



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

***La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el
desarrollo***

T E S I S



Que para obtener el grado de:
Maestro en Administración Pública

Presenta

CARLOS ALFREDO ARCE TENA

DIRECTOR: DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA

Ciudad Universitaria, México, D.F., Noviembre de 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Quiero hacer patente mi agradecimiento y gratitud a las personas que contribuyeron con sus opiniones y consejos en el proceso de formación de la tesis, en especial al Dr. Pedro Zorrilla Martínez (q. e. p. d.), al Dr. Jaime Cevallos Osorio; a los integrantes del jurado, Dra. Elena Jannetti Dávila, Dra. Matilde Luna Ledesma, Dr. Carlos Gallegos Elías, Dr. Marcos Rodríguez del Castillo, y Dr. Roberto Moreno Espinosa, todas ellas y ellos contribuyeron con sus observaciones y atinados comentarios para enriquecer el trabajo, en particular reitero mi agradecimiento a Roberto Moreno Espinosa por su valioso apoyo en la dirección de la tesis.

Dedico el presente a la memoria de mi padre Dr. Gustavo Arce Cano, a mi madre Sra. Luz María Tena Ramírez, a mis hijos Sofía y Carlos y a Tere; a mis hermanos Rosario, Sara Luz, Gustavo, Marcela y Fátima; al Mtro. Ricardo Lecumberri López, quienes siempre me alentaron para continuar en el área de la investigación y estudios. A Estela Chávez y a Leonor Escobedo por su ayuda en el laborioso y arduo trabajo de la captura de la información.

INDICE

<i>Agradecimientos</i>	6
INTRODUCCIÓN	7
PRIMERA PARTE	13
CAPÍTULO I.-CONCEPTOS BÁSICOS DE NACIÓN, COMO MARCO DE REFERENCIA A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	13
1. Planteamientos generales sobre el concepto de Nación y su perspectiva.....	13
2. Perspectivas sociológica y política de la Nación.....	15
2.1. El campo naturalista o sociológico	15
2.2. El campo ideológico o político.....	15
2.2.1. La tendencia determinista <i>versus</i> globalización.....	16
2.2.2. La tendencia culturalista.....	16
2.3. El nacionalismo negativo y el nacionalismo positivo.....	16
3. La ideología nacional permite la realización de un proyecto político.....	17
4. Nacionalismo, globalización y gobernabilidad democrática	18
5. El nacionalismo positivo como política de Razón de Estado.....	20
6. El surgimiento del nacionalismo mexicano con base a la introspección sociológica y política.....	21
6.1. Algunos factores que posibilitaron el surgimiento del concepto de Nación soberana en Nueva España	23
CAPÍTULO II.- LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD EN EL ESTADO-NACIÓN.....	25
7. El problema para la construcción del concepto de Estado-nación	25
7.1. Teorías que tratan de precisar la idea de Estado-nación.....	25
7.2. Introducción para determinar las funciones del Estado-nación.....	25
8. Bases para determinar el concepto de Estado-nación, como institución política y social.....	26
8.1. La conceptualización del Estado en la era contemporánea.....	29
8.2. La organización política en una perspectiva interdisciplinaria	30
8.3. Contraposición especulativa entre la sociedad “civil” y el Estado	31
8.4. La función de la organización política del Estado de Derecho constitucional.....	32
8.5. El Estado de derecho constitucional, social y democrático	34
8.6. Los elementos del Estado-Nación	34
9. Fines, medios y poder del Estado-nacional.....	35
9.1. Enfoque ecléctico (tercera vía).....	37
9.2. Enfoques de las escuelas armónicas vinculadas a las escuelas orgánicas y a la de sistemas	38
10. Funciones de gobernabilidad democrática del Estado	39
10.1 Funciones primarias y secundarias del gobierno.....	40
11. Órganos del Estado y de gobierno	41
11.1. La autoridad política del gobernante.....	42
11.2. La soberanía como unidad de poder de mando.....	43

12.-	Origen, ubicación y legitimidad del Poder Soberano	43
12.1	Origen filosófico del poder soberano	44
12.1.1.	La residencia del poder soberano	44
12.1.2.	La legitimidad histórica del Poder Soberano en cuanto se refiere a la soberanía constituyente, origen de la soberanía constituida	46
a)	Sistema derivado del Derecho divino	46
b)	El sistema de pacto político y contrato social que ha conducido a mantener la idea del poder político derivado de la norma que mantiene la soberanía constituyente.....	47
c)	Sistema de la organización del Estado nacional.....	47
d)	El poder constituyente y los poderes constituidos en el caso de la Nación mexicana ...	49
13.	El equilibrio del poder político y su peculiaridad para la gobernabilidad democrática...	50
SEGUNDA PARTE.....		52
CAPÍTULO III.- SISTEMA DE GOBIERNO, PODER POLÍTICO Y GOVERNABILIDAD.....		52
14.	Aproximación al concepto de gobierno	52
15.	Clasificación del gobierno como sistema	53
15.1.	Sistema parlamentario	54
15.2.	El sistema Presidencial	55
15.2.1.	Forma de gobierno directorial o ejecutivos colegiados.	57
15.2.2.	Condiciones que exigen la práctica del gobierno republicano	57
16.	Participación de las clases y grupos sociales en las formas de gobernar	57
16.1.	La aristocracia y las élites en la gobernabilidad	58
16.1.1.	Las élites como clase social.....	59
16.2.	La clase media y la tecnocracia como grupos sociales en el gobierno	61
16.3.	La democracia como gobierno de ciudadanos	62
16.3.1.	Origen del concepto de democracia.....	62
16.3.2.	Los principios de la democracia; interpretaciones erróneas o incompletas	63
16.4.	Gobierno de una democracia consociacional (por consensos).....	65
17.	Naturaleza de la gobernabilidad.....	67
17.1	Las ideas generales de la gobernabilidad y de la gobernanza (europea)	67
17.2.	Manifestaciones mundiales de la gobernabilidad	72
17.2.1.	Países industrializados	72
17.2.2.	El papel de los gobiernos en los países emergentes o en desarrollo	73
TERCERA PARTE		76
CAPÍTULO IV.- FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE GOBIERNO EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARA LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....		76
18.	Proyecto nacional y programa de gobierno en México.	77
18.1.	Proyecto nacional.....	77
18.1.1.	Programa de gobierno vinculado al proyecto nacional.....	78
18.2.	Sistema nacional de planeación participativa para la toma de decisiones estratégicas	79
18.3.	Capacidad de respuesta gubernamental a planteamientos sociales.....	80
19.-	Contenido operacional del Sistema Nacional de Planeación para la toma de decisiones estratégicas dentro del proceso de gobernabilidad para el desarrollo.	82
19.1.	Sistema de toma de decisiones integrado a la planeación democrática.....	83
19.2.	Sistema de transparencia de la información orientado a la evaluación y control.....	84
20.	Nuevos paradigmas de planeación y control de programas y proyectos gubernamentales.	85
21.	Administración de proyectos múltiples	86

21.1.	Perspectiva de la administración de proyectos multidimensionales en México.....	87
22.	Corolario.....	89
CUARTA PARTE.....		91
CAPITULO V.- DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNABILIDAD		
DEMOCRÁTICA.....		91
23.-	Refuncionamiento de las instituciones de gobierno	91
23.1.	Marco normativo para el diseño institucional basado en los objetivos nacionales.....	91
23.2.	Planeación nacional orientada a la gobernabilidad democrática.....	93
24.	Las funciones en las esferas de gobierno que permiten la gobernabilidad democrática.....	96
24.1.	Clasificación de las funciones y acciones gubernamentales.....	96
24.2.	Reforzar la capacidad gubernamental.....	97
24.2.1.	Restaurar la confianza de la sociedad en el gobierno.....	98
25.	La nueva institucionalidad para la gobernabilidad democrática.....	99
25.1.	Credibilidad y legitimidad gubernamental	100
25.2.	La administración pública como Institución que puede fortalecer la credibilidad gubernamental para la promoción del desarrollo integral.....	101
25.3.	Comportamiento institucional y de los servidores públicos para aumentar la credibilidad del sector público.....	102
25.4.	Mecanismos colegiados (gabinetes) para el diseño de políticas.....	103
25.5.	La lealtad, motivación y competencia de los servidores públicos	105
25.6.	La congruencia como necesidad para darle sentido y credibilidad a la gobernabilidad democrática.....	106
26.	La opinión pública en la toma de decisiones	106
27.-	Reclutamiento político y acceso al poder político	107
27.1.	La partidocracia, vía para acceder al poder político.....	108
27.2.	Acceso del poder político por la vía de gobiernos central y local	109
27.3.	Acceso al poder político mediante la administración pública.....	110
27.3.1.	¿El por qué se requiere enfocar prioritariamente la visión de la calidad del capital humano?	112
28.	Principios en los programas de Servicio Civil de Carrera	114
28.1.	Ingreso o reclutamiento	114
28.2.	Selección y designación	114
28.3.	Escalas de salarios, promociones y calificaciones	114
28.4.	Equidad en la distribución de las oportunidades.....	116
28.5.	La actividad político-administrativa.....	116
28.6.	Ética y autodisciplina	116
28.7.	Esquema de organización institucional	117
28.8.	Formación y desarrollo profesional.....	117
28.9.	Evaluación del desempeño.....	118
28.10.	Promociones, ascenso e incentivos.....	118
28.11.	Sanción, pena o recompensa	119
29.	Experiencia de la profesionalización de la Administración Pública en México.....	119
QUINTA PARTE.....		122
CAPÍTULO VI.- GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL.....		
30.	La Gobernabilidad democrática en el Estado social y de derecho	122
31.	Enfoques y políticas estratégicas.....	123
32.	Corresponsabilidad que a todos implica en una tarea colectiva.....	127
33.	El comportamiento que se confunde entre las derechas e izquierdas políticas	129
34.	Indicadores del bienestar social.....	129

34.1.	Estrategia de gestión social de las políticas gubernamentales en relación al término de modernización nacional	130
35.	Filosofía política de gobierno –vs- programa económico	132
35.1.	Instituciones democráticas en México o modelo teórico de gobierno	133
35.2.	La opinión pública, actos mediáticos. Y su influencia en la gobernabilidad democrática	136
35.3.	Distribución de facultades en el ordenamiento territorial (Sistema federal).....	137
36.	Gobernabilidad democrática para el desarrollo integral	138
36.1.	Goernabilidad democrática y desarrollo político	138
36.2.	Gobernabilidad democrática y desarrollo económico.....	142
36.3.	Gobernabilidad democrática y co-desarrollo internacional.....	150
36.4.	Gobernabilidad Democrática y desarrollo social	155
36.5.	Gobernabilidad democrática y administración pública para el desarrollo.....	161
SEXTA PARTE		168
Epílogo		168
Los Retos de la Gobernabilidad Democrática y de la Administración Pública para el Desarrollo, en los Inicios del Siglo XXI.....		168
La Gobernabilidad Democrática para diseñar nuevos paradigmas en el proceso de dirección social		168
BIBLIOGRAFÍA		192

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo, es estudiar cuatro procesos interactuantes y su influencia en el progreso social. Por un lado, la gobernabilidad para generar procesos ordenados con un entorno institucional fuerte; por otro, la democracia como proceso de participación y cooperación ciudadana como elemento para la estabilidad nacional; por otro, el desarrollo, como proceso de mejoramiento de la vida social y por último, la vinculación entre gobernabilidad, democracia y desarrollo, en donde se requiere de nuevos diseños institucionales para alcanzar el progreso sostenido y sustentable.

La intención es señalar que el estudio de la gobernabilidad democrática, tiene connotaciones políticas, económicas y culturales, tanto internas como externas, que impactan en la capacidad de gobernar. La capacidad de gobernar democráticamente se visualiza en diversos campos de estudio, lo cual configura una amplitud de temas interactuantes susceptibles de actualizarse en el campo de la administración gubernamental. Por tanto, en la actualidad, se requiere abordar el problema con metodologías que orienten a los tomadores de decisiones en la formulación y ejecución de políticas, hacia objetivos establecidos para alcanzar el desarrollo.

El impacto de la mundialización sobre el sistema de gobierno; el poder político y las manifestaciones de la gobernabilidad democrática, adquieren mayor significación, si se contextualiza en México desde la perspectiva del debate internacional. Es decir, la discusión es sobre aquellas áreas en las que se requieren modificaciones sustanciales y que implican una transformación en la forma de gobernar, que abarca esferas tanto federal como estatales y municipales.

Así, se abordan ideas sobre el Estado constitucional del derecho; la formulación y ejecución del programa de gobierno para la gobernabilidad democrática; el diseño institucional para las transformaciones del sistema de gobierno, que constituyen, necesariamente, procesos de adaptabilidad de la estructura del Estado a nuevas condiciones políticas, económicas y sociales, tanto nacionales como internacionales. En este trabajo, el eje rector de las transformaciones y el diseño institucional, es la gobernabilidad democrática, en cuanto permite observar la vinculación entre los conceptos de gobernabilidad, democracia y desarrollo como procesos interactuantes vinculados a la acción del aparato administrativo del Estado.

El debate sobre el papel de la gobernabilidad democrática, no es nuevo. Su orientación habría sobre sus propósitos enfocados en la estabilidad, la paz y prosperidad económica pero se ha dejado de lado el cómo se puede incorporar en el ámbito del proceso gubernamental a sujetos con derecho y responsabilidades, (tanto en los órganos del poder político como en las esferas públicas) sobre todo en sociedades como las actuales en que son más participativas, abiertas y plurales. El cómo se motiva a la ciudadanía para que participen y se vinculen a las tareas gubernamentales, como parte de su entorno familiar y social; con derechos, responsabilidades y deberes para la construcción democrática y para que puedan ser copartícipes y corresponsables en la toma de decisiones públicas en el sentido deliberativo del término.

Es paradójico que en un mundo de adelantos impresionantes, existan países en donde escasean recursos para salir de la etapa del subdesarrollo por lo que es menester utilizarlos administrativamente en forma eficiente, eficaz y efectiva, (entendiendo lo eficiente como la asignación óptima de recursos que generan un bien público, lo eficaz el alcance de objetivos, y lo efectivo, la combinación de lo eficiente y lo eficaz en donde se da la aceptación social o la legitimidad de las acciones de gobierno), al hacer tangible la producción y distribución demandada de bienes y servicios para la población. Es precisamente la finalidad de la gobernabilidad democrática que tiene diferentes dimensiones para encarar las demandas y

soluciones que se le presentan, para mejorar el medio ambiente, la vivienda, la educación, la salud, el abasto de alimentos, la generación de empleos o mediante proyectos regionales para la creación de polos de desarrollo integrados al contexto nacional e internacional.

Así, las actividades mixtas, de los sectores social, público y privado, estarán constituidas crecientemente por operaciones multiinstitucionales: "Sus objetivos se cumplirán sólo mediante programas y proyectos que agruparán esfuerzos de diversas entidades en diferentes campos"¹.

El trabajo se orienta a proponer un marco teórico conceptual, lo más comprensible posible, que implica referirse a los conceptos de Nación, de Estado, de Sistema de Gobierno, para ubicar la gobernabilidad democrática y las acciones derivadas de éste con el propósito de alcanzar los objetivos del desarrollo.

Actualmente, ante la tendencia a la globalización, existen factores condicionantes para modificar los conceptos tradicionales de Nación, de Estado y de gobierno. Sin embargo existen conceptos que hay que visualizar para no perder el objeto de estudio de la gobernabilidad democrática. Así, en primer momento se comprende a la gobernabilidad como la capacidad de dirección, esencial para un buen gobierno, que le sirve de instrumento para orientar la producción y distribución de bienes y servicios públicos en la satisfacción de las necesidades sociales, siendo un requisito *sine qua non* en la formulación y ejecución de políticas gubernamentales y su materialización mediante la planeación administrativa de procesos complejos, para darle una clara orientación a las respuestas derivadas de las demandas ciudadanas.

Las políticas de Estado, políticas públicas o políticas gubernamentales, debe contemplar la suma de esfuerzos, recursos, conocimientos, incentivos y responsabilidades necesarias para ejercer atribuciones y desempeñar funciones asignadas a las instituciones gubernamentales, cuyas finalidades es la producción de bienes y servicios públicos de calidad y socialmente necesarios. Estas finalidades al evaluarse tendrían que determinar el grado o capacidad de respuesta de los órganos públicos para cumplir con los fines que le dieron origen y que los legitimizan. Así:

"La administración Pública..., se explica y acredita por lo que hace en la sociedad, por la manera en que cumple con sus fines; por lo que deja de hacer o no hace con eficacia...si al Estado corresponde el cuidado y el bienestar público, a la administración le toca hacerlo con oportunidad y eficacia".²

La administración gubernamental cobra vida, con acciones de una red de programas y proyectos gubernamentales, en tal forma que le permite al gobierno, organizarse mejor para hacer participe a la sociedad en la gobernabilidad democrática, es decir, en la conducción y dirección del quehacer público, en beneficio de la propia sociedad.

En el marco de las políticas del Estado, (entendiendo al Estado como concepto que describe la organización del poder político de la sociedad)³, la administración gubernamental es uno de los elementos indispensables para la racionalización de la gestión del poder público y por tanto, de la organización política dictada por la evolución de las condiciones históricas materiales.⁴

Sin embargo, hay que reconocer que existen otros enfoques, sobre las políticas administrativas

¹ Kliksberg Bernardo, *Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza*. Gestión y Política Pública Vol. I, núm. 1, CIDE, México, julio-diciembre de 1992. pág. 37.

² Uvalle Berrones Ricardo. *La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública*, Plaza y Valdez Editores, México, 1992, p.30

³ Nota: Elementos del Estado - Nación son principalmente: Territorio, población, gobierno, instituciones políticas, estructura jurídica y soberanía.- Ver: Chanes Nieto, José. *Administración y Política*, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 1997, págs. 145-147. Tena Ramírez Felipe.- *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México D.F., 1985 y Moreno Daniel.- *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México D.F. 1990.

⁴ Ver: Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco. *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, México, 1994, p. 564

del Estado, que deriva del análisis de sus funciones y magnitud de éste, siendo objeto de debate durante años, sobre todo de las tendencias a largo plazo, de la participación de la administración pública en la conducción de los asuntos públicos.

Las opiniones sobre el papel del Estado y más específicamente sobre la función de la administración pública han cambiado considerablemente en los últimos 200 años. En el siglo XIX, los economistas clásicos y los filósofos de la política del liberalismo económico defendían el 'Estado mínimo': consideraban que la función del gobierno se limitaba a la defensa nacional, la policía y la administración (pública). Pero al final de ese siglo, los economistas liberales o clásicos fueron cuestionados por los pensadores marxistas y socialistas.⁵ A las funciones del gobierno se añadió la redistribución y se planteó el "Estado Benefactor" que fuese promotor de la transferencia de los que más tenían a los menos afortunados, introduciendo dentro de la administración pública servicios de enseñanza primaria y el sistema de seguridad social (y asistenciales, ayuda a la familia con hijos dependientes, madres solteras y ancianas, seguro de desempleo)⁶. Posteriormente, durante la primera guerra mundial, en los países industrializados, la administración pública del Estado recibió un gran impulso cuando los gastos bélicos obligaron a aumentar los impuestos. Después de la guerra, el alza de los impuestos permitió financiar mayores proyectos sociales. Para finales de los años veinte, muchos países habían introducido sistemas de seguridad social y en los años treinta, como resultado de la "gran depresión" se generó una nueva ola de expansión de proyectos gubernamentales para dinamizar la economía mundial (el proyecto de "Tennessee Valley Authority" en los EE.UU). Para 1945, el "Estado mínimo" casi había desaparecido como efecto también de la economía de guerra, en este periodo, hasta 1980, hubo un impulso a políticas y proyectos gubernamentales derivados de varios factores tales como: el desafío al crecimiento demográfico, a la necesidad de mejores servicios y bienes públicos o al condicionamiento de factores exógenos como la crisis de energéticos, de alimentos y financieras.

Sin embargo, a partir de los años ochenta, los lineamientos de política sobre el papel del Estado, se orientaron a señalar que éste debería de regresar a sus niveles de "Estado mínimo": aduciendo que la producción de bienes y servicios de la administración pública era ineficiente y que no se estaban alcanzando los objetivos sociales ni económicos, o por lo menos de manera eficaz en función del costo. El argumento que se escuchaba frecuentemente es que la producción estatal de bienes y servicios era inferior o más costosa que la del sector privado⁷. En contraposición se apuntaba que era necesario que el Estado asumiera sus responsabilidades sobre su papel de administrador de los bienes y servicios, haciendo, "tangibles", la protección social, bajo indicadores sociales y económicos⁸, aun cuando, muchas veces, su medición, en las mejoras cuantitativas, tanto del ingreso, como de mayores progresos sociales, es difícil de ponderar, aunque no imposible, en un contexto de amplias carencias (empleo y la pobreza).

A finales del milenio y al inicio del siglo XXI, la interrogante que se plantea se refiere al ¿Cómo se justifica que los gobiernos asuman sus atribuciones y responsabilidades; mediante qué políticas, programas y proyectos, se pueden asignar y redistribuir los recursos entre fines alternativos para el desarrollo, condicionados por su agravamiento dentro de la mundialización o globalidad? La respuesta parece haberse encontrado en la ola democratizadora. El

⁵ Ver: Tanzi, Vito y Schuknecht Ludger. *En Reforma del Estado en Países Industriales*. Finanzas y Desarrollo. FMI. Washington D.C., septiembre de 1996, p. 2

⁶ Ver: Thurow Lester. *El Futuro del Capitalismo*, Javier Vergara, Editor, Buenos Aires, Argentina, 1996 y Fukuyama Francis, *Confianza (Trust)*, Ed. Atlántida, Buenos Aires, Argentina, 1996.

⁷ Ver: Tanzi, Vito y Schuknecht Ludger, op cit. p. 3

⁸ Ver: Campos, Julieta *¿qué hacemos con los pobres?*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, 1995, p.62

planteamiento, es el de una mayor participación social en la formulación de políticas y ejecución de las mismas, mediante programas y proyectos de gobierno. Particularmente, pensaríamos, *a priori*, en el caso de México, en la necesidad de una administración pública orientada al desarrollo, para concretar las decisiones trascendentales para el progreso. Hoy, el reto es resolver problemas, no sólo nacionales sino también internacionales, relativos al empleo, a la pobreza, a la corrupción, al terrorismo, al narcopoder, a la anarquía de flujos financieros, al medio ambiente y a los derechos humanos, entre otros.

En el ámbito de la administración pública, como la parte concreta de un gobierno en acción, existen instituciones con múltiples y variadas atribuciones tales como: defensa nacional, de procuración de justicia, gobernación, economía, administración, comunicación social, hacienda, relaciones exteriores, infraestructura urbana y rural, medio ambiente, agricultura, salud, vivienda, educación, trabajo, comercio, industria, desarrollo social y seguridad nacional, entre otros⁹. Por tanto, la problemática que enfrenta la planeación participativa y deliberativa para el desarrollo es el análisis de las atribuciones del Estado, es la formulación de políticas, es la toma de decisiones entre posibles alternativas de elección, y sobre todo, la materialización de éstas para concretar el avance que demanda la Nación. Esto entendido en forma muy llana, es el cómo conducir y concretar las decisiones para el progreso humano. Es decir, para “estar mejor que ayer y en el mañana estar mejor que hoy”. Sin embargo, existe la pregunta: ¿para quién o quienes será o serán los beneficios del progreso o del desarrollo?. En esto hay que considerar los planteamientos en el terreno de las ideas políticas, sociales y económicas con una clara posición ideológica: un Estado-nación fuerte, con instituciones democráticas fuertes para beneficiar al mayor número de personas.

En tal sentido, se plantean diferentes enfoques que hoy están en la mesa de la discusión, dentro de una tipología general, que se enmarca por el trípode del liberalismo económico, de la política social y el de la gobernabilidad democrática.

