Por el contrario, una democracia que se sustenta en los viejos moldes de la gobernabilidad autoritaria tiende a incrementar las dificultades de la gestión pública y de la consolidación democrática, colocando en perspectiva el riesgo permanente del *rolling-back* de la democracia. Una democracia que se basa en el mito de los políticos virtuosos y bien intencionados que hacen posible un “buen gobierno” y ciudadanos imaginarios que fortalecen todos los días las instituciones democráticas, corre el riesgo de colapsarse frente a la capacidad de bloqueo, chantaje e ineficacia que generan los comportamientos sin constreñimientos institucionales de sus principales actores políticos y sociales, los viejos y los nuevos. A final de cuentas, una nueva gobernabilidad significa la construcción de una política democrática que permita a sus principales actores establecer relaciones productivas y eficaces.▲

Notas

1. Dahl, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México, 1993.
2. Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Argentina, 1992.
3. Esta paradoja entre democratización y neoliberalismo forma parte de las cuestiones estudiadas de manera insuficiente de los procesos de transición política en América Latina. Como señala Mainwaring, ello forma parte de la “sorprendente elasticidad” de los gobiernos electos democráticamente en contextos de crisis económica y durísimos procesos de estabilización, ajuste y reestructuración de las economías: su capacidad de sobrevivir políticamente aplicando políticas económicas impopulares y recesivas (Mainwaring, Scott. “The surprising resilience of elected governments”, en *Journal of Democracy*, vol.10, núm.3, julio de 1999, pp.101-104).

4. Huntington, Samuel. *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
5. Son conocidos las debilidades y los riesgos de un régimen democrático presidencialista que opera en el contexto de un sistema multipartidista (Linz, Juan J. “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*, Alianza Universidad, Madrid, 1997). A pesar de que el multipartidismo “teórico” mexicano se ha convertido en un tripartidismo práctico (PAN, PRI, PRD), los incentivos al bloqueo y a la parálisis legislativa han pasado a formar parte de las características del régimen político mexicano desde, por lo menos, 1997, cuando tras las elecciones federales de ese año el partido del presidente perdió la mayoría calificada en esa instancia.
6. Los problemas de la *accountability* y de la “cultura de la ilegalidad” han sido identificados como parte de los problemas de la consolidación democrática en México y en América Latina por autores como Guillermo O’Donnell (“Otra institucionalización”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997).

Bibliografía

- DAHL, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México, 1993.
- HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Argentina, 1992.
- . *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- LINZ, Juan J. “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- MAINWARING, Scott. “The surprising resilience of elected governments”, en *Journal of Democracy*, vol.10, núm.3, julio de 1999.
- O’DONNELL, Guillermo. “Otra institucionalización”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.