El camino que plantea la gobernabilidad democrática es el de conducir las políticas en forma participativa, con orientaciones gubernamentales para elevar el nivel de vida y bienestar social. El cómo, es mediante el aumento de la productividad e ingresos, propiciando las condiciones para la igualdad de oportunidades; (democracia) para el acceso a los bienes de la cultura y de la civilización contemporánea (desarrollo). El fundamento de este enfoque, es elevar la calidad y cantidad de la oferta productiva socialmente necesaria, mediante el impulso, organización y coordinación del trabajo dinámico, concertado y democrático de las fuerzas políticas y actores sociales.

Dentro de estos enfoques, uno que ha predominado es el de la elección de políticas gubernamentales, en donde coexisten también extremos, en las formas de hacer los planteamientos, al analizar sectores o regiones en cuanto compiten por la obtención de recursos económicos, sobre todo cuando las políticas redistributivas imponen dilemas conceptuales que plantean, el primero “para repartir la renta nacional hay que crecer económicamente”, o en contraposición, el segundo, “para crecer económicamente hay que repartir la riqueza nacional”. El tercer planteamiento, es el institucional que señala como premisa que el gobierno bajo esquemas institucionales de cooperación, debe distribuir costos y beneficios en forma equitativa y con justicia distributiva entre los implicados, con un enfoque mixto de participación y solidaridad, en donde intervienen los sectores público, privado y social. Los costos y beneficios se analizan sobre el reparto “equitativo” entre los distintos sectores y subsectores, llegando a niveles regionales y municipales. En contraposición existe otro planteamiento, el cuarto, excluyente, en donde sólo el sector privado y el sector social

⁹ Ver: Chanes Nieto, José. Ob cit, p. 25

intervienen dejando como mero árbitro al sector público en la toma de decisiones políticas o como regulador en la imposición de costos y beneficios sectoriales y sociales.

Estos planteamientos, por lo regular, no son puros, sino más bien combinados, no sólo desde el punto de vista del momento y lugar donde se aplican, sino por las oportunidades y facilidades dadas, a cada uno y por cada uno, de los sectores en diferentes regiones, entidades, grupos y estratos sociales.

La compleja situación también se observa al interior de la estructura de toma de decisiones públicas, ya que, dentro de la administración del Estado y en los órganos de gobierno, cohabitan las contradicciones de la sociedad plural, tanto en lo ideológico como en el terreno de la lucha por consolidar intereses de los grupos económicos o políticos, que buscan disputar el poder gubernamental.

En este trabajo, se considera oportuno, precisar el sustento del programa de gobierno, de su planeación y control mediante acciones y proyectos administrativos “complejos” para el desarrollo, en el marco de un sistema nacional de planeación participativa y en la capacidad de gobernar en México.¹⁰

Con este marco de referencia, la administración pública, tiene entre sus funciones, la forma de organizar a la sociedad, con esquemas de participación. -No son sólo mediante planes, y programas, correlacionados con el proyecto nacional, sino con proyectos complejos que van desde una idea, pasando por los planes nacionales, sectoriales o regionales hasta el conjunto de acciones que los materializan, le dan forma y vida-. Las acciones gubernamentales son materia y deben beneficiar a los seres humanos, a los conglomerados sociales. Por lo que, sus orientaciones, son en respuesta a necesidades tangibles de la población para elevar su nivel de vida, con efectos pertinentes en otros conglomerados humanos. Elevar el nivel de salud, educación, generar empleos, ingresos permanentes, acceso a nuevos conocimientos, mejores viviendas, alimentación sana y nutritiva, etcétera. Estas finalidades que están contempladas en la Constitución, ya sea, en forma implícita o explícitamente, pero muchas veces no se observan, porque no se plantean indicadores que miden los resultados. No sólo se pretende el beneficio social, sino una forma de analizar problemas y darles solución. Una política bien definida y ampliamente difundida que fomente la corresponsabilidad en el proceso de toma de decisiones, sobre objetivos claros y específicos, y un plan de acción estratégico, para alcanzar dichos objetivos, son tareas a cumplir por la clase política o las élites de gobierno.

El capitulado de este trabajo se divide en seis partes, tratando de que, cada una de ellas, se puedan visualizar autónomamente, pero, relacionándose entre sí. En las cinco primeras, se propone analizar temas relacionados con el eje temático de este trabajo: la gobernabilidad democrática: Primera parte: Capítulo I, se refiere al marco teórico sobre los conceptos básicos de Nación y Estado. El Capítulo II, se refiere a la función de la gobernabilidad del Estado-nación, la conceptualización del Estado en la era contemporánea, como institución política y social; a los fines, medios y funciones del Estado-nacional; al concepto de gobernabilidad democrática y de las funciones de los órganos del Estado y de gobierno. Asimismo, se señalan los conceptos de autoridad política del gobernante; de la soberanía como cualidad del poder de mando del gobierno; los conceptos de pacto político y contrato social, que ha conducido a sostener la idea de la norma constitucional, que mantiene las ideas de la soberanía constituyente; del poder constituyente y los poderes constituidos; así como, el concepto del equilibrio del poder para la gobernabilidad democrática. En la Segunda Parte: el Capítulo III se refiere al sistema de gobierno, al poder político y a la gobernabilidad. En este capítulo, se tratan

¹⁰ Ver: Schmidt, Samuel (Coordinador), *La Capacidad de Gobernar en México*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, 1997.

el concepto de gobierno; clasificación del gobierno como sistema; las formas sociales y las élites de gobierno; la democracia como gobierno de ciudadanos; los principios de la democracia moderna; el gobierno de una democracia por consensos; la naturaleza de gobernabilidad; y las manifestaciones mundiales de la gobernabilidad. En la Tercera parte: el Capítulo IV se refiere a la formulación y ejecución del programa de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Planeación para la gobernabilidad democrática. En este capítulo, se describen: el proyecto nacional y el programa de gobierno; el sistema nacional de planeación democrática o participativa para la toma de decisiones, dentro del proceso de la gobernabilidad para el desarrollo; así como, se plantean procesos de planeación y control de programas y proyectos gubernamentales; la administración de proyectos múltiples; y la perspectiva de proyectos multidimensionales en México. En la Cuarta Parte, el Capítulo V se refiere al diseño institucional para la gobernabilidad democrática. En este capítulo, se trata el papel conductor del gobierno; mediante una planeación nacional orientada a la gobernabilidad democrática; a las funciones o facultades que tienen las distintas esferas de gobierno, que permiten, o no, la gobernabilidad democrática, al reforzar o debilitar la capacidad gubernamental; el comportamiento institucional y de los mecanismos colegiados (gabinetes) para el diseño de políticas; para darle la congruencia y sentido a la gobernabilidad democrática. En la Quinta parte: el Capítulo VI se refiere a la gobernabilidad democrática para el desarrollo integral. En este capítulo, se abordan cuestiones relativas a la gobernabilidad democrática en el Estado social y de derecho; mediante enfoques y políticas estratégicas; bajo el esquema del diseño institucional orientado a fortalecer a las instituciones del Estado, conforme a funciones y/o actividades; conforme a una estrategia de gestión social de las políticas gubernamentales y a la necesidad de crear instituciones democráticas de gobierno. Por último, se abordan temas relativos a gobernabilidad democrática para el desarrollo integral; se visualizan los elementos de la gobernabilidad democrática y desarrollo económico; el de la gobernabilidad democrática y desarrollo político; el de la gobernabilidad democrática y el concepto co-desarrollo internacional; el de la gobernabilidad democrática y el desarrollo social; el de la gobernabilidad democrática y la administración pública para el desarrollo. La Sexta parte, es la relativa al epílogo con el título: Los retos de la gobernabilidad democrática y de la administración pública para el desarrollo en los inicios del Siglo XXI.

La definición y desarrollo del proyecto de investigación, se ubicó en el marco teórico de análisis.

Hay que señalar que el objeto de estudio sobre la gobernabilidad democrática no sólo es parte de una sola disciplina, sino va más allá, con la necesidad de conformar grupos interdisciplinarios. Va dirigido a orientar metodológicamente a estrategias en la toma de decisiones. La gobernabilidad democrática, pretende ser, una rama interdisciplinaria de las ciencias sociales que se dedica a la efectividad de la actuación, decisión y funcionamiento del aparato gubernamental del Estado, para contribuir en ésta forma a un mejor desarrollo.

El esquema de exposición, es combinar los conocimientos teóricos y empíricos, que permiten observar la complejidad del tema a estudio, que pueda ir conceptualizando su definición en el ámbito de la teoría. Se hacen planteamientos generales vinculados a cuestiones particulares, sugiriendo algunas conclusiones, ya sea en lo general o en lo particular. Tratando de reflexionar y, en su caso, de comparar las teorías en el ámbito académico relacionado en este tema, pero referido a un problema también práctico, sobre cuestiones de nuevos diseños institucionales, como lo puede ser una nueva reforma administrativa integral del sector público y de las esferas de gobierno.

Primera Parte

Capítulo I.- Conceptos básicos de Nación, como marco de referencia a la gobernabilidad democrática.

1. Planteamientos generales sobre el concepto de Nación y su perspectiva.

En su origen, el término Nación se refería a un grupo integrado de personas con características comunes. Nación, como comunidad, tiene un origen de carácter sociológico, político e ideológico, constituyéndose en una entidad natural, fuente de la organización política de la sociedad enmarcada en un territorio, con lengua y cultura propias, los cuales son algunos de los fundamentos del Estado moderno como organización política de la sociedad.

En la actualidad el término Nación implica una comunidad sociológica, con una estructura política, en un cierto espacio territorial. Sin embargo, para algunos autores, el término Nación se emplea en forma imprecisa, principalmente en el ámbito político, como lo señala Francesco Rosoollillo: “El contenido semántico del término (.....) permanece hasta ahora entre los más vagos e inciertos del vocabulario político. Y su vaguedad, con la consecuente imposibilidad de aplicarlo en forma unívoca en el discurso político para identificar en la realidad los límites de los distintos grupos nacionales”.¹ De ahí la necesidad de retomar el concepto de Nación en lo que se refiere al Estado y al gobierno en sus concepciones más amplias y ante la dinámica del proceso de regionalización y globalización o mundialización.

En cuanto al origen del concepto Nación, Andrés Serra Rojas señala: “La palabra Nación viene del latín *nasci* y de ahí *nacere*, *naotus* y de éste *natio*, *nationis* o conjunto de personas que tiene una tradición común, una sociedad natural, con unidad de territorio, costumbres, lengua, vida y ciencia comunes”.²

Lo natural es la cualidad. Por ello, la Nación es una sociedad natural de personas; su unidad está basada en un territorio, en su historia, en su lengua y en una cultura, que los inclina a la convivencia y a crear una consciencia de lo común, dentro de un pluralismo étnico, religioso, cultural e ideológico.

El término Nación, como unidad socio-política, surge durante la Revolución Francesa, cuyos líderes teóricos enarbolaron el principio de Nación como fundamento del Estado, a partir de los folletos del abate Sieyès. Una afirmación comúnmente sostenida por historiadores, sociólogos y políticos, es que a partir de la Revolución Francesa se entiende, en el mundo, el nacionalismo como credo social y político. Asimismo, a partir de esta revolución comienza el modernismo.³

La Nación, asegura Raúl Cardiel Reyes, “es una comunidad humana, con rasgos comunes, propios y exclusivos, cuya voluntad general unifica a todos sus miembros y les permite establecer y desenvolver una vida política propia que saque a la luz su identidad genuina, sus características más peculiares y su propio sentido de la existencia y la vida”.⁴

Este concepto de Cardiel Reyes, se deriva del utilizado por Emmanuel José Sieyès, quien empleó por vez primera el concepto de Nación como una comunidad humana. La Nación es la base de toda organización política, es decir, del Estado y ejerce básicamente la

¹ Rosoollillo, Francesco. *Nación. En Diccionario de Política*. Siglo XXI editores, 8ª edición, México, 1994, p. 1023.

² Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, 14ª edición. México. 1998. p. 228.

³ Cardiel Reyes, Raúl, “La Revolución Francesa y la Independencia de México, en Algunas Proyecciones de la Revolución Francesa en México”, *Revista Línea* N° 39, abril-junio de 1989, México, p. 21.

⁴ Cardiel Reyes, Raúl, *ob. cit.* p. 23.

soberanía, que es la fuente de todas las leyes y las decisiones mayores de un pueblo. De aquí se desprende la importancia del término pueblo,⁵ para identificar el concepto de ciudadanía. Actualmente se utiliza la palabra *demos* como sinónimo.

Antes de la conformación de los Estados nacionales, Sieyès estableció el concepto de Nación como una “Asociación de voluntades individuales que necesita la libertad de querer comprometerse con ella para satisfacer necesidades comunes, para lo cual es preciso una voluntad común. Esta voluntad debe ser, naturalmente, el producto general de todas las voluntades particulares, y sin duda, la primera voluntad común de un número de hombres que se supone se reúnen en sociedad política... todo ciudadano por un acto de unión contrae el compromiso constante de reconocerse ligado al punto de vista de la mayoría; aunque su voluntad particular pertenezca a la minoría”.⁶

La voluntad política de la sociedad es el fundamento de la Nación y también del Estado. En virtud de que “la comunidad es la que decide dar confianza a sus mandatarios, les otorga poder a efecto de que se reúnan, deliberen y se pongan de acuerdo a fin de lo que quiera en común y entonces tienen verdaderos representantes, cada diputado representa la totalidad de la asociación... (una asociación que por su naturaleza es política). Está pues demostrado que toda Nación puede por medio de sus representantes fundar una voluntad común que ejerza toda la extensión y el poder legislativo”.⁷ Concluye Sieyès: “Así pues, ya que la voluntad nacional es producto de todas las voluntades particulares, el Poder Legislativo pertenece a la Nación necesariamente en toda su plenitud”. Por tanto, “*La Asamblea General de Representantes es el órgano legislativo de la voluntad nacional*”.⁸

El concepto de Nación, en su origen tuvo un doble significado: el conservador, de permanencia del país, la cual tenía el derecho de mantener el *status quo* e impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla. El segundo, es el de libertad de asociación, tomado de la noción de pueblo, planteada por Rousseau, que a su vez hizo suya la Revolución Francesa: se refiere a la Nación como el conjunto de las voluntades individuales, libres, de los ciudadanos, que al asociarse buscan la voluntad común de esa asociación contractual, para obtener beneficios comunes o sociales. En tal sentido, Jorge Carpizo y Jorge Madrazo señalan:

Al concepto de Nación se le otorgó un significado esencialmente conservador: lo usaron los contrarrevolucionarios franceses y los monárquicos de aquel entonces. La Nación, entendían esos pensadores, era la historia del país, la cual tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla. En cambio, la noción de pueblo en el pensamiento de Rousseau, es la idea de libertad, es el anhelo de los hombres de alcanzar la felicidad y realizar un destino.⁹

De lo antes expuesto, podemos acercarnos al concepto de Nación si lo consideramos como una comunidad de seres humanos, libres, con rasgos propios, que tienen una voluntad política, común o popular, que aspiran a existir, mediante un orden legal propio. La Nación es la base del Estado y ejerce substancialmente la soberanía, al detentar la

⁵ El término Pueblo, en el sentido que lo utilizó Juan Jacobo Rosseau, implica a los hombres que se unen en forma libre con la idea de alcanzar la felicidad y realizar un destino común; “es un conjunto de grupos humanos que se unificaban bajo el principio de la voluntad general, para crear la sociedad y el Estado”. Ver: Rosseau Juan Jacobo, *El Contrato Social*, pp. 20-21. Pero también el término pueblo es utilizado conforme a la definición ciceroniana de *res pública* cuando por “pueblo” no se entiende una simple agregación de hombres, sino una sociedad que se mantiene integrada no sólo por los vínculos jurídicos, sino por el de utilidad común (*utilitatis comunione*). Sin embargo, en el uso de la retórica política y desde el punto de vista de diversos autores, la noción de pueblo es usada en forma popular.

⁶ Sieyès, Emmanuel José, *Programa para una Revolución*, FCPyS UNAM, México, 1989, p. 46.

⁷ *Ibid.*, p. 48.

⁸ *Ibid.*, pp. 49-50.

⁹ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. “*Derecho Constitucional*”. Instituto Federal Electoral. Serie de Formación y Desarrollo. México, 1993, p.p. 74-75.

autodeterminación de la comunidad, al ser ésta la fuente de todas las leyes y las decisiones de un pueblo.

2. Perspectivas sociológica y política de la Nación

Para tratar de comprender mejor el concepto de Nación, se ha ubicado en dos grandes campos del conocimiento: *a)* el campo naturalista o sociológico, y *b)* el campo ideológico o político. Estos campos se complementan mutuamente en dos tendencias: la determinística y la culturalista.

2.1. El campo naturalista o sociológico

Las teorías naturalistas o sociológicas consideran que la esencia de la Nación se encuentra en los elementos naturales que vinculan a un grupo de personas, como la sangre, la raza, un determinado territorio con fronteras bien definidas y un idioma. Sin embargo, para Serra Rojas, la Nación no se funda en realidades naturales o biológicas, sino surge como un proceso ideológico fundamental que asegura el funcionamiento del Estado.¹⁰

La Nación es una realidad social que tiene como elementos de vinculación a grupos sociales, identificados por la sangre,¹¹ la raza, la identidad de cultura, la unidad histórica, la similitud de costumbres y la unidad dentro de la pluralidad religiosa y lingüística. Empero, estos elementos no se pueden determinar como unidades terminales, si no como un conjunto de causas que tienen como efecto la naturaleza sociológica de la Nación.

2.2. El campo ideológico o político

Dentro del campo ideológico o político, el concepto de Nación surge como un producto de la evolución de un determinado grupo social, aun cuando elementos como la raza, el lenguaje, la religión, las costumbres y otros sufran variaciones importantes; lo que los mantiene unidos son sus vínculos de solidaridad y de fidelidad conformando una comunidad de vida con consciencia social y política.

Lo anterior es resultado de una posición política e ideológica expresada en valores e intereses de grupos sociales, conforme a su visión de identidad y de frente al contexto mundial. El campo ideológico o político surge en el marco de un proceso filosófico que asegura la sobrevivencia de la Nación; por ende, el funcionamiento del Estado.

Dentro de esta concepción, Jorge Carpizo ha conceptualizado a la Nación como “el equipo de hombres, generalmente grande, unidos por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y por datos como raza, la lengua y el territorio y que tienen el propósito de vivir y de continuar viviendo juntos con futuro”.¹²

A partir de las ideas surgidas de la Revolución Francesa, los sentimientos sobre el Imperio y la Colonia han sido factores importantes para identificar el concepto de Nación. En el siglo pasado, con las grandes tendencias ideológicas del capitalismo como el comunismo, y ahora con la globalización, tanto Nación como Estado y gobierno, son conceptos que tienden a redefinirse para ubicarlos en la perspectiva contemporánea.

Comúnmente, el término Nación se refiere a un grupo de hombres unidos por vínculos ya sean naturales (raza, sangre, territorio, lengua) o solidarios, de fraternidad, de fidelidad, producto de una consciencia social.* Estos vínculos derivan en una razón de Estado que

¹⁰ Serra Rojas Andrés, *Teoría del Estado*, ob. cit, p. 257.

¹¹ Como sangre (herencia que dota al hijo de la nacionalidad de los padres, jus sanguinius o se establece por el hecho del nacimiento, jus soli)

¹² Carpizo MacGregor, Jorge, *La Nación, Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa-UNAM, IJ, V. IV, México, 1993, p. 223.

* Consciencia social es el término que se usa para referirse al proceso que sigue la sociedad en su conjunto sobre el conocimiento; se dé cuenta, se percata, del interés social, de una idea, de la vocación del país, de una situación, para que se impregne del proceso que implica el compromiso histórico de transformación.

constituye la base necesaria para la organización del poder político y de la supervivencia del Estado nacional.

Estos vínculos o nexos en una sociedad permiten que las personas convivan y proyecten seguir viviendo en un territorio, identificándose con valores e intereses comunes para la supervivencia del Estado-nación. Este hecho se explica por dos tendencias, según Enrique Sánchez Bringas: a) la determinista y b) la cultural.

2.2.1. La tendencia determinista versus globalización

De acuerdo a esta tendencia, los factores adquiridos por las personas, son determinantes en su consciencia de pertenencia a una Nación. Así “le pertenece, el idioma o lengua, el grado de cultura y la religión o credo imperante, son factores definitorios que imposibilitan al individuo a mudar de identidad nacional”.¹³

Sin embargo, en un mundo globalizado, la tendencia determinista pierde fuerza, ya que se evitan los límites fronterizos, se adopta un idioma global y una cultura universal y la religión se ve imposibilitada a acercarse a una situación agnóstica.* Con la globalización, la fidelidad social a la Nación tiende a perder sentido, por el hecho de que en el mundo globalizado las naciones no necesitan de identidades particulares.

2.2.2. La tendencia culturalista

Esta tendencia sitúa a la Nación como un conjunto de valores culturales, arte, ciencia, música, literatura, entre otros. La sociedad dispone de nexos culturales que permiten mantener en los individuos el deseo de pertenencia social. El sentimiento de identidad entre los miembros de una comunidad se expresa mediante valores históricos culturales, de un pasado común, y se proyecta al establecer metas individuales y colectivas a futuro.

El sentimiento de pertenencia y la necesidad de convivencia con el resto de los miembros de una sociedad nacional, se debe a los valores culturales que tienen, a su vez, influencia de factores como territorio, lugar de nacimiento, raza, idioma, tradiciones, historia, ideología y religión.

2.3. El nacionalismo negativo y el nacionalismo positivo

Las tendencias deterministas han provocado actos negativos y actos positivos en el comportamiento de las sociedades nacionales.

De los actos negativos, podemos señalar la existencia de gobiernos que han actuado en nombre de la Nación, y por ella se han realizado guerras, se han efectuado revoluciones, se ha cambiado el mapa político del mundo. Tenemos como ejemplo el nazismo, ideología que identifica a la nación con la raza, con la superioridad de una raza o superioridad de una nación sobre la otra, concepto que predomina también en la ideología imperialista. Esta posición origina un nacionalismo negativo identificado por la idea de raza. Sin embargo, hay que aclarar que el término *raza* no se refiere a grupos que pertenezcan a fronteras territoriales definidas. Este dato coincide con el concepto de las naciones modernas, a las que no se les identifica con el término raza, ya que tienden a ser plurirraciales, plurilingües y pluriculturales.

El énfasis sobre la lengua, la raza, las costumbres, etcétera, antes de explicar la idea común de Nación, la pone en crisis, aun cuando el “*ambiente cultural*” en el que un grupo de personas viven, se vinculan a una forma de ser, a la forma de crear recuerdos, a la forma de crear identidades y por tanto, se vuelve un elemento constitutivo de su personalidad.

¹³ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Ed, Porrúa, México, 1998, p. 14.

* La situación agnóstica se refiere a que prevalece la idea de que la realidad es absoluta y trascendente e incognoscible por naturaleza; por ello, las religiones pierden su sentido de las creencias y dogmas acerca de la divinidad.

De los actos *positivos* podemos mencionar que la idea de Nación, como se ha visto, implica crear y mantener un comportamiento de cohesión social, de solidaridad y fidelidad, adherente a la convivencia fraterna entre los miembros de la sociedad hacia la Nación, en donde se mantenga una personalidad de respeto entre las naciones.

Sin embargo, existen contradicciones entre la fidelidad de una sociedad a la Nación, entre la ideología que justifica a grupos nacionales de características particulares y los identificados con supuestos valores universales, en donde en el plano global o en la mundialización se pierden las identidades nacionales. De estas contradicciones se podría desprender que existe un nacionalismo negativo y un nacionalismo positivo.

En resumen, *el nacionalismo negativo* es entendido como egoísmo nacional, como odio hacia otras naciones, como agresividad y belicosidad; a partir de entonces está permitido despreciar a los extranjeros, engañarlos y ofenderlos. A esta actitud, que en ningún caso es una virtud, se le ha denominado “patrioterismo”.

El nacionalismo positivo, como un sentimiento de adhesión, fidelidad, solidaridad de la población, que se entrega a su Nación, crear una identidad propia de la Nación, sin que este hecho se contradiga con la fraternidad, solidaridad y cooperación entre las naciones.

3. La ideología nacional permite la realización de un proyecto político

La ideología nacional, referida a valores e intereses comunes, presupone un sentimiento de unidad entre el grupo social y su organización política representada en el Estado-nacional. Esta idea de Estado-nacional se desarrolla en el capítulo correspondiente; baste decir ahora que el Estado y su gobierno, bajo las presiones externas de desestabilización y de desintegración, le exigen a sus ciudadanos un grado de fidelidad, aunque también les deben inculcar sentimientos de lealtad que cohesionen la voluntad popular, para ser traducida en voluntad política del Estado-nacional. En este sentido, la ideología nacional es la ideología del Estado nacional, la cual se convierte en la suma de las ideologías de grupos, lo que permite realizar el proyecto político nacional.

Para Lucio Levi, “el Estado nacional genera el nacionalismo, por cuanto sus estructuras de poder... le permiten llevar a cabo el proyecto político de la fusión de Estado y Nación, o sea de la unificación (del pueblo) en todo su territorio, de la lengua, la cultura y las tradiciones”.¹⁴ Esta idea surge a partir de la Revolución Francesa bajo el principio del Estado soberano, cuyo fundamento se encuentra en la soberanía popular y no en la soberanía del monarca. Así se observa cómo se consolida el poder independiente de los Estados, al generar un poder superior a los demás centros de poder (como la iglesia y la monarquía) que actuaban en el seno del poder del Estado. La lucha del pueblo fue en contra de los males provocados por el absolutismo, encarnado en el monarca que ejercía la soberanía del Estado, como en el caso de Luis XIV, quien se autoproclamó único soberano al decir: “*El Estado soy yo*”, o “*después de mí, el diluvio*”. El Estado patrimonial tenía una estructura autoritaria: la soberanía pertenecía, en efecto, al monarca absoluto.¹⁵ A partir del modernismo, junto con el principio de Nación, se afirma también el Estado de Derecho constitucional. Es decir, a partir del modernismo, el Estado como organización jurídico-política de la Nación se funda en la soberanía popular, como derecho de la sociedad a organizarse, a decidir y a determinar su propio proyecto político.

La soberanía, como ideología, tiene dos dimensiones, una interna y otra externa. En la dimensión interna, surge la soberanía popular, que es la decisión de los ciudadanos de elegir, por la vía democrática, a sus representantes, quienes basados en una legislación electoral, adquieren la capacidad de participar en la determinación del proyecto político.

¹⁴ Levi Lucio, *Nacionalismo*, en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, 8ª edición, 1994, p. 1026.

¹⁵ *Ibid.*, p. 1027.

En la dimensión internacional, “el principio de la autodeterminación de los pueblos permite realizar la independencia nacional y fundamentar de este modo la política exterior del Estado”.¹⁶ Así, la Nación ejerce la soberanía como forma ideológica de autodeterminación de los pueblos, que se consolida como valor de lo nacional. Ejemplo de ello se observó en Europa durante la Revolución Francesa y, en particular, en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en donde se lee: “el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación, ningún cuerpo ni individuo puede ejercer una autoridad que no emane directamente de aquella”.¹⁷ En efecto, “la Nación pasa a ser la fórmula mediante la cual en un primer momento la burguesía, después las clases medias y finalmente todo el pueblo, identificaron la afirmación de sus derechos y el progreso de las condiciones materiales en contra de los privilegios y el dominio arbitrario del monarca, de la aristocracia y del clero”.¹⁸

En tal sentido, el concepto de ideología nacional, tiene valores, el valor de lo nacional, el valor democrático y el valor del desarrollo institucional, que se consolidaron en defensa de la soberanía nacional y de la constitución del proyecto político que afirma los derechos ciudadanos y el progreso nacional.

El valor de lo nacional pone a la Nación en manos de los ciudadanos, conforme a la idea de soberanía popular, la cual sustituyó la idea de que la Nación constituía un dominio personal del monarca, por el hecho de que la Nación pertenece al pueblo.

El valor democrático, de igualdad política, se alcanzó al eliminar los privilegios a la monarquía, a la aristocracia y al clero, al trasladar la soberanía a los ciudadanos para que pudieran decidir sobre su destino, su proyecto político y su progreso. Es la dirección, la conducción y el auto-control de todos en relación con todos.

El valor del desarrollo institucional fue adquiriendo dimensiones distintas. La afirmación del valor nacional, al poner en manos de los ciudadanos la soberanía popular, junto con el valor democrático, para decidir su proyecto político y su desarrollo; representó, pues, una etapa fundamental en la historia de la formación del Estado nacional, como organización política que sustituyó las conductas de dependencia personal, características de la época feudal, por una interdependencia social basada en una cultura cívica, ciudadana, generándose una racionalidad administrativa y un control directo del poder político representado por las instituciones del Estado-nacional.

Sobre el valor del desarrollo institucional, Lucio Levi señala:

“El Estado nacional se sirvió de las instituciones apropiadas, además de un aparato burocrático - militar para enfrentar eficazmente las potenciales agresiones de los estados vecinos, gran parte de los recursos materiales y espirituales pasaron al control directo del gobierno creándose un sistema administrativo uniforme en todo el territorio estatal, se crearon la escuela estatal, como instrumento de formación nacionalista y la conscripción militar obligatoria, que tiende a suprimir la distinción entre soldados y civiles y a transformar a los ciudadanos en fieles servidores del Estado”.¹⁹

4. Nacionalismo, globalización y gobernabilidad democrática

La globalización o mundialización de los procesos productivos, mercantiles, financieros y tecnológicos ha planteado la interdependencia entre las naciones, ampliándose más allá de las dimensiones de los Estados nacionales. El nuevo mercantilismo, con predominio en las cuestiones macroeconómicas, con énfasis en un nuevo sistema económico de

¹⁶ *Ibid.*, p. 1026.

¹⁷ *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*.

¹⁸ Levi Lucio, *ob. cit.* p. 1027.

* Posteriormente sobrevino el Estado policía o Estado gendarme. Bajo los principios del liberalismo, el gobernante, no gobierna en nombre propio, sino que es parte de los órganos del Estado y asume la representación política discrecional o reglamentada pero justificándose por la satisfacción del interés general.

¹⁹ Levi Lucio, *ob. cit.* pp. 1028-1029.

mercado, de crecimiento sin regulaciones y abierto a la competencia internacional, tiende a evitar límites fronterizos, a adoptar un idioma, una cultura universal y a evitar tendencias radicales basadas en fanatismos religiosos. Ha logrado que los valores e intereses que conforman las ideologías de los Estados nacionales cambien su sentido al desmitificar el concepto de lo nacional.

Sobre el fenómeno de la globalización o mundialización de la economía internacional, nos preguntamos: ¿Es con pretendidos valores económicos universales con los que se puede desmitificar la idea de Nación soberana? Y si es así, ¿se podría organizar el poder político sobre espacios continentales o supranacionales?

Al respecto, Francesco Rosoollillo señala:

Es un dato real que la actual evolución del modo de producir en la parte industrializada del mundo, después de haber llevado la dimensión “nacional” al ámbito de interdependencia entre las relaciones humanas, está ahora ampliándose parcialmente más allá de las dimensiones de los actuales Estados nacionales y hace aparecer siempre con inmediata claridad la necesidad de organizar el poder político sobre espacios continentales y según los modelos federales.²⁰

Y sobre el renacimiento de las nacionalidades Rosoollillo agrega:

Es entonces previsible que la historia de los Estados nacionales está llegando a término y está por iniciar una fase en la cual el mundo estará organizado en grandes espacios políticos federales. Pero si el federalismo universal significa el fin de las naciones en el sentido ahora definido, ello significa el fin de las naciones; sin embargo, también significa el renacimiento o la revigorización de las nacionalidades espontáneas y, por tanto, el retorno de aquellos auténticos valores comunitarios de los que la ideología nacional se ha apropiado transformándose en sentimientos gregarios”.²¹

Esta misma idea referida a la organización económica en regiones continentales, la planteaba Gerhard Leibholz en la década de los 50's: “Ya no hay países sino continentes y aun éstos no pueden andar desligados, pues las consecuencias de la catástrofe económica de uno de ellos repercutiría inmediatamente en los otros”.²² Tal hecho se puede observar actualmente en las naciones soberanas, ya que a pesar de que sus economías tengan mercados abiertos y libres, la globalización financiera las ha desestabilizado y ha provocado parte de las crisis externas que se han experimentado en países de América Latina, como México, Brasil, Argentina y los del sudeste asiático, como Japón y Corea del Sur.

El fenómeno de la desmitificación de la idea de Nación soberana, inicia a finales de la década de los 50's, pero tiene un énfasis mayor en los años ochenta y noventa. Peter F. Drucker, con referencia a lo que él llama la *sociedad post capitalista* asegura:

Durante 40 años, o sea la terminación de la Segunda Guerra Mundial, el Estado – Nación soberana ha venido perdiendo constantemente su posición como único órgano de poder. En lo interno, los países desarrollados se están convirtiendo rápidamente en sociedades pluralistas compuestas por organizaciones. En lo externo, algunas funciones gubernamentales se están haciendo transnacionales; otras, regionales (en la Comunidad Europea), otras se están tribalizando.²³

Para sostener esa afirmación, Drucker señala: “la coalición transnacional contra la invasión de Kuwait por Irak en febrero de 1991 fue un hecho culminante que señaló el fin de 400 años de

²⁰ Rosoollillo, Francesco, *ob. cit.* p. 1026.

²¹ *Ibid.*,

²² Leibholz, Gerhard, *El futuro de la Soberanía Nacional en el Siglo XX*, pp. 339-460, Universitas, Stuttgart, año 13, Cuaderno 5, Mayo 1958. La referencia esta tomada de Serra Rojas, Andrés, *ob. cit.* p. 449.

²³ Drucker Peter F. *La Sociedad Post Capitalista*, 5ª edición, Grupo Editorial Norma, S.A., Bogotá, Colombia, 1997, p. 11.

historia en que el Estado–Nación soberana (en donde) fue el actor principal (y a menudo el único) en el escenario político”.²⁴(*) Sin embargo, el propio autor acota:

El Estado – Nación no se va a marchitar hasta desaparecer. Puede que continúe siendo durante largo tiempo el órgano político más poderoso, pero ya no será indispensable. Compartirá cada vez más con otros órganos, otras instituciones, otros forjadores de política... Pero el orden político será muy distinto de los últimos siglos, en los cuales los actores diferían en tamaño, riqueza, disposiciones constitucionales y credo político, pero eran uniformes como Estados – Nación, cada uno soberano dentro de su territorio y cada uno definido por su territorio.²⁵

En el caso de México, la retórica política versa sobre la defensa de la soberanía nacional y el respeto a la identidad nacional; sin embargo, en los hechos, el país ha experimentado un amplio proceso de convergencia con Estados Unidos, como lo señala Leonardo Curzio:

En los últimos años no se ha tratado, como sucede en la integración europea, de un proyecto de integración explícito, deseado y ampliamente aceptado. Ha sido más bien una integración silenciosa basada en hechos consumados y en forma de círculos concéntricos. Primero se registró el ensamblaje de la política económica a las prioridades definidas en el “Consejo de Washington”. Después, la renuncia a una política comercial propia que se materializó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Y finalmente, de manera paralela, se dio la convergencia binacional en el combate a las drogas (para derivar, después del 11 de septiembre del 2001, en el combate al terrorismo). Algunos sectores norteamericanos piden que la integración se abra a otro círculo, que sería el de la cooperación militar, “tema que en México encuentra todavía resistencia”, y otros incluso piden la integración monetaria.²⁶

En conclusión, en un mundo globalizado, el Estado-Nación ha visto deteriorada su posición como única entidad de poder político. No es la entidad política más poderosa, pero sí es necesaria. Su fuerza derivará de que las funciones gubernamentales se dimensionen hacia niveles supranacionales, sin perder de vista la Razón de Estado-nacional, lo cual proporcionará a la gobernabilidad democrática e institucional de un país, su viabilidad, tanto en lo interno como en lo internacional.

5. El nacionalismo positivo como política de Razón de Estado

El nacionalismo positivo como Razón de Estado y como política nacional obedece a una necesidad de sobrevivencia soberana del Estado-nacional. Lucio Levi al apunta:

De hecho, una vez que una Nación se constituye en Estado, necesita sobrevivir en un mundo de Estados armados y, por lo tanto, entra en una relación de fuerza con otras naciones (fuerza tanto física como moral e ideológica); por consiguiente, su política obedece a la razón de Estado, la cual decide qué medios se van a emplear para garantizar la seguridad nacional con base en la valoración de las relaciones de poder internacional.²⁷

La necesidad de que sobreviva la Nación con autonomía y autodeterminación es una cuestión de Razón de Estado. Dicha cuestión la puntualiza Ricardo Uvalle Berrones al señalar:

²⁴ *Ibid.*, pp. 9-10.

(*) Las llamadas “guerras limitadas modernas” fueron iniciadas en Corea (1950) y Vietnam (1961) en contra del comunismo, para proteger los “intereses vitales” de los Estados Unidos de Norteamérica utilizando “Coaliciones Internacionales” similares a lo que paso en Kuwait (1991), Kosovo (1999) con fuerzas conjuntas de la OTAN en contra del terrorismo. Ver: *Guerras Limitadas Modernas*, en Brodie, Bernard. Guerra y Política, FCE, México 1978.

²⁵ *Ibid.*, p. 11 y 12.

²⁶ Curzio, Leonardo. *Relaciones interinstitucionales y gobernabilidad democrática*, en Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina. Instituto Federal Electoral. México. 1999, p. 115.

²⁷ Levi Lucio, *ob. cit.* pp. 1031.

Es la Razón de Estado, la clave que permite que el Estado como centro de poder con autodeterminación y autonomía, transite por los caminos que amplían sus fuerzas y capacidades. Le señala, asimismo, cómo proceder frente a los adversarios y cómo gobernar para acrecentar su carácter regio. Con la Razón de Estado, la dominación política atiende a la conservación del poder.²⁸

Si no existiera el nacionalismo positivo como Razón de Estado, el poder político desaparecería en el ámbito territorial, generando caos y anarquía, lo que obligaría a otras naciones a intervenir en aras de la seguridad continental o mundial. Problema que se plantea por una tendencia o fortalecer o a debilitar a los Estados-nacionales.

En este sentido y aceptando que la seguridad de la Nación es uno de los fines esenciales de Estado (al que debe subordinarse), se puede afirmar que la decisión de ejercer la soberanía nacional mediante el uso o no de la fuerza dependerá de las circunstancias del sistema político internacional, que trasciende la voluntad de los gobiernos en particular, y que está condicionada por relaciones de poder entre los Estados soberanos, entre éstos y las fuerzas reales de poder o de los actores internacionales: empresas transnacionales, grupos financieros multinacionales, organismos intergubernamentales, mafias mundiales; y de la identidad, de la adhesión, fidelidad y solidaridad de los ciudadanos a la Nación que ponen en tensión la relación de lealtad y obediencia a ésta.

En conclusión, el nacionalismo positivo como proyecto político, es decir, como Razón de Estado, en un mundo en constante globalización, es aceptado en cuanto sugiere que la seguridad internacional exista más allá de las relaciones de poder entre los Estados soberanos; por tanto, es una cuestión de supervivencia global y no sólo de supervivencia nacional. Sin embargo, el nacionalismo tiende a debilitarse en función de ciertos actores internacionales (empresas transnacionales, grupos financieros multinacionales, organismos intergubernamentales, mafias mundiales; organismos no gubernamentales). Ante la tendencia de la globalización, la necesidad de establecer mecanismos de cohesión social, el resurgimiento del nacionalismo va más allá de una seguridad internacional, por una supervivencia de entidades nacionales como forma necesaria para la estabilidad mundial.

6. El surgimiento del nacionalismo mexicano con base a la introspección sociológica y política

Al construirse como un concepto sociológico, la Nación integra a los grupos sociales identificados en sus elementos culturales, históricos, religiosos, de raza, de lenguaje y de tradiciones en un territorio determinado. Al construirse como un concepto político se manifiesta como un sentimiento que une a los pobladores de una comunidad, hacia un propósito esencial: vivir y continuar viviendo juntos, con la finalidad de obtener beneficios en común. Por ello, se señala a la Nación como elemento de integración de las comunidades humanas, y éstas, estando conscientes de su identidad, crean una sola sociedad para adquirir en común y por voluntad propia una responsabilidad social y política. Los ciudadanos de un país se cohesionan en la medida que producen y creen, orgullosamente, en un proyecto político.

La cohesión social como elemento de identidad común en la Nación mexicana y el Estado nacional, fue y es un proceso histórico de lucha y reivindicaciones de los mexicanos, que significó romper con barreras económicas, políticas y sociales impuestas tanto del interior como del exterior. La grave situación política, económica y social de la Nueva España, así como la explotación de indios, criollos y mestizos en la Colonia, fueron detonantes para la

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, p. 32.

creación, de un proyecto político, de una Nación y posteriormente del Estado nacional independiente, en contra del imperio español.

La concepción de Ernest Renán sobre la integración social como voluntad individual que se suma a una voluntad general, para convertirse en un plebiscito cotidiano, le da razón histórica al Estado, al identificar y cohesionar a la Nación con un proyecto político que suma la voluntad política de los ciudadanos: vivir juntos y en armonía.

“Voluntad de vivir juntos”; el “plebiscito de todos los días”; “el plebiscito cotidiano”, siendo una posesión en común de un rico legado de recuerdos, es el consentimiento actual, el deseo de vivir en común, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia indivisa que ha recibido la culminación de un largo pasado de esfuerzos, sacrificios y devoción, como el culto de los antepasados. El pasado heroico, grandes hombres, la gloria. La Nación es una gran solidaridad. La existencia de una Nación es un plebiscito de todos los días, como la existencia del individuo es una afirmación perpetua de la vida.²⁹

Así, la Nación mexicana se constituyó, para utilizar la terminología actual, a partir de un *consenso*^{*}, de un *plebiscito implícito*, entre la población mayoritaria (los criollos, mestizos, indios, castas, que eran los hijos de la nueva sociedad popular) en contra de la manipulación y explotación ejercidos por la sociedad *señorial* prevaleciente en la Nueva España.

Antes de la integración de los grupos sociales nacionales, se crearon las condiciones - dentro de una nueva configuración económica- que otorgaba a la primera minoría blanca de españoles, comerciantes y alto clero de la iglesia católica, los medios para asegurar su dominio sobre la población mayoritaria compuesta por los indígenas, mestizos, curas del clero medio y bajo, generando una repartición desigual de privilegios y de poder. El grupo ubicado en el sector clave de las relaciones metrópoli-colonia fue de los más favorecidos; los comerciantes exportadores, junto con el alto clero de la iglesia, los mineros, pequeños comerciantes, artesanos y agricultores españoles, aseguraron un sitio especial en la sociedad colonial, sobre todo a partir de mediados del siglo XVIII con las reformas implantadas por los Borbones en todo el imperio español. “Estas reformas respondían a una nueva concepción del Estado que consideraba como principal tarea reabsorber todos los atributos del poder que habían delegado en grupos y corporaciones y asumir la dirección política, administrativa y económica del reino”.³⁰ La nueva política se identificaba con el llamado *despotismo ilustrado*; predominio de los intereses del titular (monarca) del Estado monárquico español sobre los de individuos y corporaciones; desarrollo del conocimiento técnico y científico, difusión de las artes e impulso a la agricultura, industria y comercio. Utilizando la concepción weberiana, podemos señalar que en la metrópoli tenía características de Estado feudal y en la Colonia de Estado estamental, con un marcado énfasis en el patrimonialismo.³¹

Para comprender la importancia de los factores que propiciaron el surgimiento del Estado-nacional mexicano, en respuesta a las condiciones negativas que afectaban a una novedosa sociedad en la Nueva España y que dieron origen a la Independencia nacional y después al nacionalismo mexicano, baste recordar algunos puntos importantes que a continuación se mencionan, que pueden ser factores sustanciales para la desintegración e ingobernabilidad nacional.

²⁹ Renán, Ernest, *¿Qué es una Nación?*, Ed. Elevación, Buenos Aires, Argentina, 1967, Vol. 1, p. 234.

^{*} El consenso denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de la sociedad acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de los objetivos y los medios para lograrlos. El consenso no es sólo el acuerdo de la mayoría absoluta, puede ser de acuerdos tomados por mayorías relativas o por la mayoría calificada (El 75% de los votantes).

³⁰ Florescano, Enrique; Gil Sánchez, Isabel. *La época de las reformas borbónicas y el endeudamiento económico 1750-1808*. En *Historia General de México*, Tomo 2, Ed. COLMEX, México, p. 488.

³¹ Weber señaló que: “la organización política patrimonial vinculada en el sentido prebendal y feudal, es un caos de privilegios” en Weber, Max, *Economía y Sociedad* 2ª edición, FCE, México, 1974, pp. 824-825.

6.1. Algunos factores que posibilitaron el surgimiento del concepto de Nación soberana en Nueva España

Un gobierno deficiente y deshonesto fue el resultado de la dominación patrimonialista española, que tuvo como elementos importantes los siguientes:

- Leyes abigarradas; una administración pública confusa; conflicto entre distintas jerarquías, tanto civiles como eclesiásticas y administrativas; centralización del poder en manos del monarca; otorgamiento de prebendas y privilegios; falta de cuadros administrativos profesionales; fortalecimiento de la milicia para sustituir funciones administrativas que estaban en manos de la iglesia; corrupción de los alcaldes mayores que compraban el puesto. (repartimiento)
- Los puestos más importantes (administrativos, militares y eclesiásticos) eran asignados a extranjeros y se privilegiaba a la oligarquía y burocracia peninsular.
- Dentro de la estructura del Estado, las élites se diversificaron al tomar posiciones de dependencia versus independencia de los españoles.
- La falta de democracia provocó agravios a la clase media y al clero, tanto bajo como medio, negándoles la posibilidad de ocupar posiciones superiores. Ellos fueron los voceros de los intereses hispanoamericanos que intentaron cambiar la estructura de la pirámide social.
- El pueblo trabajador, base de la pirámide social, se sujetaba a un régimen de esclavitud.
- En 1808 crecieron, las posibilidades de un cambio en la relación de poder entre la metrópoli y la Colonia. Ante la caída de Fernando VII y la elevación de José Bonaparte al trono de España, el Virrey y la Real Audiencia comenzaron a perder el poder real. Las reformas políticas y los criollos letrados que invocaban la doctrina de la soberanía nacional y señalaban que el fundamento de la sociedad no era el Rey sino la Nación pronto rindieron frutos.
- Miguel Hidalgo y Costilla e Ignacio Allende configuraron una junta para dar forma a un proyecto de Nación soberana, que quedó suspendida por la primera gran revolución popular de América Hispana; la guerra de Independencia.
- José María Morelos y Pavón esbozó un proyecto de Nación basado en 23 puntos al que denominó *Sentimientos de la Nación* y en el cual se incluían los rasgos básicos de la nacionalidad, del Estado de Derecho, de la justicia conmutativa y distributiva, de los derechos cívicos y fundamentales del hombre.
- En 1813 el Congreso de Chilpancingo, proclamó formalmente la Independencia de México, y se constituyó la Constitución Política de Apatzingán de 1814, cuya característica principal fue la de establecer el Estado-nacional con base en elementos fundamentales como la soberanía nacional, la separación de poderes, los derechos del ciudadano y la representatividad popular.

Estos factores detonaron los sentimientos de una población mayoritaria hacia la nacionalidad mexicana, como lo apunta Raúl Cardiel Reyes:

La independencia se debió básicamente al surgimiento de la nacionalidad mexicana... lo que movió a las clases sociales de la colonia mexicana a buscar su independencia... (fue) para consolidar la existencia de un ser social, histórico, político, pasaron a ser las bases fundamentales del nuevo país. Los españoles que habían detentado el poder, privilegios, prebendas durante tres siglos como miembros (de una sociedad extranjera) en la Nueva España, pasaron a ser considerados como extranjeros, en tanto los criollos, se

identificaban con las clases nativas, para formar un sólo cuerpo moral, social y político que se tituló como Nación.³²

El concepto de Nación, basado en la identidad de los mexicanos, en la necesidad de un proceso democratizador, surgió en un primer momento, con toda su energía, en el movimiento revolucionario de independencia y encontraría su expresión social y concreción en la Constitución Política de Apatzingán, que tiene un referente histórico de la mayor importancia.

La historia revela los afanes de la sociedad para consolidar los sentimientos de los mexicanos en su Nación, sentimientos que se identifican con una cultura cívica y política de lo nacional. El proyecto para consolidar a la Nación no ha sido nada fácil; las luchas internas y las presiones externas han sido elementos importantes para establecer primero, una consciencia de lo nacional y después un proyecto nacional. Sin embargo, esas luchas y presiones han provocado efectos negativos como *el síndrome del poder*; la *subcultura de la guerra*; la *organización política patrimonialista*, basada en prebendas, privilegios, obligaciones subjetivas determinadas por el cacique, el caudillo, los funcionarios, organismos supranacionales, es decir, los detentadores reales del poder absolutista, cuya concurrencia origina una acción comunitaria imposible de construir sobre modernas categorías del Derecho público, generando agravios y un sentimiento de confrontación, a veces irracional, que no ha dejado que surjan en forma civilizada las potencialidades creativas.

Baste señalar que los conflictos internos y externos que México ha tenido que enfrentar para tratar de defender su soberanía como Nación independiente, han sido negativos para el sano desenvolvimiento de la misma; no obstante, se podrían convertir en factores de cohesión social que posibiliten una acción comunitaria, conforme a un proyecto político nacional en un mundo globalizado.

En resumen, el concepto Nación es una comunidad humana, con rasgos comunes propios y exclusivos, cuya voluntad general, unifica a todos sus miembros y les permite establecer y desenvolver un proyecto de vida política propia, que saque a la luz, su identidad genuina, sus características más peculiares, su propio sentido de existencia y de la vida. El Estado es la forma e instrumento o medio, para que la Nación desenvuelva sus cualidades específicas.

³² Cardiel Reyes, Raúl, *ob. cit.* p. 21.

Capítulo II.- La Construcción de la Gobernabilidad en el Estado-Nación

7. El problema para la construcción del concepto de Estado-nación

La Nación aparece como el entorno de la estructura social del Estado, y éste como estructura de organización política de la sociedad. Sin embargo, los conceptos de Nación y Estado deben considerarse con sus respectivos contenidos y especificidades. La confusión radica principalmente por el uso que se da a la palabra Estado, como lo señala Hans Kelsen:

La palabra es a veces usada en un sentido muy amplio para designar a la nación o a la 'sociedad' como tal, o una forma especial de sociedad. Pero con frecuencia el vocablo es también usado en un sentido más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad -por ejemplo el gobierno, o a uno de los órganos de los poderes de la Unión o sólo al Poder Ejecutivo o los órdenes de gobierno: al estado federal, o al estado local o la Nación o el territorio en que habita una población.- La insatisfactoria situación de la teoría política -que es esencialmente una teoría del Estado- débese en gran medida precisamente al hecho de que diferentes autores tratan bajo el mismo rubro problemas completamente distintos y a la circunstancia de que incluso un sólo autor da inconscientemente a la misma palabra diversas acepciones.¹

7.1. Teorías que tratan de precisar la idea de Estado-nación.

El debate en torno al Estado se ha caracterizado por los enfoques generalmente aceptados de diversas teorías que intentan difundir sus rasgos más sobresalientes. Así, para José Juan Sánchez González existen tres grupos de teorías: a) Las teorías organicistas, b) Las teorías sociológicas y c) Las teorías jurídicas.² Por su parte, Enrique Sánchez Bringas asegura que "existe abundante literatura que trata al Estado desde distintas perspectivas: la sociológica, la política y la jurídica. Existen teorías que lo entienden como: a) un organismo; b) como una expresión del espíritu; c) una institución; d) como corporación, y también llega a ser conceptualizado como e) un sistema normativo".³

Aun cuando la Nación es un sistema contextual que abarca un todo, en ese todo se encuentra el Estado; por ello, nos referiremos al Estado-Nación.

¿De qué nos sirve tener claro el concepto de Estado-Nación y su relación con la administración pública y la gobernabilidad? Si en principio aceptamos como hipótesis que la administración pública y la gobernabilidad están vinculadas a la política y a lo social, su objeto de estudio, es decir, el aparato administrativo del Estado, en cuyo caso la gobernabilidad deriva de la forma de la organización política-administrativa de la sociedad. Entonces, la administración pública es función del propio Estado. ¿Cuáles serían las funciones, además de administrar y gobernar, del Estado?

7.2. Introducción para determinar las funciones del Estado-nación

Las tipologías clásicas del Estado se han abocado a establecer las relaciones entre el sistema político y la sociedad, las relaciones de clase, las ideologías y los fines del Estado en su carácter histórico y sociológico. Sin embargo, los análisis sobre el Estado moderno y el Estado contemporáneo se refieren a las formas históricas, sociológicas, jurídicas, institucionales, vinculadas con las formas de gobierno, sin distinguir de manera clara los tipos de gobierno, mas, en todo caso, se excede en la adjetivización del Estado.⁴ Por ejemplo: el Estado obeso, mínimo, grande, administrativo, burocrático, megaestado, o sobre categorías como: Estado capitalista, socialista, marxista, fascista. Sin una clara

¹ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, 1988, México, p. 215.

² Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, 1998, p. 27.

³ Sánchez Bringas, Enrique, *ob. cit.*, p. 15.

⁴ Ver: Bobbio, Norberto. *"Estado, Gobierno y Sociedad"*, FCE, México, 1996.

referencia al concepto del Estado, privilegiando la adjetivación o las características tipológicas del propio Estado.

Otros autores hablan sobre los males del Estado, como la corrupción, la anarquía, el despotismo, el estatismo, los golpes de Estado, la crisis del Estado, o estado en crisis. Algunos autores hacen énfasis en las características del Estado: los bienes del Estado; Estado de Derecho; Estado participativo y Estado democrático; Estado social de Derecho y Estado de bienestar. De ahí la importancia para entenderlo y darle su justa dimensión en relación con las funciones de gobierno y en particular de la administración pública.

8. Bases para determinar el concepto de Estado-nación, como institución política y social

El término Estado es susceptible de dos acepciones: una en sentido lato o general y otra estricta, que se refiere al orden político⁵. Vicente Santa María de Paredes señala que: “En su acepción más lata la palabra *estado* significa modo de actuar, de ser o estar de las personas o las cosas, empleándose... para designar las circunstancias especiales en que éstas se encuentran, como cuando decimos estado civil o social, estado de salud o enfermedad, el estado bueno de un negocio”.⁶ En su acepción estricta, se sobreentiende algo más que la noción genérica de modalidad: “al hablar del Estado en estricto sentido, constantemente referimos su significado a cierto género de cuestiones relacionadas con la idea de sociedad; pero no la sociedad concebida de un modo cualquiera, sino la sociedad constituida, la sociedad organizada, la sociedad regida por un gobierno y por el imperio de la Ley”.⁷

De esta manera, desde el punto de vista político y social, se engarza la idea de Estado con la idea de organización de la sociedad, aun cuando en el lenguaje cotidiano se pudiera confundir al Estado con la sociedad o al Estado con el gobierno, tomando la función del Estado por la organización de la sociedad y el Estado mismo, o por el gobierno que lo representa. El recto sentido común basta, sin embargo, para rectificar este error, indicando claramente a todo ciudadano que aunque no sea funcionario es parte integrante del Estado, demostrando que el gobierno sólo existe para el Estado y no el Estado para el gobierno. En virtud de lo anterior, el Estado es una pluralidad de personas que están organizadas bajo un sistema de gobierno con poder de mando.

El concepto de Estado, independientemente de los autores que han tratado esta materia y aun cuando existen teorías diferentes, se puede determinar al configurarse como sociedad organizada. Tiene entre sus finalidades, la propia organización política de la sociedad, con el propósito de que la propia sociedad se beneficie de su propia organización. De ahí que requiera un poder de mando para ejercer dicha finalidad. Este “poder de mando” es lo que se ha denominado gobierno. Poder de mando que lo ejerce una clase política o una élite de poder político (Ver *Infra* pp. 74-75).

Etimológicamente, la palabra *estado*, significa *status*, raíz latina que denota orden, regla, situación jerarquizada. En castellano *estado* es el participio pasado del verbo *estar*, que se diferencia del verbo *ser*; en este sentido Estado implica pertenencia, institución, lo que no cambia, lo que permanece.

Con esta acepción del término “*ser*”, de la idea de pertenencia, de lo que no cambia, lo que permanece dentro de lo posible y lo deseable, llegamos a concluir que el Estado es una “*institución política y social*”.

El Estado nació en la época moderna. Algunos autores se refieren a éste como un

⁵ Esta dualidad de acepciones se advierte desde luego por la ortografía, escribiéndose la palabra en minúsculas o con mayúsculas según se emplea en el sentido lato o en el sentido restringido es decir en minúsculas, estado, o en mayúsculas Estado.

⁶ Santamaría de Paredes Vicente, *Derecho Político*, 5ª edición, Ed. Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fe, Madrid, España, 1843, p 48.

⁷ *Ibid.*

“proceso de concentración de poder, en un territorio determinado, incluso muy basto, que se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo, como la producción del derecho mediante la ley, que a diferencia de la costumbre proviene de la voluntad del soberano, y el aparato coactivo necesario para la aplicación del derecho contra los reticentes; pero también a través del ordenamiento de la imposición y de la exención fiscal, necesarios para el ejercicio ejecutivo de los poderes que van haciéndose cada vez más grandes”.⁸

Por su parte, Max Weber contempló este fenómeno en el proceso de formación del Estado moderno. “De esta observación deriva la concepción weberiana, que ya se ha vuelto *communes opinio* (opinión común), del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un ‘aparato administrativo’ que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos y del monopolio del uso legítimo de la fuerza”.⁹

Al nacimiento del Estado como “organización política de la sociedad” se le define de dos maneras: una amplia y una restringida. Tan amplia como afirmar que “el nacimiento del Estado representa el paso de la época primitiva, derivada en salvaje y bárbara en la época civil, donde ‘civil’ significa al mismo tiempo ‘ciudadano’ y ‘civilizado’ ”¹⁰; y una restringida que señala que al ser institución política de la sociedad, el Estado es el instrumento de organización en donde se confunden las clases sociales. En tal sentido, Engels lo define así:

“El Estado nació directa y preponderantemente de los antagonismos de clase que se desarrollaban en el seno mismo de la sociedad gentilicia. En Roma, la sociedad gentilicia se convirtió en una aristocracia cerrada en medio de una plebe numerosa y mantenida aparte, sin derechos, pero con deberes; la victoria de la plebe destruyó la antigua construcción de la gens e instituyó sobre sus ruinas el Estado, donde no tardaron en confundirse la aristocracia gentilicia y la plebe”.¹¹

Para Norberto Bobbio tanto las definiciones extensas como las específicas, generan ambigüedades y confusiones en el uso de los términos *gobierno*, *sociedades políticas* y *Estado*, que se utilizan para hacer valer y ejercer el poder político. “Por ejemplo, cuando un estudio distingue tres tipos de sociedades a las que llama ‘sociedad con un gobierno mínimo’, con ‘gobierno difuso’ y con ‘gobierno en expansión’, no excluye que estas sociedades puedan ser consideradas sociedades políticas como el uso del término *government*... (otro ejemplo), si el Estado en un primer momento, es identificado con la organización de un poder concentrado, pero luego se introduce otra distinción entre poder coactivo, el cual utiliza la fuerza para hacerse valer y ejercer el poder de las palabras, poder del gesto, de los símbolos, es posible sostener que solamente son sociedades políticas las primeras y el Estado las segundas”.¹²

Antes del surgimiento del vocablo *Estado*, Aristóteles explicaba el origen de la *polis* en la ciudad griega: primero la familia; después al reunirse varias, daban lugar a las aldeas que, agrupadas, originaban a la *polis*. Desde luego, eran agrupaciones relativamente reducidas que intentaban resolver sus necesidades, tanto físicas, como espirituales, organizadas en ciudades, en forma autónoma e independiente o autárquica.

Por su parte, en el Derecho romano se utilizaba el vocablo *civitas* para designar a la organización política; sin embargo, existían otros como *res pública*, cuya traducción es “cosa pública”, y que está identificada con la forma de gobierno y no de Estado. El significado y sentido de *civitas* era el mismo que *polis*: ciudad-Estado. Dentro del Derecho romano la palabra civil se deriva del término *ciudad*. De ahí que los ciudadanos que vivían

⁸ Bobbio, Norberto, *ob. cit.* pp. 90-91. Ver: Max Weber, *ob. cit.*, p. 1056.

⁹ Ver: Max Weber, *ob. cit.*, p. 91 y 1056.

¹⁰ *Ibid.*, p. 98.

¹¹ Engels, Federico, *Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Ed. Quinto Sol, México, 1988, p. 135, tomado de la Revista *Enlace*, año 2, No. 3, julio de 1990, publicación del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990.

¹² Bobbio Norberto, *ob. cit.*, pp. 100-101.

en la ciudad gozaban del Derecho civil, extendiéndose posteriormente al *pretor peregrino*. Cuando el Imperio romano decae, se inicia la época medieval. El imperio se colapsó por la presencia de los bárbaros, entre otras fuerzas disolventes. A la urbanización política se le designó con el nombre de *Reich*, literalmente poderoso, rico y, que con el tiempo derivó en Regno, Regio y Reino, aludiéndose al sistema germano de organizar el poder en torno al gobernante, el que manda, el Rey, el que ostenta el poder en forma real. La crisis del Imperio romano determinó el desplome del comercio y con ello la desaparición de la gran ciudad. La organización política ya no era ni *polis* ni *civitas*. Europa se regionaliza; la inseguridad provoca que los hombres busquen la protección de los señores feudales, arraigándose en los territorios feudales.

Existieron grandes períodos de la historia (alemana) en los que la nobleza, la iglesia y las ciudades ejercían un poder autónomo. Existía una justicia autógena, es decir, aquella que se ejerce sin un elemento ajeno, como podría ser el poder legislativo o judicial. “El imperio (Reich) perdió también facultades soberanas propias, cuando se otorgaron cargos en calidad de feudos y el derecho a éstos cargos se volvieron hereditarios”.¹³

Al final de la Edad Media o al principio de la época moderna, en los diversos territorios, las facultades soberanas se dividían entre los príncipes, por un lado, y la iglesia, los caballeros (nobles) y las ciudades, por el otro. A menudo se oponían directamente dos estados en el Estado; un aparato del príncipe y uno estamental; el príncipe y los estamentos, feudos, poseían tropas, autoridades, tesoros, representaciones diplomáticas separadas. Era imposible la conducción unificada de la sociedad. Se requería “gobernar”.

Gobernar significaba una cualidad para conducir a los súbditos, era un poder de mando; por tanto, una negociación continua de compromiso en compromiso. Es verdad que en la Edad Media el poder político estaba en manos del príncipe. Según la opinión acuñada en Francia de que el “Rey es soberano por encima de todos”, el poder del príncipe debería ser independiente, y sobre él no tendrían preeminencia el Papa o el emperador. Este poder del príncipe prevalecía sobre los estamentos. La separación de la *autoritas* imperial se llevó a cabo sin grandes complicaciones. Felipe el Hermoso y Enrique VIII demostraron que el Estado territorial también podía emanciparse de la tutela del Papa.¹⁴ Los soberanos se impusieron paulatinamente y transformaron a las “poliarquías”, o gobierno de muchos, cuya coherencia era débil, en unidades de poder rígidamente organizadas con un sólo ejército, una única jerarquía de funcionarios dotados de un aparato administrativo y un orden jurídico cada vez más uniforme.¹⁵

Surge así una nueva organización política formada por nuevas clases sociales, que determinan la necesidad de que la sociedad se organice políticamente ya no en ciudades, ya no en Burgos, sino en espacios más amplios, nacionales. Exigen seguridad para sus actividades “*lo stato*”, una nueva denominación que ejerce soberanía sobre los hombres y un gobierno autónomo, dotado de una administración pública, con un orden jurídico uniforme y con un solo ejército.

Al inicio del siglo XV empieza a gestarse el *novo* Estado-Nación como la organización política moderna. A partir de entonces se expresan las ideas en torno a sociedades nacionales políticamente organizadas: soberanía nacional, garantías y derechos individuales, separación de poderes, representación política. Sin embargo, en el siglo XIX y en el transcurso del XX, empieza a tomar forma el “Estado contemporáneo”.

Durante el renacimiento (inicio de la edad moderna) surgieron los términos *stato*, *estado*, *status*, *état*, y *staat* para designar asociación de dominación, territorio de dominación, los

¹³ Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado, Ciencias Políticas*, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 54.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 54-55.

¹⁵ *Ibid.*, p.55.

cuales tuvieron un creciente ingreso en la literatura científica y el lenguaje diplomático hasta que, a partir del siglo XIX, el término 'Estado' se asocia universalmente a la corporación o entidad de dominación dotada de un poder supremo.¹⁶

Algunos autores aseguran que Nicolás Maquiavelo define al Estado en su obra *El Príncipe* (1513). En el capítulo primero, relativo a las distintas clases de principados y de la forma en que se adquieren, señala: "Todos los estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados..."¹⁷ En este sentido, define al Estado como una forma de dominación que ejerce soberanía de y sobre los hombres. Soberanía entendida como potestad de y sobre los pueblos.

8.1. La conceptualización del Estado en la era contemporánea

Elaborar conceptos sobre el Estado es una tarea difícil y compleja, ya que diferentes teorías y enfoques se refieren a las formas de Estado, otras a sus elementos, algunas a los tipos de Estado; tipos reales y tipos ideales. Otros más a la cualidad del Estado, soberano, dotado de un poder soberano.

Hermann Heller, al mencionar la teoría del Estado como "ciencia de la realidad", afirma:

"No hay ciencia que pueda reflejar inmediatamente la realidad en toda su enorme variedad, cumpliéndose sólo representada en conceptos, mediante procedimientos intelectuales (y se pregunta) ¿cómo han de ser, pues, esos conceptos a fin de concebir adecuadamente al Estado y, sobre todo, si se quiere evitar que se arrebatase su carácter de realidad?"¹⁸

Dentro de los procesos lógico-matemáticos y las leyes de la física el fin de su conocimiento consiste en obtener conceptos genéricos. No acontece así en las ciencias de la cultura, a las que les interesa la realidad histórico-social individualizada, aunque las leyes y los conceptos genéricos sobre la cultura pueden proporcionar ciertos supuestos fundamentales para el conocimiento de la realidad.¹⁹

Así, la teoría que tiene por objeto conocer al Estado de la era contemporánea, reclama una forma conceptual sin dejar de lado el contenido histórico. En esta forma, la conceptualización del Estado debe tener una validez que trascienda las particularidades del mismo. Es decir, hablar del Estado es lo que lo caracteriza independientemente del tiempo y del espacio, es lo que lo institucionaliza para que perdure con leyes generales, que hace que el conocimiento de cualquier Estado: el mexicano, el norteamericano (aunque se refieren con la palabra *government* mal empleado) el francés, el alemán, el británico, el italiano, el chino, el coreano, el japonés, etcétera, sea la misma "cosa" aún cuando sus peculiaridades individuales los diferencian de las demás estructuras de Estados de otros tiempos y círculos de cultura.

En la conceptualización de Estado existen diferentes enfoques: el sociológico, el político, el jurídico y el económico; de ellos derivan teorías con enfoques como el organicista, el ideológico, el de la institución, el de la corporación y el del sistema normativo o jurídico. Esos enfoques en algunos casos son antagónicos (como el del Estado capitalista o el no Estado de la teoría marxista) y a la vez, en otros, se complementan.

La ciencia política realmente estudia al Estado (aun cuando los juriconsultos constitucionalistas se han preocupado, principalmente, en estudiarlo con amplitud y con sentido de la política). Al Estado moderno y contemporáneo se le percibe, de modo general, como la organización jurídico-política de una sociedad, de un país o de una Nación. El Estado es identificado con la organización de un poder concentrado.²⁰ Un

¹⁶ *Ibid.*, p. 55.

¹⁷ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Ed. Porrúa, México, 1978, p. 1.

¹⁸ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1974, p. 77.

¹⁹ *Ibid.*, p. 78.

²⁰ Bobbio, Norberto, *ob. cit.*, p. 101.

poder que es reclamado por el soberano del Estado. En los Estados democráticos sería el pueblo mediante sus representantes legítimos; en Estados autoritarios sería el monarca, el dictador, el absolutista, el déspota. Así, el Estado se basa en la fuerza física o psicológica, o en la fuerza de la inteligencia o de la razón, como potencia, como poder: “Poder como medio al servicio de otros fines (ideales o egoístas), y poder como finalidad del poder mismo, o sea, para gozar del sentimiento de prestigio que le confiere”.²¹

El poder en abstracto no lo ejerce el Estado, sino son los ciudadanos investidos de ese poder que les confiere el pueblo por medio de la norma legal. Se ejerce mediante la organización de representantes del pueblo. Así, el hombre se caracteriza por ser un animal político, en el sentido aristotélico, *zoon politicon*. El hecho de ser político implica para el hombre la búsqueda consciente de una finalidad –ideal o egoísta-, el poder; y el medio para obtenerlo es la organización política. Asimismo, la organización aprovecha el poder, utiliza la fuerza, es una organización, resultado de la unión de muchos que hace la fuerza de la razón. En síntesis, el Estado es una organización cuya función jurídico-político-social se destina para desempeñar una actividad prescriptiva necesaria para el sostenimiento inteligente, razonado, de la vida humana en la sociedad.

8.2. La organización política en una perspectiva interdisciplinaria

Existen diferentes teorías y orientaciones científicas que han estudiado a la organización política desde una perspectiva interdisciplinaria, la política, la económica, la social, la jurídica, la psicológica, que son complementarias entre sí. Así encontramos teorías conductistas, neopositivistas, donde los conceptos estructural-funcionalistas de la acción social se mezclan para tratar de comprender una realidad compleja.

Dentro de las corrientes “conductistas” encontramos diferentes concepciones: a) “la mecanicista”, que se refiere a la organización como un instrumento, una máquina que el hombre puede conscientemente construir y manipular, para realizar, mediante procesos racionales, fines explícitamente establecidos. En esta teoría ubicamos a Luther Gullick y a Fred W. Righs.²² b) La concepción “natural-biológica” o “sistemática”, la cual plantea que la organización posee vida propia y se ocupa en conservar un equilibrio interno y externo, idóneo para garantizar la supervivencia y el desarrollo. Uno de los teóricos de esta concepción es Ludwing Von Bertalanffy.²³

Hermann Heller, teórico del neopositivismo, definió a la organización de la siguiente forma: organizar es un acto encaminado a promover aquellas acciones u omisiones necesarias para la existencia actual y constantemente renovada de una estructura ordenada. En toda organización existen ‘tres elementos’ que se reclaman recíprocamente: 1) *El obrar social* de un conjunto de hombres basado en una conducta recíproca. 2) *La cooperación*, la cual se orienta regularmente en el sentido de una ordenación normativa. 3) *La ordenación normativa* cuyo establecimiento y aseguramiento corre a cargo de órganos especiales.

Todo grupo capaz de obrar o decidir, toda unidad colectiva de acción, es una estructura organizada con propósitos, ordenada conscientemente por órganos, con unidad de decisión y de acción. En todo caso, una organización de ciertas características y en especial el Estado, se apoya siempre en la división del trabajo social. La estructura orgánica llamada Estado ha cobrado autonomía, sobre todo porque sus diferentes tareas

²¹ Weber, Max, *ob, cit*, pp. 1056-1057.

²² Gullick Luther y Fred W. Righs, *Administracao nos países en desenvolvimento*, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil, p. 198.

²³ Von Bertalanffy Ludwing, *General System Theory: Year Book of the society for the advacement of General System Theory*. Ann Mental Health Research Institute, University of Michigan, 1965.

particulares fueron derivadas a órganos especiales.²⁴

Heller se orienta así en el sentido de una ordenación normativa-administrativa, que le da sentido al Estado con una división funcional del ejercicio del poder: en legislativo, en ejecutivo y en judicial, en diferentes órdenes de gobierno; en el caso del Estado mexicano, en los órdenes federal y estatal.

En una tercera vía encontramos a la corriente estructural-funcionalista, síntesis de las anteriores. Esta orientación científica plantea que en la organización existen cuatro elementos: 1) *cooperación social*; 2) *orientación normativa* de la conducta con miras a una finalidad u objetivo; 3) *división funcional del trabajo*, que puede ser vertical y horizontal; 4) creación de *órganos e instituciones* con funciones generales y específicas que le dan orientación al Estado, al gobierno y a la administración pública.

En este contexto, el Estado asume una doble acepción: como organismo y como organización. La diferencia es la siguiente: el organismo es creación natural y espontánea, sujeto a leyes generales; la organización, es creación artificial del hombre, de la cultura sujeta al desenvolvimiento dinámico de variables. Tanto el organismo como la organización se orientan a la consecución de propósitos u objetivos y tienen un carácter dinámico (en movimiento).

8.3. Contraposición especulativa entre la sociedad “civil” y el Estado

La sociedad genera su propia organización mediante la orientación hacia el modelo deseable. Función que crea el órgano, y a su vez un organismo, con una estructura que le asegura atribuciones, de ahí, se derivan las funciones que se traducen en actividades; actividad que es la función en acción, así, le da movimiento orientado a una finalidad.

Sociedad implica el conjunto de personas que actúan para conseguir propósitos comunes. Supone consciencia de la persona, de conocerse, de reconocerse en el otro, lo que permite la solidaridad y la cooperación, actitud y aptitud de una conducta civilizada de las personas, unidad de un ente colectivo que se denomina sociedad. No es la sociedad “civil” que se contrapone en un acto de oposición a los representantes de la sociedad en el gobierno; o en oposición a lo que llamó Hegel el “Estado político”, referido a lo que podría ser el Estado autoritario, monopólico, con predominio absoluto del poder político.²⁵

En los países con características democráticas se ha cuestionado si la distinción entre sociedad “civil” y Estado hecho durante los últimos años todavía tiene alguna razón de ser. Sobre todo cuando el Estado social de Derecho ha permitido un proceso de inclusión de la sociedad mediante el desarrollo de diversas formas de participación en el ámbito político, con crecimiento de las organizaciones y asociaciones civiles que ejercen directa e indirectamente un poder influyente en la toma de decisiones políticas.

“La contraposición entre la sociedad ‘civil’ y el Estado continúa utilizándose, cosa que refleja una situación real. (En Estados no democráticos)* Aun prescindiendo de la consideración de que los dos procesos de Estado -Estado se hace sociedad y la sociedad que se hace Estado- son antagónicos, por qué la rechaza el primero (el Estado que se hace sociedad) si esto llevaría al Estado sin sociedad, es decir, al Estado totalitario y la realización del segundo que llevaría a la sociedad sin Estado, o sea, la extinción del Estado. Los dos procesos están lejos de cumplirse y precisamente por su presencia simultánea a pesar de ser contradictorios no pueden llegar a su plena realización”.²⁶

Al referirse a la sociedad “civil” como un grupo de –individuos desunidos, separados del Estado, en cierto modo, se está considerando a las personas con una actitud

²⁴ Heller, Hermann, *ob. cit.*, pp. 249-250.

²⁵ Hegel G.W.Federico, *Filosofía del Derecho*, Ed. Juan Pablo, México, 1986, 2ª edición, p. 229.

* En la actualidad tienen características de estados no democráticos por ejemplo regímenes comunistas como la República Popular China; Corea del Norte; la República de Cuba; el Estado Vaticano.

²⁶ Bobbio, Norberto, *ob. cit.*, p. 67.

individualista, mercantil- como el productor propietario, el trabajador libre, el empleado que trabaja por su cuenta, el comerciante, el industrial, los organismos civiles, las sociedades anónimas-, que le dan sustento económico a las relaciones sociales, pero que no se incluyen dentro de la organización política. Supone la separación del individuo de la organización política de la sociedad, que no es real como lo apunta Nicos Poulantzas:

“La separación de la sociedad ‘civil’ y del Estado indicaría, así, el papel de una superestructura, propiamente política (sociedad política) respecto de los individuos económicos, sujetos de la sociedad intercambista y competitiva (mercantilista). De ahí que el concepto de ‘sociedad civil’ tomado de Hegel y la teoría política del siglo XVIII remita muy exactamente al ‘mundo de las necesidades’ e implica ese correlato de la problemática historicista... en la perspectiva antropológica del ‘individuo concreto’ y del ‘hombre genérico’ concebida como sujeto de lo económico”.²⁷

En este sentido, Poulantzas ubica al sujeto individualista separado del sujeto social y del sujeto político, partiendo de la separación de la sociedad “civil” y del Estado, en una relación del sujeto con su esencia objetiva, es decir, la relación del individuo aislado con el individuo social y político. En realidad, no existe la sociedad civil en las sociedades contemporáneas democráticas con características modernas, en las cuales se propicia la incorporación de los ciudadanos -por medio de la participación social-, al proceso de toma de decisiones en el marco de la organización política.

8.4. La función de la organización política del Estado de Derecho constitucional

La función de la organización política del Estado de Derecho constitucional es establecer el orden y la cohesión social para lograr objetivos comunes. Para esto, se apropia de funciones de carácter general, como serían las funciones vinculadas a las de decisión y acción en el marco del Derecho constitucional.

Dentro de la complejidad de lo social, encontramos a la organización que plantea fines comunes, que son la posibilidad misma de la convivencia, con la intención de mejorar en lo individual y en lo social mediante su propia organización política. La organización jurídico-política es una cualidad especial de la organización social, con poder de unión para plantear fines y objetivos políticos relativos a la vida de muchos, lo que supone el reconocimiento de un valor y una voluntad para mejorar la vida en común; supone una norma de conducta que señala “*qué debe hacer*” y “*cómo lo debe hacer*” para lograr objetivos comunes, principios de orden y el restablecimiento del equilibrio del orden social.

La organización política de la sociedad funciona bajo el principio de la división funcional del poder. Poder que otorga la sociedad a un ente único, uniforme, al Estado. La complejidad de las funciones determina la especificidad de éstas, para asegurar y restablecer el orden. Estas funciones que ejercen las organizaciones políticas de las sociedades modernas, son denominadas *funciones generales y se refieren* a las funciones *legislativas, ejecutivas y judiciales*. Sin embargo, han surgido funciones embrionarias de órganos creados por el Estado. De ahí que los organismos políticos no se distingan sólo por sus funciones, sino también por sus atribuciones, que en la mayoría de los casos se traducen en Derecho, para asegurar sus funciones. El Derecho, como un instrumento del Estado en la consecución de sus atribuciones, garantiza los derechos individuales y sociales: el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho a ser gobernados, el derecho a la justicia, los derechos humanos, los derechos ecológicos, el derecho a vivir en paz y en armonía, entre otros.

El Estado-nación, como estructura del poder político, tiene la posibilidad de decidir en nombre del pueblo y asumir acciones para garantizar la convivencia ordenada de la sociedad nacional a la que sirve. Hermann Heller, al conceptualizar, prospectivamente, al

²⁷ Poulantzas, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1970, p. 151.

Estado como unidad organizada de decisión y acción,²⁸ se aproxima a uno de los significados originales del vocablo *status*. En éstos términos, Heller rechaza la doctrina que afirma que el Estado es una mera abstracción o ficción y el Estado como “estructura de unidad de vivencias de sentido”²⁹ y la teoría de Kelsen, quien designa al Estado sólo como unidad de un orden jurídico determinada por la Constitución.

Estas teorías: la abstracta, la espiritual y la jurídica, para Heller, trascienden por completo la realidad. Asimismo, no está de acuerdo con la doctrina orgánico-universalista en donde se plantea que la unidad estatal es una función del individuo.

Según esta concepción, agrega, los individuos son las únicas realidades: los individuos son sustancia y en cambio, los grupos sociales no son más que su función, por lo cual se resuelven en las relaciones ‘entre’ aquellas sustancias. Todas las especies de grupos humanos son para esta doctrina, meras sumas o agregados de individuos, careciendo su unidad de realidad por ser únicamente ficción o abstracción y en todo caso, una síntesis subjetiva de quien la contempla.³⁰

Sin embargo, Heller reconoce que estas teorías son importantes para entender el nacimiento y conservación de la unidad estatal, son “los vínculos vitales e impulsivos, los lazos de la psicología colectiva y la imitación, los geográficos, nacionales, económicos y jurídicos”,³¹ ya sean las causas de la unidad del Estado o como resultado de la acción para la unidad estatal. Esto sólo puede concebirse, en última instancia, como resultado de las decisiones y acciones humanas para la formación consciente de la unidad estatal, como organización.

Heller se acerca a la idea del Estado democrático al señalar la cooperación de los miembros y órganos que “nacen, en ese momento, de un centro de acción producido por múltiples fuerzas (partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones económicas y culturales), pero que actúan unitariamente cuyos actos -independientemente de toda clase de normas- no puede atribuirse ni a la suma de los miembros tan sólo, ni a los órganos en sí, ni mucho menos a la ordenación aisladamente considerada... sólo mediante una ordenación (de gobernantes y gobernados) se realizan unos y otros”.³²

La función del Estado que le permite tomar decisiones con una orientación a la acción organizada es considerada, dentro de la teoría política, como el poder de acción que produce múltiples resultados que, en consecuencia, también generan reacciones de fuerzas oponentes al propio Estado. Sin embargo, la unidad es lo que da sentido a la organización en una cooperación planificada y normada por el Derecho, para el incremento de los esfuerzos humanos hacia su desarrollo. En este sentido, el ámbito y funciones del Estado se desplazan a la vez en lo económico, lo político, lo social, lo cultural, lo territorial, lo jurídico – institucional, como reflejo de la propia sociedad que la produce y unifica, pero que a su vez el Estado la modela, le impone su supremacía y tiende a absorberla.³³

Al crear la unidad organizada de decisión y acción, el Estado se institucionalizó, en términos generales, sobre la base de un consentimiento consensado de las fuerzas políticas, económicas y sociales de la Nación, de las decisiones soberanas mediante los códigos de derechos, de obligaciones individuales y sociales; del poder ejercido en legislativo, ejecutivo y judicial; de la representación política, de la unidad territorial configurada en unidades federadas. Todo ello, sobre la consideración de que el Estado

²⁸ Heller, Hermann; *ob, cit*, pp. 246-247.

²⁹ *Ibid.*, p. 11.

³⁰ *Ibid.*, p. 248.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 250

³³ Ver: Kaplan, Marcos, *Estado y Sociedad*, UNAM, México, 1978, p. 182.

ejerce la función sustentada en Derecho, de proteger las garantías individuales y sociales. En este sentido, es un Estado de Derecho constitucional, de Derecho social democrático, que tiene adicionalmente la función de gobernar a todos sus integrantes.

8.5. El Estado de derecho constitucional, social y democrático

Es común que entre los especialistas se hable de la situación contemporánea del Estado de Derecho constitucional, social y democrático. El problema para conceptualizar el Estado constitucional, social y democrático es la compleja coexistencia entre las funciones específicas y generales del Estado: 1) las funciones jurídicas, 2) las funciones formales del sistema político, 3) la función económica, 4) la función social y 5) la función política del Estado. Es decir, *la función liberal formal*, normativa, garantiza los derechos fundamentales que representan la tutela tradicional de las libertades civiles: la libertad personal, la libertad política y la libertad económica, la libertad de disentir, que constituyen las garantías individuales que el Estado debe proveer a los ciudadanos. Adicionalmente, los derechos sociales implican derechos democráticos, derecho a la participación en el poder político y derecho a la igualdad de oportunidades para generar y distribuir la riqueza socialmente producida. Así, la estructura del Estado se mantiene por la libertad y participación tanto individual como social. [1] La función jurídica es la garantía a las libertades que otorga la Constitución. [2] La de la gobernabilidad democrática, que garantiza la estabilidad y la coexistencia pacífica de la sociedad. [3] La función económica del Estado garantiza su rectoría en la libertad de competencia en el mercado, reconocida en el intercambio entre oferta y demanda. [4] La función social se deriva de las políticas de seguridad e integración social. [5] La función política es la garantía del sistema político en la coherencia del poder político. El predominio de una función sobre otra genera transformaciones en el conjunto de las funciones. Si la función predominante es la económica o la social, produce ciertas alteraciones en el nivel político o en el nivel formal de la constitución del Estado.

En el caso de México, más adelante analizaremos el porqué el Estado es jurídicamente de derecho, social y democrático, conforme al proyecto nacional contemplado en la Constitución.

8.6. Los elementos del Estado-Nación

La doctrina tradicional del Estado-Nación distingue dos elementos: uno material y otro formal. Kelsen vincula a lo material el "territorio o área geográfica; la población, el poder y la soberanía".³⁴ A lo formal, las normas de conducta individuales y sociales. En ellos se ejerce el ámbito de validez del orden jurídico nacional.* Cuando se habla de los poderes o de las funciones generales del Estado, se refiere al ámbito de validez del orden jurídico del Estado nacional, a la trilogía legislativa, ejecutiva y judicial, en la esfera de gobierno federal, estatal y municipal y sus relaciones con las conductas individuales y sociales.

Para Francesco Cosentini, el Estado también está constituido por un elemento material y un elemento formal. El proceso material está constituido por la población y el territorio; el segundo elemento, el formal, por el ordenamiento jurídico bajo un poder supremo (soberanía). Mientras la población y el territorio son elementos particulares de los distintos Estados y variables según los diversos tiempos y lugares; el otro, el ordenamiento jurídico bajo un poder supremo (soberanía), tiene carácter institucional, permanente; es invariable, se constituye como el esqueleto de toda forma de Estado.

³⁴ Kelsen, Hans, *ob, cit*, p. 247. (La soberanía ha de considerarse como una cualidad de Poder del Estado como validez y eficacia del orden jurídico nacional) Serra Rojas, Andrés, *ob, cit*, p. 231.

* Nota: Minimizar el ámbito de validez del orden jurídico en materia de derecho al espacio aéreo, al económico en la rectoría del Estado y en la religión como un ámbito no material de la intervención del Estado.

Así, en la población se pueden distinguir tres características: 1. Una étnica, sanguínea o demográfica; 2. Una psíquica e ideológica (vínculos, aptitudes, aspiraciones, creencias); 3. Una socioeconómica (estratos sociales, clase rica, media, pobre, clases con acceso a la cultura y las marginadas).

El territorio es la base material del Estado; la “soberanía, elemento formal del Estado, que implica la independización de la voluntad del Estado al exterior, al igual que al interior; enfatizando que al exterior debe quedarse perfectamente independiente de toda injerencia extranjera; al interior, actuando de manera que no pueda ser obligado o forzado por ningún otro poder”.³⁵ En este sentido, el poder popular es entregado en potestad a los poderes del Estado, para que actúe en nombre y representación de los ciudadanos que crean y recrean el poder estatal.

Por su parte, Hermann Heller clasifica los elementos del Estado de la siguiente manera: la ordenación normativa, el pueblo, el territorio y los órganos del Estado.³⁶ Cada autor integra, conforme a sus observaciones, los elementos del Estado; por ejemplo, para Andrés Serra Rojas:

Los elementos del Estado se pueden clasificar en: 1. Elementos esenciales o constitutivos del Estado. 2. Elementos determinantes o nodales, que son atributos del poder y del derecho. [1]. Los elementos “esenciales” son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico; [2]. Los elementos “determinantes” son la soberanía y para algunos autores se agregan los fines del Estado”.³⁷ En realidad, “al analizar la ordenación, el pueblo, el territorio y los orígenes del Estado sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interlocución”.³⁸

En síntesis, los elementos que delinear al Estado-Nación son: la población; el territorio; la ordenación normativa; los órganos de gobierno, los cuales actúan en nombre y representación de los ciudadanos, que crean y recrean el poder estatal, sobre la base de una soberanía que decide los propósitos o fines de Estado. Estos elementos están interrelacionados e interactúan para conformar el concepto de Estado-Nación sobre la base ideológica que lo sustenta, con las características propias de cada uno, en tiempo y lugar. Sin embargo, con el fenómeno de la mundialización, algunos autores señalan que el ámbito de validez del orden jurídico ha trascendido las fronteras nacionales hacia el ámbito internacional, como es el caso de la Comunidad Europea.

9. Fines, medios y poder del Estado-nacional

Los fines del Estado-nacional están relacionados con los propósitos del mismo, los cuales se vinculan a juicios de valor que se tienen sobre el propio Estado. Partiendo de la premisa de que el Estado existe para llevar a cabo ciertos fines, y si tiene fines ha de poseer medios adecuados para conseguirlos, y si tiene medios ha de poder aplicarlos. De ahí surgen tres teorías: la de los fines, la de sus medios y la de su poder.

La teoría de los fines es de gran importancia, pues de ella depende establecer bases sólidas en las relaciones de la organización política de la sociedad, con los individuos que la integran, con su mismo ente colectivo, así como con otros estados nacionales.

De esta teoría de los fines, existen tres enfoques: el social, el liberal y la tercera vía (soluciones eclécticas). También hay literatura que intenta explicar los fines del Estado desde distintas perspectivas: la filosófica, la sociológica, la política, la jurídica y la económica.

³⁵ Cosentini, Francesco, *Filosofía del Derecho*, Ed. Cultura, México, 1930, pp. 99-101.

³⁶ Heller, Hermann, *ob. cit.*, pp. 255-256.

³⁷ Serra Rojas, *ob. cit.*, p. 238.

³⁸ Heller, Hermann, *ob. cit.*, p. 256.

No obstante, hay quien señala, como Enrique Sánchez Bringas, que el Estado no tiene fines, sino que se orienta sobre valores expresados de los fines individuales y sociales:

Que no existen fines del Estado, sino sólo son expresiones de juicios de valor y especulaciones de los fines individuales y sociales, pero lo que sí es posible realizar con objetividad, es el examen específico del contenido político e ideológico de un determinado orden normativo y comprender las causas de su eficacia o ineficiencia.³⁹

Para otros autores, existen fines genéricos conscientes: “la conservación, la perpetuación y el mejoramiento de la posibilidad misma de la convivencia humana”,⁴⁰ y que además son fines que impulsan el progreso social, económico y político.⁴¹ El Estado como institución política persigue un bien público, que es el bien social, la que precisa que, una sociedad se viene afanando, históricamente, por lograr metas que la lleven a mejorar condiciones de vida, en cuyo caso la finalidad del Estado es impulsar el desarrollo nacional.

Es necesario aclarar con precisión el concepto de “finalidad”. Tiene un valor y un significado; en sentido general implica propósito, objetivo, razón de ser, en cuyo caso se refiere a causas y efectos finales. La finalidad del Estado se emplea de manera positiva, como institución política de la sociedad. Contrario a este concepto, el “fin” se refiere al nacimiento, a la terminación, al límite, a la desaparición y a la muerte del Estado.

El “fin” se podría plantear de manera negativa, del Estado como mal necesario, concepción que tiene en la actualidad adeptos sobre todo en las sectas evangélicas, neoliberales y dogmáticas marxistas, así como del anarquismo, que ven al Estado como una entidad administrativa grande, obesa, monstruosa, totalitaria, absoluta o simplemente no lo consideran parte de su existencia.

De ahí que al fenecer el Estado, se fortalece la llamada sociedad “civil”, las empresas internacionales, los organismos supranacionales, los poderes mundiales, las organizaciones no gubernamentales, los organismos intermedios, las iglesias, la comuna del proletariado, hasta las mafias, como elementos que se contraponen al Estado, o se oponen al Estado como detentador del poder del aparato coercitivo, o al Estado como factor de cohesión social.

Norberto Bobbio apunta: las teorías del “fin” del Estado significan: “nacimiento de una sociedad que puede sobrevivir y prosperar sin necesidad de un aparato coercitivo. Dicho de otro modo: más allá del Estado mínimo que se ha liberado primero del monopolio del poder ideológico, permitiendo el desarrollo de las más diversas creencias religiosas y opiniones políticas; luego, del monopolio del poder económico, permitiendo la posesión libre y la transmisión libre de los bienes; éste como último término de la emancipación del no - Estado frente al Estado, la sociedad sin Estado”.⁴²

Según Bobbio: “la teoría marx-engelsiana de la terminación del Estado es la más popular, pero no es la única, existen las que señalan la aspiración a una sociedad sin Estado de origen religioso, común a muchas sectas heréticas cristianas que, predicando el regreso a las fuentes evangélicas, a una religión de la no-violencia y de la fraternidad universal, rechazan la obediencia a las leyes del Estado, no le reconocen las dos funciones esenciales, la milicia y los tribunales, tampoco los símbolos patrios, como la bandera e himno nacional, como por ejemplo los “Testigos de Jehová”.

Muestra de ello es una concepción que hoy se llamaría tecnocrática del Estado, como la expuesta por Saint Simon, quien asegura que en la sociedad industrial, los protagonistas ya no son políticos generosos y juristas, sino científicos y productivos tecnócratas y gerentes, con gran necesidad de utilizar la ‘Espada de Cesar’: de dar a Dios lo que es de

³⁹ Sánchez Bringas, Enrique, *ob. cit.*, p. 24.

⁴⁰ López Portillo, José, *Génesis y Teoría del Estado Moderno*. Ed. Botas, México, 1958, p. 691.

⁴¹ Serra Rojas, Andrés, *ob. cit.*, p. 334.

⁴² Bobbio, Norberto, *ob. cit.*, p. 184.

Dios y al César lo que es del César. Este ideal de Saint Simon es acompañado por la idea del anarquismo, de sociedad sin Estado ni leyes.⁴³

Por último, señala Bobbio “el anarquismo: corriente que preconiza el ideal de la liberación del hombre y de toda forma de autoridad religiosa, política y económica y viendo en el Estado el máximo instrumento de la opresión del hombre sobre el hombre, el anarquismo imagina una sociedad sin Estado ni leyes, basada en la espontánea y voluntaria cooperación de los individuos asociados, libres e iguales ante sí”.⁴⁴

Caer en radicalismos, en Estados totalitarios, en el anarquismo o en el no Estado, siempre ha provocado mayores conflictos que beneficios para la sociedad. Caer en el nacional socialismo, el fascismo, el comunismo, el totalitarismo que pierde el sentido de la libertad del hombre, es construir monstruos que se apartan de la auténtica voluntad de la sociedad. Aceptar que los individuos no requieren un Estado que establezca un orden, sino que desean un no-Estado o una anarquía que supere por voluntad individual las propias imperfecciones de la sociedad, para mantener con mano invisible la convivencia pacífica, progresista y democrática de la humanidad, es una falacia teórica.

Así, la concepción aristotélica de que toda *polis* se construye con una finalidad, subsiste para hacer posible una vida feliz y del mismo modo “puede ser que lo ‘recto’ ha de entenderse igualmente (y) por lo tanto lo ‘igualmente recto’ debe serlo con relación al interés de toda la ciudad (polis) y al bienestar común de los ciudadanos”.⁴⁵ Lo recto y lo igualmente recto es el sentido de la norma jurídica que le da lo derecho; por tanto, es el derecho de todos por voluntad de todos.

En general, existen en las teorías de los fines enfoques: el social, el liberal y la tercera vía (eclecticos). En el enfoque social prevalece la finalidad sociedad sobre la finalidad individual. En el liberal subsiste la idea de la finalidad individual sobre la finalidad social. Por último, el enfoque ecléctico sintetiza “lo mejor” de los diferentes enfoques.

9.1. Enfoque ecléctico (tercera vía)

El término ecléctico deriva del griego *eklegein* que significa escoger, por tanto, el enfoque ecléctico es un método que consiste en reunir lo mejor de cada doctrina. La tendencia a solucionar problemas en forma ecléctica, es buscar el justo medio, siendo tan variados sus matices como diversas son las maneras de abordar los términos opuestos. A esta postura se le critica por identificar ideas planteadas en momentos diferentes. Por ejemplo, las exageraciones del individualismo o la confusión entre la sociedad “civil” y Estado, trasladando conceptos que surgen en determinada época histórica a momentos actuales, todo se considera obra de los mismos hechos, haciéndose por tanto, imposible la adopción de un criterio fijo, que permita la reforma de las instituciones políticas y administrativas.

Partiendo del supuesto de que el eclecticismo retoma lo positivo de las corrientes teóricas, al establecer un principio de unidad, que sea superior o común a los términos opuestos, la finalidad del Estado tiene dos vertientes: garantizar los derechos individuales y sociales y procurar el bienestar nacional, sobreponiendo la acción social a la individual. Sin embargo, los partidarios de la escuela ecléctica no desean incurrir en posiciones extremas, todo su empeño se cifra en limitar el logro del bienestar social o bien común, fijando cada cual el término de justo medio aristotélico. Esto es contrario a quienes sostienen que el Estado debe atender las necesidades sólo de manera colectiva, aunque algunos piensan que sólo a los que encuentran mejor satisfacción individual. Por otra parte, están quienes circunscriben su esfera de acción a los intereses de conservación

⁴³ *Ibid.*, p. 186.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 186-187.

⁴⁵ Aristóteles, *La Política*, Ed. Porrúa, 11ª edición, México, 1985, pp. 197-213, al final del Libro VII, tomado de la Revista *Enlace*, CNCPyAP, año 1 No. 1, agosto, 1989, p. 42.

material; hay quienes sostienen los de carácter integral; hay quienes a una función exclusivamente directa y otros se circunscriben a la generalidad, limitándose a enunciar atribuciones potestativas o necesarias para mantener estático al Estado.

No es extraño que el eclecticismo, yuxtaponiendo criterios relativamente opuestos, incurra con frecuencia en los mismos errores que combate: si se niega al individuo la existencia de fines propios o la posibilidad de cumplirlos totalmente, se privilegia el bien social en sus diversas manifestaciones. Igualmente, si se concibe la existencia de fines propios en la sociedad y en la necesidad de una organización especial para cumplirlos, el individualismo sólo ve al Estado como el que mantiene el límite que separa las libertades individuales y las libertades sociales.

9.2. Enfoques de las escuelas armónicas vinculadas a las escuelas orgánicas y a la de sistemas

Escuelas armónicas, orgánicas y la de sistemas: tienen en común, la aspiración a conciliar los fines individuales con lo social, resolviendo la aparente antítesis que entre ellos existe en un principio común, que es el concepto de las sociedades como seres orgánicos, cuyos elementos se engarzan, se interrelacionan y se coordinan en forma armónica a la manera como se relacionan las diferentes partes del cuerpo humano.

Dentro de la escuela armónica se encuentra la corriente alemana de Kruse o de “socialistas de cátedra”; la doctrina del Estado nacional de Bluntschli; la teoría de Kant, que reconoce que el Derecho es una función propia del Estado y que éste es la estructura orgánica del Derecho. Así también, la escuela de “los modernos economistas”, comandados por las ideas de Keynes quienes llevaron al Estado los conceptos de la doctrina armónica. Para ellos el Estado ya no es un mal necesario; ni la sociedad una yuxtaposición de individuos; ni la ley de la oferta y la demanda la panacea para todos los males sociales; ni la concepción individual imposible de transformarse por las exigencias del tiempo. La escuela keynesiana, aconseja resolver los problemas sociales procurando armonizar las finalidades del ser humano con lo social, sobre la base de la asociación libre y de la cooperación social, combinando el liberalismo político con la doctrina social, en algo que se llama hoy liberalismo social o democracia social, para referirse a una democracia liberal vincula a lo social.

En estas escuelas, los fines del Estado-nación se establecen conforme a las aspiraciones, necesidades y demandas traducidas en oferta o productos: normativos, jurídicos, bienes y servicios. De ahí, el Estado social de Derecho define el camino hacia el mejor desarrollo, al establecer que los fines del Estado-nación son una correlación entre las necesidades, demandas, aspiraciones y apoyos de personas integradas a la sociedad y al Estado. Por lo tanto, para responder a ellas, el Estado establece sus finalidades.

Por ejemplo, en esta corriente de pensamiento que vincula aspiraciones, necesidades, demandas y apoyos a las finalidades del Estado, se encuentra el destacado jurista mexicano Andrés Serra Rojas, quien establece seis finalidades del Estado: 1) El bienestar del individuo y de la colectividad, manteniendo y protegiendo su existencia. (Es una demanda y aspiración); 2) Asegurar la libertad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del derecho, de la norma jurídica haciéndola eficiente. (Es una necesidad y una aspiración); 3) Ofrecerle a la comunidad condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desarrollarse algunas actividades vitales que no están, ni pueden estar, bajo la influencia directa del Estado, como las artes, la moralidad, la ciencia y el sentimiento religioso (es una aspiración y una necesidad); 4) Conservar, ordenar y fomentar las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres (es una aspiración y un apoyo); 5) Defensa del territorio contra los posibles ataques externos, inclinándose al mismo tiempo por el prestigio internacional (es una necesidad y un apoyo), y 6) Asegurar

los servicios públicos⁴⁶ (es una necesidad y una demanda).

En resumen. De ello se desprende que el Estado contemporáneo no se puede apartar de un mandato que la sociedad le otorga, en cuanto a la organización necesaria para asegurar los principios morales y sociales que le sirven de sustento y justificación al Estado; de no ser así, la propia sociedad se lo demandará a quien tiene la representatividad legal, quitándole el apoyo y respaldo, exigiendo que actúe conforme a las normas que ella misma se ha dado. Sin embargo, existen tendencias a minimizar el papel del Estado nacional, ya sea por intereses externos de privilegiar la globalización, dejándole al Estado sólo la función de cuidar el orden (Estado policía). Por otra parte, al interior de la Nación existen intereses por debilitar al Estado nacional, con el fin de que surjan organizaciones “civiles” con o sin representación legítima, que evidencia que en la sociedad no existe cohesión y que se corre el peligro de caer en un estado de ingobernabilidad.

La legitimidad y justificación del Estado deriva de la aceptación social. La sociedad es quien le otorga su propia legitimidad y justificación, porque ésta reconoce su papel protagónico y la necesidad de mantenerlo como Institución al servicio de la misma. Justificando la existencia del Estado, Hermann Heller señala:

Quando se pierde la fe en la legitimidad de la existencia del Estado concreto o del Estado como institución, puede estimarse que ha llegado su fin, ya sea para el pueblo del Estado, ya sea para el correspondiente círculo de cultura, ya incluso para la humanidad. En este sentido el Estado vive su justificación.⁴⁷

Por otra parte, como lo señala Jellinek, “si el Estado acompaña en su vida un contenido material justificable, el Estado en su forma concreta, en la variedad de sus manifestaciones, sólo aparece justificado mediante los fines que ejecuta”.⁴⁸ Para realizar sus fines, el Estado necesita de funciones, de medios y de poder.

10. Funciones de gobernabilidad democrática del Estado

El término función proviene del latín *functio*, *-ónis*, que significa la actividad ejercida o acción y ejercicio de un elemento vivo; en nuestro caso, por un órgano de gobierno de Estado. Al hablar sobre las funciones, Hermann Heller señala: “Son las acciones que ejerce el Estado como causa, dentro del todo social... el Estado no es posible sin la actividad conscientemente dirigida a una finalidad”.⁴⁹ La realidad del Estado como unidad coherente y orgánica de la sociedad, consiste en su acción o función, la cual no precisa ser una finalidad en sí misma, sino es la existencia de la actividad que realiza el Estado, es la acción objetiva del Estado sobre los hombres y cosas, de lo que se distingue de los fines subjetivos y misiones que le adscriben las ideologías de una parte de sus miembros o de la sociedad en su conjunto, como atributo, en el sentido de su carácter trascendente, que se refiere al fundamento jurídico. “La función es la existencia pensada en actividad”.⁵⁰

Por su parte, Max Weber asegura que una de las funciones del Estado es el monopolio de la coerción legítima: “El Estado es aquella comunidad humana en que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coerción física legítima, es el empleo de la fuerza legítima, para hacer exigible las obligaciones y preceptos del Derecho. El Estado es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coerción considerada legítima”.⁵¹ Las funciones de gobernabilidad del Estado son las diferentes

⁴⁶ Serra Rojas, Andrés, *ob. cit.*, p. 364.

⁴⁷ Heller Hermann, *ob. cit.*, p. 235.

⁴⁸ Serra Rojas, *ob. cit.*, p. 366.

⁴⁹ Heller, Hermann, *ob. cit.*, p. 219.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Ver: Weber, Max, *ob. cit.*, p. 1056.

formas que reviste su actividad. Las tres funciones esenciales son las que Aristóteles⁵² primero y después Montesquieu señalan: la función deliberativa (legislativa), la función administrativa (ejecutiva) y la función jurisdiccional. Sin embargo, las funciones que se ejercen por medio de los órganos del Estado (poderes de la unión, instituciones gubernamentales y leyes) pueden ser mayores a las que la doctrina clásica determina. Así, hay funciones políticas, económicas, sociales y culturales, que son asignadas por la sociedad mediante el instrumento jurídico a los órganos del Estado. En este sentido, las funciones son dinámicas y aluden al sentido de supervivencia, convivencia y proyección de la sociedad mediante su ejercicio por parte del Estado. Es la realización y puesta en práctica de las atribuciones que otorga la sociedad al Estado para que ejerza, en nombre de ella, el dominio legítimo del poder en beneficio común de la propia sociedad.

10.1 Funciones primarias y secundarias del gobierno

Partiendo de la premisa de que los hombres prescinden del gobierno, Herbert Spencer establece funciones primarias y secundarias del Estado: “La función primera del Estado o del agente que centraliza sus poderes, es dirigir las actividades combinadas de los individuos, compatible con los de los demás. El primer deber del agente que gobierna es la defensa nacional”.⁵³ Entre las segundas, Spencer destaca la de defender a los miembros de la sociedad, unos de otros, mediante la administración pública de la justicia.⁵⁴ Para garantizar la prosperidad de una especie o de una sociedad, deben ser mantenidas sus condiciones por un ejercicio razonable de la fuerza. La mayoría de los ciudadanos (fuera de criminales y mafias) encuentran buenos argumentos para aplaudir este uso de la fuerza.⁵⁵ Con este objetivo, ciertamente, los ciudadanos autorizan de un modo tácito la dirección y conducción social. Según la teoría spenceriana, otra de las funciones del gobierno es la de la supervisión de los servicios públicos. Spencer, dice que:

En virtud de sus obligaciones como mandatario, el cuerpo gobernante tiene la de ejercer también una intervención conexas, pero distinta. Por él mismo, o por sus delegados, tiene la misión de autorizar o de prohibir los trabajos ejecutados en calles, caminos y otros espacios públicos, como ríos, lagos, superficie acuática interior, el mar, etcétera, sometidos a la vigilancia del Estado. Es legítimo imponer a quienes de ellos se sirvan, las restricciones que dejen a salvo los intereses de la colectividad que tiene sobre ellos el dominio eminente.⁵⁶

Sólo puede ser legítima la acción del gobierno cuando éste, por mandato de la sociedad, actúa en consecuencia a sus obligaciones ante la comunidad. Sociedad que en conjunto también tiene la obligación de propiciar la prosperidad de sus miembros, respetando los derechos de terceros; obligándose, en provecho propio, a velar por el sostenimiento y acatamiento de la ley. “La masa de ciudadanos incorporados está así obligada a mantener las condiciones que permiten a cada cual vivir la vida más plena que sea compatible con las vidas más plenas de sus conciudadanos”.⁵⁷

Para Vicente Santamaría de Paredes (1893), “la función gubernamental del Estado es el ejercicio real y efectivo del poder”.⁵⁸ Él afirma que el Estado es un ente esencialmente activo y por tanto existen sus fines, como existen sus necesidades por satisfacer.

⁵² Aristóteles hace una división de las funciones en la *polis*, en la cual son esenciales los órganos deliberativos, los órganos de la magistratura y los órganos judiciales.

⁵³ Spencer, Herbert, *La Justicia*. La España Moderna, Madrid, 1870, p. 273.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 276.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, p. 281.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 285.

⁵⁸ Santamaría de Paredes, Vicente, *Curso de Derecho Político*, Ed. Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé. Madrid, 1893, p. 157.

El concepto de Poder se relaciona con la facultad de obrar, es decir, con la actividad misma del ser que obra, considerada no como un acto, sino como una acción en potencia. Por consiguiente, poder de Estado, en su más sencilla significación, será 'la facultad de obrar' que el Estado tiene para cumplir sus fines... más no basta tener 'facultad de obrar', sino es menester 'obrar', realizar; de aquí las funciones gubernamentales del Estado.

La función en general, es la actividad en movimiento; la posibilidad convirtiéndose en realidad; la potencia transformadora en un acto; la facultad produce el hecho. La función de gobierno del Estado será, por tanto, el ejercicio real y efectivo del poder en la dirección y conducción social.

Aun cuando existen tendencias que proponen reformular el concepto de Estado, resulta evidente que a éste se le atribuye el suministro de bienes y servicios públicos que promueven el desarrollo político, económico y social. Como ejemplo, la consolidación democrática, la protección del medio ambiente, los derechos individuales y sociales, los flujos de inversión productiva. (Cuando se trate el papel de los gobiernos, se analizarán las funciones de éste y su ámbito de competencia).

11. Órganos del Estado y de gobierno

Sobre los órganos del Estado y de la estructura de gobierno, podemos señalar, lo siguiente. El poder necesita de la función, y ésta requiere de los órganos, es decir, de los instrumentos para ejecutar sus funciones. Los órganos de Estado y de gobierno se integran por aquellos individuos que tienen la función de gobernar y por instituciones, es decir, funcionarios, servidores públicos y órganos constitucionales del poder soberano en el Estado-nacional, que desempeñan funciones fundamentales de la vida pública. Aquí es necesario señalar que el poder, como capacidad de ejercer una función; aplica las funciones; por tanto, los órganos de Estado y de gobierno son conceptos diferenciados dentro de la idea general de la actividad de dirección y conducción social, que es la de gobernar; por lo que no es adecuado emplearlos como sinónimos.⁵⁹

Sin tratar de describir la teoría del poder,⁶⁰ podemos señalar que poder gubernamental es la facultad de ejercer una decisión y una acción relacionada con la facultad de obrar que afecta a los demás. Sus dos características: la autoridad y la fuerza. La facultad de decidir implica la idea de autoridad y la facultad de obrar, de realizar, manifiesta la idea de fuerza. Un gobierno que no posee la capacidad de decidir, no tiene autoridad; un gobierno que no pueda concretar las ideas, plantear objetivos y alcanzar las metas que se ha propuesto, no tiene la facultad de obrar, ni la fuerza necesaria para su realización. Las dos características del poder integran el concepto de poder. Un poder que carece de autoridad y de fuerza, de liderazgo legítimo, legal (formal o informal), según la concepción de Weber, dejaría de ser poder por la sencilla razón de que sería incapaz de plantear, definir y hacer cumplir el mandato, las normas y leyes que el ordenamiento político-jurídico le impone tanto a los gobernantes como a los gobernados.

Los gobernantes son como los pilotos de una nave que conducen a los pasajeros hacia un destino común, que deciden las reglas de navegación, las cuales son aceptadas por voluntad propia por todos. Es decir, confían los pasajeros en la capacidad del piloto y en

⁵⁹ Sartori, llama la atención sobre el uso de lenguaje corriente y la necesidad de la precisión de lenguajes especiales o críticos: "En el lenguaje corriente, las palabras son polivalentes y se usan de un modo ambiguo. Por ello, la primera operación para constituir un lenguaje especial consiste en establecer de un modo explícito y unívoco (hasta donde sea posible) el significado de todos los términos fundamentales del campo de interés de que se trata. En el pensamiento crítico o cognoscitivo, la precisión del lenguaje es esencial. Utilizar una palabra en vez de otra tiene importancia y equivocan (usar apropiadamente) un cierto término, equivale a equivocarse el concepto". Ver: Sartori, Giovanni. *La Política*, FCE, México, 1995, pp. 26-27.

⁶⁰ Poder, del griego *xpocotos*, fuerza, potencia; del latín, *potere*: potencia.

la seguridad de la nave. Entendido así, el gobernante que tiene la autoridad que equivale a la fuerza de la razón, no la sinrazón de la fuerza, impone el talento, el conocimiento sobre la ignorancia; impone los valores éticos-jurídicos sobre los vicios sociales, la justicia sobre la injusticia, así los gobernantes se legitiman ante los ciudadanos que gobiernan.

11.1. La autoridad política del gobernante

En la época contemporánea, como respuesta a lo que Samuel P. Huntington ha llamado la “Tercera Ola” democrática.⁶¹ La dominación no se ejerce con el fanatismo del poder, sino que -por el contrario-, se busca el convencimiento, el consenso y se procura la espontaneidad en la adhesión a la autoridad política, a la que se le reconoce un poder legítimo y a la que se le presta voluntario y respetuoso acatamiento.

Es la jerarquía superior de la norma social que le da la fuerza a la autoridad, en tanto ejerce valores supremos apegados al Derecho, a la justicia, a la legalidad, a la objetividad, a la claridad, a la certeza, como regla de orden en su quehacer político y de los valores como expresión de la vida social democrática.

El principio de autoridad, en el quehacer gubernamental, no basta por sí sólo. La autoridad política se acompaña de la fuerza de la razón, de la capacidad de gobernar, de sumar voluntades para avanzar, de la tolerancia ideológica que permite unificar criterios de decisión y acción. Por eso, no basta el poder por el poder mismo, si no se tiene la fuerza de la razón. A diferencia de la autoridad en el orden científico, artístico, ético o moral y religioso (la autoridad en la ciencia es la inteligencia y el saber; en lo artístico, el sentimiento y la estética; en la ética o moral, los valores y virtudes, y en la religión, la fe, al amor a la divinidad), la autoridad política va más allá de la fuerza de la obediencia, busca ascendencia, potestad, prestigio, efectividad para poderla ejercer con legitimidad.

La palabra autoridad deriva del latín *auctoritas-atis*: “prestigio”, “garantía”, “ascendencia”, “potestad”. Su significado implica la idea de investidura o facultad que confiere a personas e instituciones la posibilidad de transformar imperativamente la situación de los demás, mediante actos de voluntad que crean, modifican o extinguen situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado. La autoridad política supone poder de liderazgo tanto formal como informal. Es el poder de la autoridad política, un poder soberano cuyo titular en un régimen democrático es el pueblo.⁶²

El gobierno, como autoridad política, es el que gobierna, el que conduce a la sociedad hacia propósitos comunes. Para describirlo se utilizan tres elementos: a) la autoridad normativa; b) la autoridad administrativa; c) La autoridad jurisdiccional. La primera, la autoridad normativa, es la que produce el embrague jurídico, es el Congreso de la Unión, son los legisladores federales, los legisladores de cada una de las entidades federativas; los titulares del Poder Ejecutivo en la esfera de su competencia y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, que ejercen esta autoridad mediante la jurisprudencia. La segunda, la autoridad administrativa, la ejercen los encargados del proceso administrativo en diferentes áreas: gobernación, relaciones exteriores, defensa, hacienda, salud, educación, organización electoral, ecología, derechos humanos, entre otros. Y la tercera, el aspecto jurisdiccional de la actividad de gobierno, la establecen los encargados de hacer justicia, los ministros y jueces de la Corte de Justicia; los tribunales jurisdiccionales federales y locales, entre otros, son los que producen los actos de justicia, al poner en operación las disposiciones jurídicas, para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y la observancia de la legalidad.

⁶¹ Huntington, Samuel P. *La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX*. Buenos Aires. Paidós. 1994.

⁶² Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Ed. Minerva, México, 1943, pp. 212-213.

11.2. La soberanía como unidad de poder de mando

Si la autoridad política y la fuerza de la razón son características del poder político, la soberanía es su atributo. Tradicionalmente el Estado se define como el portador de la suma de potestades (poder supremo) y el análisis del Estado se resuelve casi totalmente en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano.* La teoría de la soberanía se entrelaza con la formación, la delegación y el ejercicio del poder político en el estudio de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial y las relaciones⁶³ que se entrelazan.

Al considerar el poder en su unidad, surge el concepto de soberanía como su atributo esencial y cualidad distintiva. La soberanía sirve para designar al poder político delegado al Estado, como fundamento y fuente de donde derivan para su ejercicio diversas funciones de los órganos del Estado. La soberanía, por tanto, es el atributo y la cualidad que distingue al soberano como autoridad suprema del poder político.

En el concepto de Estado como organización jurídica y política de la sociedad humana y al considerar como poder soberano aquel que no conoce superior, se concibe una de las funciones del Estado para el mantenimiento de la armonía entre los individuos y entre los Estados, tal como lo plantea Ignacio Burgoa. El carácter de soberanía se realiza o se hace efectivo en el Estado social de Derecho, y ésta se ejerce según los principios de autoridad, de la razón y de la justicia, no sólo en el ámbito interno, sino también en el externo. La soberanía del Estado se manifiesta en las relaciones exteriores por la competencia de éste frente a otros Estados.

“La soberanía es el poder de mando en última instancia en una sociedad política. Para este efecto se distingue en soberanía de un Estado, en lo interno, al hecho de determinar su forma de gobierno y de regular todos los negocios interiores sin intervención del exterior: y la soberanía al exterior del Estado, que se refiere a estar en posesión del poder y de los medios que permitan defender sus derechos, de realizar sus pretensiones e imponer sus decisiones”.⁶⁴

Para Serra Rojas, el principio de la soberanía no se viola al delegarse los derechos de soberanía de Estados soberanos a organizaciones supranacionales⁶⁵ (La ONU, la Unión Europea, la Organización Mundial de Comercio). Este poder de mando, soberano, aparece como un “poder político independiente, superior al monopolio y de coerción, unitario, indivisible, inalienable e imprescriptible”.⁶⁶ Sin embargo, ciertos autores, confrontan la noción de soberanía a partir de un proceso de globalización y de regionalización que transforma el poder autónomo de los Estados-nacionales, como en el caso de la Unión Europea. José A. Estévez Araujo señala: “Como consecuencia de los procesos de globalización, decisiones que antes se tomaban en el Estado, ahora se toman en otros lugares y las decisiones que se siguen tomando en el Estado resultan crecientemente condicionadas por procesos que tienen lugar fuera de su territorio: el poder del Estado se dispersa y sus fronteras se difuminan”.⁶⁷

12.- Origen, ubicación y legitimidad del Poder Soberano

Para tratar este tema es necesario analizar algunas teorías referidas al problema de la pertenencia del poder soberano. Este problema se divide en tres aspectos a saber: origen filosófico del poder soberano; su residencia efectiva (en donde reside) y su legitimidad

* Soberano es quien ejerce la autoridad suprema del poder público.

⁶³ Ver: Bobbio, Norberto, *ob. cit.*, pp. 102-103.

⁶⁴ Serra Rojas, Andrés, *ob. cit.*, p. 407.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Estévez Araujo, José A. *Disolución de la soberanía y fragmentación de la ciudadanía en el proceso de integración europea*. Revista Internacional de Filosofía Política. Núm. 11, 1998, UAM-UNED, Madrid, pp. 5-18.

histórica. Se puede observar que a) el origen filosófico del poder del Estado, es sobre la concepción originaria de la soberanía; b) su residencia efectiva, en donde reside el poder soberano, en cuanto se refiere a la soberanía constituyente y c) de su legitimidad histórica, en cuanto es una la soberanía constituida. Pero estas tres formas de construcción del poder soberano se refieren esencialmente al origen, a la ubicación y a la legitimidad del poder.

12.1 Origen filosófico del poder soberano

La noción de soberanía se gestó a finales de la Edad Media (1500) con la finalidad de justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey, como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: el papado, la monarquía y los señores feudales. Se constituyó el poder político en calidad de independiente y supremo al tomar íntegramente el poder temporal del papado; al monarca se le negó el vasallaje que como reminiscencia del Imperio Romano le debían los príncipes al emperador; y de los señores feudales se recuperó la potestad pública, es decir, el poder, como dominio y autoridad que en todo o en parte había pasado a su patrimonio.⁶⁸

Jean Bodino definió por primera vez la soberanía del Estado como recto gobierno de varias familias y lo que le es común, con potestad, y conceptualizó al poder soberano como poder absoluto y perpetuo. De ahí deriva el “absolutismo” localizado en la persona del monarca como poder único soberano.⁶⁹

12.1.1. La residencia del poder soberano

La residencia del poder soberano encuentra su explicación teórica principalmente en dos pensamientos que la ubican en la concepción de la soberanía popular y de una autoridad que lo ejerce por Derecho.

La Revolución Francesa trasladó el poder soberano del Rey al pueblo, como apunta Tena Ramírez: “Al sustituir la soberanía del Rey por el pueblo, los doctrinarios que influyeron en la revolución francesa no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la soberanía las notas de exclusividad, de independencia, de insensibilidad y de limitación que habrían construido al poder del Rey”.⁷⁰

La soberanía es una cualidad del poder político que nace de la facultad que el pueblo o el ciudadano tienen de sí mismos, de sus libertades y de sus derechos. La soberanía reside en el pueblo, aun cuando para el establecimiento de un gobierno éste encarga el ejercicio de algunas de sus facultades y atribuciones a aquellos gobernantes que tienen la autoridad política y que fueron elegidos como sus representantes; no obstante, el pueblo conserva siempre la soberanía.

Sobre el hecho de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y que se plasmó en la Constitución Mexicana vigente de 1917, Jorge Carpizo apunta:

Se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido formando, que como Nación tiene proyección hacia el futuro, pero sin olvidarse de su pasado y menos de su presente. Y lo hace de manera ‘esencial’ porque en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando.⁷¹

Al ser la soberanía una cualidad del poder político considerado en su unidad, determinar cuál es el origen de la soberanía, equivale a resolver cuál es la razón fundamental del

⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, p. 5.

⁶⁹ Bodino, Jean, *Los Seis Libros de la República*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973, Libro I, p. 1.

⁷⁰ Tena Ramírez, Felipe, *ob. cit.*, *Derecho...*, p. 5.

⁷¹ Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge. *Derecho Constitucional. ob. cit.* p.p. 75-76.

poder del Estado. Al ser el Estado contemporáneo, la organización política de la sociedad, la razón fundamental que justifica el poder es la voluntad soberana del pueblo, de su propia organización, como principio de orden en la vida social. Para establecer el orden en la sociedad, el soberano tiene el derecho de ejercer su poder supremo, pero en aras de salvaguardar los intereses del pueblo. Bobbio señala: quien tiene el derecho exclusivo de usar la fuerza sobre un determinado territorio es el soberano, que ejerce la soberanía entendida como *summa potestas*, como poder supremo.⁷²

El uso del poder político es una facultad del poder supremo. Esta atribución que le da el Derecho al Estado para ejercer el poder, mediante la autoridad y la fuerza, va acompañada de la coerción, pero no en el sentido de ejercer la violencia, que es desde luego un hecho primitivo, sino para ejercer la fuerza en aras de salvaguardar los intereses y derechos de sus miembros.

Por su parte, Weber señala: “el monopolio del poder legítimo es resultado de una evolución de una organización política primitiva a la asociación nacional para constituir una organización tipo institución que tiene funciones básicas. Entre las funciones básicas de gobierno ”el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y del orden público (policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos (salud), pedagógicos, (educación) político–sociales (electoral) y otros (las diferentes ramas e la administración) y especialmente la enérgica, la protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)”.⁷³

Así, el poder político ejercido por el gobierno se explica por la existencia del Estado y el gobierno, que existen por y para proteger el derecho de la sociedad. Por ello, es evidente que el uso del poder en defensa y cuidado de la sociedad en su conjunto, no es el poder por el poder mismo, sino el poder por y para los ciudadanos y su sociedad.

En contraste hay quienes consideran que la residencia de la soberanía proviene de Dios. Para las escuelas teológicas, el fundamento del poder se halla en Dios, ya que es el ser supremo y origen de todo lo que existe. Se ha utilizado la máxima de “que no hay potestad que no venga de Dios”, máxima de la cual han abusado los partidarios del llamado “derecho divino de príncipes y reyes”, para justificar toda clase de absolutismos.

Bobbio lo explica así:

Mientras la sociedad antigua no conoce más que una sociedad perfecta, el Estado que abarca a todas las otras sociedades menores, la sociedad medieval conoce dos, el Estado y la Iglesia. La disputa secular sobre la preeminencia de una o de otra exige una delimitación de las dos esferas de competencia y por tanto de dominio y consecuentemente la delimitación de los dos caracteres específicos de las dos potestades(...) En contraposición de la potestad espiritual y a sus pretensiones, los defensores y los detentadores de la potestad temporal tienden a atribuirle al Estado el derecho y poder exclusivo de ejercer sobre un determinado territorio y en referencia a los habitantes del territorio la fuerza física, dejando a la iglesia el derecho y el poder de enseñar la religión verdadera y los preceptos de la moral, de salvaguardar la doctrina de los errores, de dirigir las conciencias hacia el logro de los bienes espirituales(...) De esta manera el poder político se identifica con el ejercicio de la fuerza, (retomando la definición hobbesiana) tienen derechos de servirse, si bien en última instancia, como *extrema ratio* (razón extrema) de la fuerza(...) El poder espiritual se sirve de la amenaza de penas o de la promesa de premios ultraterrenales; el poder político utiliza la contricción física como es la que ejercen mediante las armas.⁷⁴

En la definición de poder político y de soberanía, el uso de la coerción es razón extrema,

⁷² Bobbio, Norberto, *ob. cit.*, p. 108.

⁷³ Weber, Max. *ob. cit.*, p. 664.

⁷⁴ Bobbio, Norberto, *ob. cit.*, pp. 107-108.

pero no la condición suficiente. El problema no es ejercer el poder mediante el uso de la coacción o de la fuerza física, sino el de la exclusividad del Derecho para emplear la coerción y ejercerlo. Si no se especifica la exclusividad del Derecho para ejercer el poder, no es posible diferenciarlo de los elementos que se utilizan como forma de dominación ilegítima. Al decir de Hermann Heller: “Si no se fija una función de sentido al poder específico del Estado, no es posible diferenciarlo de una gavilla de bandoleros, de un cártel del carbón (cártel de mafias y de narcotraficantes) o en un club deportivo”.⁷⁵ Esto es un problema de legalidad que le otorga el Derecho, y de legitimidad de la representatividad que le ofrece la sociedad.

2.1.2. La legitimidad histórica del Poder Soberano en cuanto se refiere a la soberanía constituyente, origen de la soberanía constituida

La determinación de quién o quiénes ejercen la facultad para constituir los órganos de gobierno, deriva de una autoridad política, jerárquicamente superior de la sociedad, en donde reside el poder constituyente, o sea, la soberanía constituyente. Uno de los elementos para comprender cuestiones de la ciencia política, de gobierno y de la administración pública, es determinar en qué personas e instituciones reside la facultad de constituir los órganos de gobierno, siendo un problema de la residencia o ubicación del poder político efectivo o real.

Tradicionalmente se ubica el poder constituyente en: a) El sistema derivado del Derecho divino; b) El sistema derivado del pacto político y contrato social, c) El sistema derivado de la organización del Estado, y d) El poder constituyente y los poderes constituidos (en el caso de la nación mexicana).

a) Sistema derivado del Derecho divino

En el sistema derivado del Derecho divino se le atribuye la residencia del poder a una autoridad determinada, que lo ejerce como voluntad de Dios. “Se apelaba al derecho divino de los reyes y de los príncipes”. Esta tendencia generó el absolutismo del poder y se ha apoyado, en forma filosófica, en escuelas de pensamiento tan diversas como la teológica–católica, la teológica–protestante y la panteísta de Hegel.⁷⁶ Por su parte, Dante Aligheri (1265-1321) afirma que el Papa y el Emperador, ambas potestades, reciben la autoridad de Dios, pero el poder del Emperador es supremo en todas las cosas que pertenecen al gobierno del mundo.⁷⁷ En el supuesto de que los príncipes reciban su poder directamente de Dios o por intermediario de los papas, es negar alguna participación del pueblo.

Asimismo, Jean Bodino (1530-1596) también describía el poder absoluto del dictador, localizado en la persona del monarca soberano, como algo sagrado a que necesariamente habría que recurrir, y él era portador de las reivindicaciones del Estado frente a los poderes rivales, en contra de los gobiernos populares y aristocráticos. “Cuando los estados populares y aristocráticos se veían envueltos en una guerra... o en cualquier otra circunstancia importante, establecían un dictador, como monarca soberano. Se daban cuenta que la monarquía constituía el áncora (ancla) sagrada a la que necesariamente habrían de recurrir...”⁷⁸

⁷⁵ Heller, Hermann, *ob, cit*, p. 221.

⁷⁶ Ver: Hegel, Federico, *Filosofía del Espíritu*, Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas, Tomo 3, Ed. Juan Pablo, México, 1974.

⁷⁷ Serra Rojas, Andrés, *ob, cit*, pp. 732-733.

⁷⁸ Bodino, Jean, *ob, cit*, p. 91.

b) El sistema de pacto político y contrato social que ha conducido a mantener la idea del poder político derivado de la norma que mantiene la soberanía constituyente

Thomas Hobbes (*Leviathan*, 1651) y Juan Jacobo Rosseau (*El Contrato Social*, 1762) fundamentan el poder político en el pacto político y en el contrato social. El primero plantea la necesidad de establecer pactos y la manera en que se instituyen, cuáles son sus derechos, el poder de un soberano y qué es lo que lo mantiene o lo destruye. Define la *esencia* del poder del Estado mediante *pactos* mutuos de cada uno de los integrantes de una comunidad, con objeto de que se utilice la fortaleza y los medios de todos, como se juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. El titular de este poder se denomina soberano y se dice que tiene poder soberano.⁷⁹ El pensamiento de Hobbes justificó, casi sin límites, el poder soberano.

Por su parte, Rosseau fundamenta su teoría en la hipótesis de la existencia de un estado natural, del cual surgieron los hombres para vivir en sociedad, organizando a ésta bajo un contrato social que plantea el problema siguiente: “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución se da en el contrato social”.⁸⁰ Y a éste lo define como el proceso en el que: “cada cual pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro considerado como parte indivisible del todo se suma a la voluntad general”.⁸¹

Aunque estas ideas han sido desechadas por algunos escritores políticos; no dejan de tener alguna vigencia, como lo señala Max Weber: “la idea del ‘pacto’ político como fundamento de la distribución política de poderes, es una idea que ha conducido directamente al constitucionalismo, se halla en cierto sentido primitivamente reformada”.⁸²

Esta idea, ha sido reformada por aquellos autores que ven al Estado como la mera suma de potestades de los individuos, siendo el concepto de soberanía un simple agregado de voluntades; la idea de que es justo lo que la mayoría quiere y sólo por razón del número se establece un pacto político y social, deja en cierto sentido un vacío en la construcción de la organización política de la sociedad. Sin embargo, la organización social siendo producto de un pacto político se constituye como una Institución política, la cual persigue un bien público, evita caer en lo primitivo -donde no existe el Estado de Derecho como ente superior a las voluntades individuales- y en el absolutismo de muchos, igual o peor que el absolutismo de uno sólo o de una minoría corporativa que impone su voluntad, muchas veces al margen del imperio del Derecho o al margen de la sabiduría popular.

En resumen: pacto político y contrato social, aun con sus imperfecciones, son una regla de convivencia democrática, dan origen al Estado de Derecho, a la organización social, a las instituciones, al poder político y a la gobernabilidad constitucional que vale la pena perfeccionarla.

c) Sistema de la organización del Estado nacional

Al tomar como base la hipótesis de que la soberanía reside originalmente en el pueblo, podemos acercarnos a la doctrina de la soberanía constituida, que se refiere a la organización de ciudadanos que tienen personalidad jurídica, con derechos y obligaciones, que se manifiesta mediante el Estado, para el cumplimiento armónico de

⁷⁹ Hobbes, Thomas. *Leviathan*, Publicaciones Cruz O. S.A., México, 1981, p. 20.

⁸⁰ Rosseau, Juan Jacobo, *ob. cit.*, p. 19.

⁸¹ *Ibid.*, p. 20.

⁸² Weber, Max, *ob. cit.*, p. 821.

sus finalidades públicas. En este sentido, el Estado es susceptible de organizarse política y jurídicamente.⁸³

Dos aspectos importantes de la soberanía constituida son su legalidad y su legitimidad. Tradicionalmente existen dos corrientes de opinión: la europea y la americana. “La doctrina europea moderna indica que el sujeto de la soberanía es el Estado... pero el poder tiene que ser ejercido por los órganos... ¿quiénes son los titulares de los órganos que ejercen la soberanía?... la respuesta es que son las personas físicas, en reducido número, las detentadoras del poder”,⁸⁴ es decir, las élites gobernantes. ¿Existe algún límite a este poder? La norma jurídica limita a los gobernantes a actuar conforme a las leyes emanadas de la propia organización jurídica y política del Estado, se autolimitan por encontrar en la Constitución la norma de su actuación y de la acción del Estado.

El poder constituyente es poder soberano. Poner en tela de juicio que la Constitución sea el fundamento último de validez o cuestionar al Estado su capacidad de decidir, puede llevar a destruir su poder soberano. Determinar cuál es el fundamento de validez del Derecho, es una decisión que corresponde al poder constituyente.

En la corriente europea, existe controversia sobre el tema de constituir confederaciones de Estados jurídicamente organizados, aun cuando no sean, propiamente dicho, Estados nacionales. La doctrina europea actual tiene su máxima expresión en la tendencia de crear entidades supranacionales. El argumento es lo que estuvo unido, después separado en feudos, hoy hay que unirlos. Baste un ejemplo: en el Mercado Común Europeo o en la Unión Europea, la creación del Consejo de Europa, al Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, es el principio de la configuración de entidades supranacionales, en donde las naciones autónomas de Europa se constituyen o se unen en una confederación, estando por encima de ellos, una sola organización jurídica y política de los países europeos. La división del poder constituyente está disperso en el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, los cuales tienen funciones legislativas, según lo visto, podría gozar, eventualmente, de las facultades de un poder constituyente que está creando la estructura de poderes en cada una de las naciones integradas en vinculación al poder supremo.

La separación de poderes en este gobierno supranacional está dado por el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia. Sin embargo, la Unión Europea es una entidad política dispersa porque hay más de un poder constituyente en su seno. Están, por una parte, el poder que decidió el contenido de la Constitución europea y por la otra, el poder de los países que la integran. El papel que juegan los individuos en ambos gobiernos es diferente: los ciudadanos son titulares del poder constituyente en los Estados-nacionales, pero los ciudadanos no son los titulares del poder constituyente en la Unión Europea. Los representantes de las naciones europeas son los titulares del poder constituyente del nuevo gobierno europeo.⁸⁵

Por su parte, la corriente americana señala que los gobernantes no son los residentes de la soberanía, “el único titular de la soberanía es el pueblo o la Nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso del tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Con esa finalidad el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que consignó la forma de gobierno, creó la distribución funcional del poder público con sus respectivas facultades y reservó para los

⁸³ Tena Ramírez, Felipe, *ob, cit*, Derecho..., p. 7.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁵ Ver: Moyado Estrada, *La experiencia supranacional, sistema institucional y políticas públicas*, Revista Prospectiva, Año 4, No. 12, México, marzo de 1999, pp. 29-30.

ciudadanos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades”⁸⁶ (los derechos individuales que en la Constitución mexicana se llaman garantías individuales).

Por consiguiente, existen derechos, responsabilidades y obligaciones jurídicas de los gobernantes que garantizan, en representación de los ciudadanos, el adecuado ejercicio del poder político.

Esto sería el principio de legalidad en donde los detentadores del poder del Estado o los individuos que tienen la función de gobernar, solamente pueden actuar de acuerdo a lo que les autoriza la norma jurídica; en tanto que los individuos o los ciudadanos que no tienen una función de gobernar, pueden hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico. Sin embargo, en la construcción de una nueva ciudadanía, los individuos tienen derechos, responsabilidades y obligaciones más allá de lo que no está prohibido por la norma jurídica, para mantener la identidad y la construcción de la gobernabilidad democrática.

d) El poder constituyente y los poderes constituidos en el caso de la Nación mexicana

En el caso mexicano, Felipe Tena Ramírez señala:

Nuestra Constitución actual es obra de una asamblea constituyente *ad hoc*, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el constituyente de Querétaro cumplió su cometido al dar la Constitución, desapareció como tal y en su lugar comenzaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus facultades. Hay, pues, en nuestro régimen una distinción exacta entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades, lo que significa que nuestra constitución adoptó en este punto al sistema norteamericano.⁸⁷

El poder constituyente que permanece después de la emisión de la Constitución, es aquel poder que, por mandato de la asamblea de representantes populares, se establece en la Cámara de Diputados del Congreso, para que junto con la mayoría -cincuenta más uno- de las cámaras de diputados de los estados, se pueda modificar en parte o totalmente la Constitución. Esto quiere decir que la titularidad del poder constituyente permanente recae en la mayoría de los órganos legislativos de la Nación, que son los únicos que tienen facultades expresas contempladas en la Constitución para modificarla.

De esta manera, el concepto de Estado se concreta en la soberanía nacional, al ser derivada de la soberanía popular y cuya legitimidad histórica se basa en la soberanía constituida, otorgada por el poder constituyente. La cuestión de la soberanía constituida significa *supra omnia*, sobre todas las cosas, y se transforma en poder constituyente permanente, el cual está por encima de todos, no admite limitaciones, sólo las que marca la Constitución. De ahí se infiere que la soberanía constituida se relaciona con la legitimidad histórica, con que se determina al sujeto del Derecho, ya sea asamblea constituyente, o poder constituido, por la personalidad jurídica dada por la Constitución a las personas que ejercen de *hecho* el poder en nombre del ciudadano: élites del poder político, la representación popular, la clase gobernante, la élite gobernante. Esta legitimidad existe únicamente cuando los ciudadanos reconocen que todo poder radica en la Nación, cuya soberanía no es patrimonio de nadie en lo individual, sino es de la Nación misma. La representación política es parte del Sistema de Gobierno, según la cual, por el

⁸⁶ Tena Ramírez, Felipe, *ob. cit.*, Derecho..., p. 10.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 18.

consentimiento tácito, de los gobernados, de los ciudadanos, se les otorga el poder constituyente para crear los órganos e instituciones del Estado. De ahí se desprende la necesidad de legitimizar históricamente los poderes constituidos como elementos fundamentales para el equilibrio del poder y la gobernabilidad democrática.

13. El equilibrio del poder político y su peculiaridad para la gobernabilidad democrática

El poder es esencialmente uno, en cuanto corresponde a la unidad social organizada como Estado. Pero de acuerdo con Montesquieu, el poder no limitado pone en peligro a cualquier organización social, porque lleva necesariamente al abuso y al absolutismo, de ahí la idea de que los órganos del Estado sean diversos, por ser distintas las funciones que ejercen. La distribución del poder a los órganos funcionales del Estado, es otra forma en la que se manifiesta la esencia del poder soberano.

En este sentido, el poder es uno; empero para su ejercicio se distribuye en legislativo, ejecutivo y judicial. El legislativo formula la regla del Derecho en forma de ley o de código y está representado por las Cámaras o Parlamento. El ejecutivo aplica el Derecho formulado, lo desarrolla en relación con todos los fines del Estado y lo hace cumplir, ejerciendo la administración pública con sus órganos: las secretarías de Estado (ministerios), organismos paraestatales, empresas de participación estatal, con sus funcionarios o servidores públicos e instituciones autónomas de la jerarquía administrativa (como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral). El judicial, que además es el contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo, relaciona el hecho concreto con una ley preexistente, resolviendo si hay o no violación a ley, para los efectos de restablecer el derecho perturbado.

Los órganos del poder político deben ser independientes y autónomos en sus decisiones, pero para evitar la disfuncionalidad del poder han de estar también anímicamente unidos, para que sea posible el cumplimiento corresponsable de los fines del Estado. De ahí que se establezca el equilibrio del poder para que ninguno de los órganos del Estado tenga preponderancia sobre los demás.

Segunda parte

Capítulo III.- Sistema de gobierno, poder político y gobernabilidad.

14. Aproximación al concepto de gobierno

En el Estado contemporáneo, el sistema de gobierno está conformado por diversos entes organizados política y jurídicamente. En cualquier grupo social hay al menos dos elementos fundamentales: las instituciones gubernamentales, las relaciones características de una recíproca convivencia entre los ciudadanos. Para ser observada adecuadamente la integración social bajo un doble perfil; se considera una interdependencia recíproca de miembros y una más o menos compleja red de relaciones institucionales. Así también, en lo que respecta al gobierno, se puede observar a cada una de las instituciones de gobierno. En este sentido, el gobierno tiene dos vertientes: 1) la de la acción y efecto de gobernar y 2) la de que la sociedad se gobierne.

La primera vertiente, la de la acción y efecto de gobernar, se refiere a las decisiones de autoridades vinculadas a organismos e instituciones (normativos y administrativos), con la finalidad de regir y gobernar a una Nación, a un estado federal o local, a una provincia, o a una comunidad.

La segunda vertiente, la de que la sociedad se gobierne, está vinculada a la anterior en el sentido de la representación política de una sociedad, en que la misma sociedad o los ciudadanos otorgan poderes a sus gobernantes para ejercer la autoridad política, en nombre y representación de la misma, al estar subordinado a las atribuciones legales que se le hayan conferido.

En tal sentido, gobernar, palabra que proviene del latín *gobenáre*, dirigir una nave, mandar con autoridad, regir o guiar hacia objetivos y fines específicos aceptados o demandados por la sociedad. Ejemplos: de fines y objetivos son la defensa de la soberanía nacional; mantener la estabilidad y la paz social; mantener el orden con base en la justicia conmutativa y distributiva; fomentar la riqueza y el desarrollo individual y social de la Nación.

Vinculado al concepto de Estado-nación, en un sentido amplio, el gobierno supone un conjunto organizado de instituciones, al frente de las cuales se encuentran los individuos que poseen los medios para ejercer la coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina Nación. En tal sentido, el Estado-nación, encarnado en las personas que gobiernan, monopoliza la elaboración de normas, reglas jurídicas y el poder político dentro de su territorio.

El término gobierno a menudo también se utiliza en sentido coloquial, para definir al Estado, al gobierno, al sistema político, al acto de gobernar, por lo cual se le utiliza como el ejercicio del poder o a una situación de *imperio del orden o de la ley*. Con frecuencia, se le denomina *gobierno* al conjunto de personas que ocupan puestos de autoridad en el Estado. Asimismo, el término puede referirse a la manera, método, o sistemas de gobernar una sociedad, o a la estructura, funciones, organización de la administración pública, ya sea federal, estatal o municipal, así como al modo en que se relacionan los gobernantes con los gobernados. Por último, se asocia con el concepto de "*gubernancia*" o "gobernanza" que algunos autores han utilizado, aun cuando en castellano no existe tal palabra, para referirse a ciertas facultades

administrativas o reguladoras de alcance transnacional, con la colaboración de grupos y asociaciones supranacionales que no estén identificados con el Estado-Nación.^{1*}

Entendemos al gobierno como el conjunto de personas e instituciones que tienen autoridad política y poder efectivo, es decir, con capacidad real para generar resultados concretos. En la interrelación de órganos, instituciones y funcionarios gubernamentales, junto con los medios administrativos y legales a su alcance, hacen efectivas las decisiones con el propósito de lograr los objetivos y finalidades aceptados por la sociedad. Si no fuere el caso, estaríamos hablando de un semi gobierno, el no gobierno, que deja hacer y deja pasar los eventos más trascendentales para la vida nacional.

Algunos estudiosos han observado el concepto de gobierno desde la perspectiva de la capacidad para dirigir, guiar y conducir a la sociedad. Así, Omar Guerrero propuso el concepto de gobierno, en referencia a la dirección y conducción del rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico; del conjunto institucional del Estado y del régimen político.²

Por su parte, Norbert Winer acuñó el término cibernética, que se deriva del vocablo griego *Kubernetes*, piloto, de la que eventualmente se origina la palabra gobernador, el que ejerce el atributo de gobernar o dirigir la información hacia una sociedad que puede ser comprendida mediante mensajes y símbolos de los medios de comunicación de que disponga.³ Así, también, Karl Deutsch, sobre las nociones de comunicación y control, conceptuó al gobierno en el arte de la dirección y la autodirección de las grandes comunidades humanas.⁴

Estas apreciaciones derivan de la definición de sistemas de gobierno, que se entiende como el conjunto de organismos, instituciones, funcionarios y normas, cuyas interrelaciones producen un determinado efecto general. A su vez, Gaetano Mosca definió al gobierno como la dirección del conjunto de elementos que componen el sistema político, como una maquinaria de gobierno: administrativa, financiera, judicial y militar; y la influencia para quienes la dirigen.⁵

El gobierno le da sentido al poder político de los estados. El gobierno influye y tiene capacidad para tomar decisiones, las cuales afectan a individuos, familias, sociedad, territorio, aunque también, tienen repercusiones en el exterior. El gobierno puede tomar la decisión de actuar o no actuar, o puede optar por obrar o no hacerlo, de cualquier manera repercute en la vida social de la nación, ya sea, de una manera positiva o negativa.

Dentro de esta perspectiva, bajo la gravitación del poder político, Omar Guerrero señala: “el gobierno opta por hacer o no hacer, o hacer limitadamente, con base en condiciones sociales vigentes, nacionales e internacionales, siendo el proceso de hechura de *policy* una cadena causal cuyos eslabones son gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros”.⁶ En este sentido, el proceso de hechura de *policy*, que es un diseño de ingeniería de políticas con referencia a la dirección y conducción de la sociedad, significa necesariamente la vinculación a objetivos de desarrollo,

¹ Ver: Giddens, Anthony, *ob. cit.* p. 45.

* Nota: La palabra gobernanza, deriva del francés *gouvernance*, utilizada como sinónimo de ejercicio del poder, de la actividad de gobierno. A finales de los años ochenta se usa en las esferas de organismos internacionales para ser ligada a problemas de desarrollo. La *gobernanza* funciona como un instrumento intelectual y político, usado, para sustituir al poder político por el mercado como instancia de regulación no sólo económica, sino también social.

² Guerrero, Omar, “Gobierno”, en Diccionario de Política y Administración. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, México, 1980, p. 50.

³ Winer, Norbert. *Cibernética y sociedad, el uso humano de los seres humanos*. Ed. Cultrix Ltda. Sao Pablo, Brasil, 1972, p. 16.

⁴ Deutsch, Karl W. *Los Nervios del Gobierno*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971, cap. 5. Modelos de la Comunicación y Control Político y del mismo autor, *Política y Gobierno*. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1976, p. 20.

⁵ Mosca, Gaetano. *Elementi di Scienza Política, Tipografia di la Camara dei Diputati*. Roma, 1985, p.171.

⁶ Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1999, p. 181.

entendida ésta por la combinación en el logro de resultados y en el óptimo uso o manejo de los recursos públicos (entre estos recursos, el de la información).⁷

15. Clasificación del gobierno como sistema

Las consideraciones anteriores nos llevan a considerar que el diseño de ingeniería de políticas y la conducción de la sociedad no es sólo responsabilidad de un solo órgano del poder, dentro de la distribución clásica del poder del Estado, sino es una corresponsabilidad de facultades concurrentes entre los detentadores del poder, tanto en el ámbito federal como estatal. Dentro de esta distribución, le corresponde al Poder Legislativo la elaboración de leyes; al Poder Ejecutivo (a veces mal llamado también “gobierno”), la función de aplicar, instrumentar o ejecutar la legislación, y al tercero, el Poder Judicial, le corresponde la interpretación y aplicación expedita del ordenamiento jurídico. Sin embargo, va más allá de una simple interpretación de la distribución de facultades, porque involucra a funcionarios, organismos, instituciones y normas, en diferentes ámbitos, tanto a nivel central como local, que tienen un efecto sobre la estabilidad política-social y sobre resultados vinculados a metas u objetivos del desarrollo.

¿Qué pasa en un régimen democrático con tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, como el de México? En una democracia representativa, con un régimen descentralizado y democrático, los órdenes de gobierno intervienen en la conducción de los asuntos públicos; no basta sólo el nivel federal, es importante que los poderes estatales y municipales intervengan en el proceso de toma de decisiones, en forma ordenada y coherente, en el ámbito de sus atribuciones legales. Por iniciativa de los gobernadores de los estados en el año 2003 surge en México, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que dio origen el 5 de febrero del 2004 a la Convención Nacional Hacendaria, bajo un esquema de participación representativa de los tres órdenes de gobierno, y en la cual se planteó un mecanismo de corresponsabilidad para la toma de decisiones de los titulares de los poderes ejecutivos en forma concurrente. Con este esquema los tres órdenes de gobierno se involucran, en materia hacendaria y sus implicaciones en el combate a la pobreza, en la educación, en la salud, en la infraestructura urbana y rural, entre otros, en el marco de un nuevo impulso al federalismo.

Es así, que se visualiza la *corresponsabilidad* en el ejercicio del poder político de los tres órdenes de gobierno. Se entiende la corresponsabilidad en el ejercicio democrático del poder, dentro de la idea general de la gobernabilidad democrática, como la capacidad y conducción de los órganos del Estado. Ya no es sólo un órgano de Estado, sino que intervienen varias entidades en diferentes dimensiones en el ejercicio del poder político.

En este sentido, en el marco de la corresponsabilidad en el ejercicio del poder político, las facultades de los órganos del Estado interactúan con el principio de la autoridad política para alcanzar un propósito u objetivo común. Existen facultades exclusivas de los poderes nacionales, como la defensa de la soberanía, el uso del aparato militar, la regulación de la moneda y la banca; también existen facultades concurrentes entre lo nacional y lo local, por ejemplo, el combate a la pobreza y la corrupción, la educación, administración de la salud, las comunicaciones terrestres; y hay facultades exclusivas de los estados y municipios, como los caminos rurales, asfalto de calles y avenidas, alumbrado público, recolección y tratamiento de basura, entre otros. El principio de autoridad en el quehacer gubernamental no basta por sí solo. El gobierno nacional en el ejercicio de su autoridad política se acompaña de la fuerza de la

⁷ Arce Tena, Carlos. *Planeación y control de proyectos gubernamentales*. Tesis profesional. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 1976, p. 144.

razón, de la tolerancia en la pluralidad ideológica, y en el mosaico de culturas para unificar criterios de decisión y acción. Como se observa, no basta el poder si no tiene la fuerza de la razón. La autoridad política va más lejos que la fuerza del mandato.

El gobierno aprende a utilizar al conjunto de órganos e instituciones político-administrativas, para gozar de los medios financieros, judiciales, militares, culturales, de comunicación, legales y administrativos necesarios, con el propósito de hacer efectivas, en forma corresponsable, sus decisiones. El poder político no tiene un fin utilitario, su finalidad es servir a la Nación.

Históricamente han existido diversas clasificaciones del sistema de gobierno; la clásica las divide en formas sociales: la aristocracia o las élites; la monarquía o la democracia, según fuese el número de gobernantes. Sin embargo, las modernas formas de gobierno tienen como común denominador dos elementos; 1) la estructura de los órganos gubernamentales (criterio restrictivo) y, 2) la relación entre los gobernantes y los gobernados (criterio amplio).

La primera clasificación sobre la estructura de los órganos gubernamentales se basa en la relación que existe entre los órganos del poder: ejecutivo, legislativo y judicial, en los tres órdenes de gobierno, con particular énfasis en la relación entre el ejecutivo y el legislativo. La relación entre los órganos del poder tiene preponderancia en la formulación y ejecución de políticas públicas o gubernamentales. La segunda es la relación entre gobernantes y gobernados, en lo que se refiere a la elección de sus titulares y el vínculo a las clases y grupos sociales en la elaboración o diseño de las políticas gubernamentales o públicas.

Por otra parte, también se estudia al sistema de gobierno, ya sea parlamentario o presidencial y el carácter colegiado del poder político. Asimismo, se adiciona la forma de gobierno *directorial* y la forma de gobierno *democrático consociacional* o por consenso.

Analizaremos, brevemente, las formas de gobierno parlamentario y presidencial, y después las formas de gobierno vinculadas a las clases y grupos sociales, como la autocracia y las élites; la mesocracia y la tecnocracia, así como la democracia.

15.1. Sistema parlamentario

En términos generales, el parlamento se define como una asamblea o un sistema de asambleas cuyos participantes tienen carácter representativo que determina la estructura colegiada organizada, integrada por la Cámara de los Lores, refugio de la aristocracia y la Cámara de los Comunes, electa sobre una base que representa a las élites sociales no aristocráticas, no sobre la base de un principio jerárquico, sino por lo menos en líneas generales, sobre la base de un principio igualitario. Tiene como funciones fundamentales; la de representación, la de legislar, la de control del ejecutivo y junto con la función de la representación se da la de legitimización. El parlamento contribuye a consolidar o a sustentar la legitimidad política al gobierno y a su vez, las funciones del parlamento se convierten en la principal justificación de su actuación. El vínculo existente entre el poder ejecutivo y el parlamento provoca que la actividad legislativa en todas sus fases (iniciativa, discusión, deliberación, aprobación y publicación) se englobe en el acto de gobernar, aunque siempre con un predominio del parlamento sobre el ejecutivo.

*“La designación del jefe de gobierno –entendido como poder ejecutivo- y de su equipo de trabajo, corresponde precisamente al parlamento o poder legislativo, ante el cual son responsables, razón por la que puede incluso decretar su caída. A su vez, en determinadas circunstancias, el gobierno está facultado para promover la disolución del parlamento”.*⁸

En un sistema parlamentario, la permanencia del gobierno en el poder, depende de que conserve el apoyo del poder legislativo. Por lo general, los miembros del gobierno son parte del

⁸ Núñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México. 1991, p. 55.

aparato legislativo. Un primer ministro puede ser el hombre más poderoso del gobierno, pero las decisiones importantes se toman en forma colegiada por un consejo de ministros.

En el sistema mixto francés, los poderes del Estado quedan divididos: el ejecutivo es bicéfalo; el parlamento, bicameral. Al ejecutivo lo integra el presidente de la República (jefe de Estado) y el Primer Ministro (jefe de gobierno). El presidente es electo universalmente, no así el Primer Ministro, que surge de la asamblea nacional y posee la autoridad para nombrar a los miembros del gabinete. El parlamento electo se organiza en dos cámaras. Esta combinación de un Presidente electo con un parlamento electo, es lo que le da a Francia el carácter mixto, fenómeno conocido como “cohabitación política”, como sistema semiparlamentario, que consiste en la presencia simultánea en el Poder Ejecutivo de un jefe de Estado surgido de una fuerza política y de un jefe de gobierno perteneciente a otra fuerza política. En el parlamento, la estructura de gobierno es horizontal a diferencia del sistema presidencial, en el cual la estructura de gobierno es piramidal, porque el presidente es jefe de Estado y de gobierno.

15.2. El sistema Presidencial

En un sistema de gobierno presidencial, la posición del ejecutivo es independiente de la del legislativo; los miembros del ejecutivo no pertenecen al legislativo y la facultad decisoria del ejecutivo reside en una sola persona: el presidente de la República.

En este contexto, la distribución de las facultades del poder se centra entre los distintos órdenes de gobierno. En un Estado unitario, toda la autoridad legislativa reside en un órgano legislador supremo cuya jurisdicción abarca a todo el país; puede haber órganos legisladores locales, aunque deben contar con el consentimiento del órgano nacional. En una Federación, los órganos legislativos locales tienen garantizado al menos cierto grado de independencia, ya que cuentan con facultades de decisión autónomas. Por su parte, en una Confederación, un grupo de estados soberanos con sus órganos autónomos se unen para ciertos fines específicos, pero sin renunciar a su propia soberanía.

En el sistema presidencial, la designación del jefe de gobierno se realiza mediante el sufragio universal. El presidente es a la vez el jefe de Estado y de gobierno, tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, quienes no son responsables ante el legislativo.

Un gobierno republicano, al tener presente el concepto de República como forma orgánica de gobierno, implica una república unitaria, contraria a la monarquía y a la llamada república federal o federativa. Hay quienes señalan que la Federación no es esencial en la República, porque no es realmente forma de gobierno, sino modo de unión de diferentes estados, que tienden a constituir una unidad política común a todos ellos que antes no existía, como se observa en la historia de Estados Unidos de Norteamérica. En consecuencia, podemos ubicar a la República Federal como parte de un sistema, cuyos componentes son entes descentralizados con jurisdicciones particulares. Hay quienes señalan que la República Mexicana está constituida por entes descentralizados con jurisdicciones particulares y no una Federación con entes soberanos.

Concentrando el objeto de estudio en el sistema presidencial, como forma de gobierno, se analiza la naturaleza de la Institución Presidencial en los gobiernos republicanos. Se ha señalado a la unidad como condición esencial del poder; en las repúblicas, la institución presidencial lo representa, figurando de las demás instituciones que ejercen funciones públicas como: el legislativo y el judicial. Los presidentes representan, en las modernas Repúblicas, a la institución central ejecutiva de la función política, que se deposita en un sólo individuo al que se le denomina presidente de la República. La condición unitaria o unipersonal del presidente evita

que se caiga en la anarquía, al ejercer el poder armónico y regulador, así como para tomar las soluciones inmediatas que demande la Nación.

La institución presidencial es por naturaleza republicana, electiva y temporal; en tanto, la monarquía es permanente y hereditaria. Es incompatible con la monarquía porque siendo temporal y electiva, la institución presidencial es contraria a la permanencia y a la herencia. La elección, que mantiene el cargo renovado a las personas que lo ejercen, puede ser *directa* o *indirecta*, según si se realiza por medio del sufragio universal, individual, libre y secreto o a manera indirecta, de plebiscito. En cuanto a la *duración* del cargo presidencial, hay autores que señalan que no debe ser muy larga o extensa, ni muy breve o corta. La primera, extensa, puede dar margen al abuso, a la dictadura, a la autocracia, a la arbitrariedad y a la demagogia; y la segunda, impediría al régimen presidencial ser *efectivo* con resultados tangibles, para concretar sus principios y sistema de gobierno. En Estados Unidos de Norteamérica los presidentes se nombran por cuatro años. Aun cuando nada se oponía a una reelección indefinida, Jorge Washington rehusó la tercera, estableciendo así una norma con la fuerza de ley, que en 1951, en la *Enmienda XXII* a la Constitución (1776), dispuso que el presidente no podrá ser elegido por más de dos períodos.⁹ En el caso de México, al principio de 1927, a pesar de los movimientos antireeleccionistas en contra de Alvaro Obregón, se reformaron los artículos 82 y 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir la reelección presidencial no inmediata (Alvaro Obregón había sido presidente en el periodo del 1° de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924) y para aumentar el período presidencial a seis años.

De esta manera, la *misión* del presidente de la República, como la de todo jefe de Estado, es la de ejercer el poder armónico o regulador, guardando la prudencia y ecuanimidad que requiere el cargo de gobernante. Al presidente de la República se le considera, además, jefe de Estado, en sus tareas de representante ante los gobiernos extranjeros, y también se le considera jefe del Ejecutivo. A pesar de que ciertas constituciones, como la mexicana, le confieren algunas atribuciones metaconstitucionales, que trascienden la función ejecutiva, en realidad ya no se estiman necesarias; al contrario, existe una tendencia a acotar y controlar constitucionalmente al presidencialismo. Por ejemplo: existen algunas inconsistencias en que incurren los códigos políticos, al dar facultades al presidente de la República para resolver conflictos entre grupos o factores reales de poder; en otorgar la gracia del indulto; en la sanción de ciertas leyes (veto); en la administración de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Adicionalmente, tiene facultades para intervenir en las actividades industriales y comerciales relativas a la producción y distribución de mercancías y para la prestación de servicios varios; en la expulsión de extranjeros; en la dirección de las negociaciones diplomáticas; en la preservación de la seguridad interna; en la declaración y conducción de la guerra y tiene la facultad de celebrar tratados internacionales, entre otros.

De lo anterior se desprende la necesidad de estudiar la armonía de los órganos públicos y acotar las funciones del presidente de la República como titular del Ejecutivo, como jefe de Estado y como jefe de gobierno. El presidente comparte su responsabilidad con los secretarios (o ministros), según la práctica constitucional, siendo obligatorio el referendo por él o los secretarios o ministros de Estado, responsables de la titularidad de una cartera. Pero desde el momento en que se considera a un secretario para el referendo de leyes y acuerdos, se le imputa una responsabilidad en doble sentido: o se le exige una actividad impropia a su cargo, o se le exige indebidamente de ella al presidente de la República. En el régimen presidencial mexicano, la ejecución de las leyes corresponde al presidente en su calidad titular único del

⁹ Véase a Watson, Richard A. *Democracia Americana*. Ed. Limusa. México, 1989, p. 69.

ejecutivo, que nombra y puede remover libremente a sus colaboradores, quienes no son responsables ante el legislativo. El presidente de la República sólo tiene la responsabilidad política, en los casos de traición a la patria o crimen. En el caso de sus colaboradores, éstos asumen responsabilidad al no cumplir con sus atribuciones y funciones encomendadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de Entidades Paraestatales, entre otros ordenamientos jurídicos.

15.2.1. Forma de gobierno directorial o ejecutivos colegiados.

Cuando el cargo de dirigir la República se ha confiado a varias personas, se denomina Consejo u órgano colegiado, ejecutivos colegiados o de directorio, o gobierno directorial. En la antigua Roma se conocía con los nombres de *dunvirato*, *triumvirato*, *decenvirato*, según se formaban con dos, tres, o diez individuos. Esta estructura ha existido en otros países a lo largo de la historia, como la Confederación Suiza, que prevalece en la actualidad, y en donde el ejecutivo está constituido por el Consejo Federal –siete miembros elegidos cada cuatro años por la Asamblea Federal, quienes se alternan anualmente la Presidencia de la Confederación-, e incluso en México, al inicio de su vida independiente: en 1824 se creó un *triumvirato* denominado *Supremo Poder Ejecutivo*, con Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria.

15.2.2. Condiciones que exigen la práctica del gobierno republicano

El gobierno republicano, organizado en tres órdenes, el federal, el estatal y municipal, exige armonía para poner en práctica los programas y actividades de las administraciones públicas. Estas condiciones exigibles a los funcionarios de gobierno son las siguientes: 1) conocimiento y aplicación de la ley; 2) cierto grado de educación y cultura política; y 3) un acendrado nacionalismo.

[1] En efecto, si el ciudadano debe acatar la ley en todo gobierno republicano, se debe de exigir, en mayor grado, que los funcionarios o servidores públicos de igual manera la respeten. Existe la necesidad imperiosa de que se cumpla la ley por razón de la armonía gubernamental, lo cual supone la consciencia de la fuerza imperativa del Derecho, que limita la voluntad individual por el dictado de la propia razón, sin necesidad de atender a condiciones de otra índole. [2] Además, es condición para la práctica de un buen gobierno, cierto grado de educación y cultura política, no sólo por la suma de conocimientos que se necesitan para intervenir con acierto y efectividad en la gestión y toma de decisiones de los asuntos públicos, sino porque únicamente con tales atributos sabrán las mayorías tolerar y respetar a las minorías, no supeditando el Derecho a la fuerza *mayoritaria*, mientras que las minorías sabrán también someterse al mandato de la ley. Por último, [3] un acendrado nacionalismo es un requisito, y acaso el más importante, para que el Estado-nacional exista y se conserve, porque sólo el sentimiento de la Nación, profundamente arraigado, puede acotar la ambición desmedida de algunos funcionarios que ven con los ojos del extranjero y que aceptan, sin reflexionar, las nuevas o relativamente nuevas dinámicas, que generan distorsiones en los modos de acción y organización del Estado-nacional, obligando, por ello, a una redefinición o reformulación de las funciones de un gobierno para alinearlos a diseños internacionales contrarios a la razón histórica.

16. Participación de las clases y grupos sociales en las formas de gobernar

Tomando como base la participación de los grupos sociales en el ejercicio del poder, dividiremos las formas de gobierno en *aristocracia y élites*; *mesocracia*, *tecnocracia* y *democracia*, en el entendido de que su participación causa una acción y un efecto en la gobernabilidad.

16.1. La aristocracia y las élites en la gobernabilidad

El término *aristocracia*, etimológicamente considerado, significa *gobierno de los mejores*; asimismo, la palabra *élite*, en su acepción más llana, ha sido empleada para significar gobierno o personas con ciertas cualidades de preeminencia en un grupo social. Estudiosos de la ciencia política y del Derecho político, han enumerado tantas clases de aristocracia y de élites, como cientos son los criterios que han servido para determinar esta preeminencia individual o grupal en la vida social. De aquí las llamadas aristocracias *hereditarias, ideocráticas, senatoriales, hieracráticas (sacerdotales) militares, territoriales, mobiliarias y plutocráticas*. Y las élites de minoría especializadas, vinculadas entre sí y al orden social: *élites políticas, económicas, sociales y culturales*, según se tome en cuenta el vínculo social o político; por ejemplo, las *hereditarias* con vínculos de sangre; las *ideocráticas*, en las que predomina el talento de las ideas; la *senatoria*, en las cuales se respeta una edad avanzada; la *hieracrática*, por la influencia del sacerdocio; las *militares*, de la milicia; las *territoriales y mobiliarias*, por la riqueza territorial o material; la *plutocrática*, por la riqueza monetaria. La *élite política*: de líderes o dirigentes en el poder político gubernamental y diplomáticos; las élites económicas: de dirigentes empresariales, banqueros, industriales, comerciantes; las élites sociales: de científicos; intelectuales, artistas, líderes culturales; filósofos, periodistas, líderes de opinión, entre otros.

A decir verdad, cuando se habla de aristocracia o de las élites, casi siempre se sobreentiende un grupo de individuos más o menos privilegiado por un *status* cultural, económico o político. Si tomamos las palabras *aristocracia* o *élite* en su significado más amplio, se debe tener cuidado en no confundirlas, ya que pueden ser sinónimos; no obstante, la aristocracia tiende a mantenerse, sin tener movilidad social, mientras las élites tienen movilidad y varía su estratificación social de tiempo en tiempo.

Se considera a la aristocracia como el gobierno ejercido de hecho por la preeminencia de individuos de una clase social, que por linaje de sangre, riqueza o por virtudes sobresalen de la gran masa de ciudadanos. Por ejemplo, podemos señalar a ciertos pueblos con gobiernos religiosos, como los musulmanes de la República Islámica de Irán, cuya raza, casta, clase, clan, familia o religión es condición indispensable para detentar el poder público. Son, en todos sentidos, incompatibles con el espíritu e ideas democráticas de nuestros tiempos, que proclaman la libertad e igualdad ante la ley.

Sin embargo, existen países que tienden a erigir *la distinción de clase* en principio constitutivo del poder, haciendo a un lado el criterio de la igualdad y libertad democrática. *La distinción de individuos de una clase, casta, clanes o familias*, a la que pertenecen, se evidencia cuando son llamados al ejercicio del poder político y a la ocupación de los más elevados cargos públicos, convocando el “derecho divino de los Reyes” o su “derecho de sangre”. Así, por ejemplo, en Estados Unidos de Norteamérica se pueden constituir *clanes* como los Kennedy o los Bush (padres e hijos). En el caso de México, los más sobresalientes son las familias de los ex presidentes Miguel Alemán y Lázaro Cárdenas. Con el interés de conservar su predominio hacia diferentes élites, estos clanes pueden conservar las instituciones con las cuales se enlazan los orígenes de sus privilegios, a la par que los hechos gloriosos de sus antepasados. De aquí la tendencia de las aristocracias de favorecer más bien los intereses de familia, viviendo casi siempre entre la popularidad y la impopularidad. En este sentido y desde el punto de vista de la consciencia democrática, puede existir *animadversión que acompaña a todo gobierno fundado en la desigualdad y en el privilegio*.

16.1.1. Las élites como clase social

Las élites conviven con las clases sociales en un marco de igualdad ante la ley, se mezclan entre ellas y tienen una estratificación porque suben o descienden en la opinión pública según el mérito particular de sus individuos. Las élites se alimentan de la vida activa de la sociedad y se convierten en una virtud del régimen representativo. En la actualidad no existe una élite que abarque todos los campos, sino un complejo sistema de minorías especializadas vinculadas entre sí y al orden social. Las élites se van conformando de distintas maneras y rara vez poseen afinidades y rasgos comunes, ya que marcan diferencias y evitan tensiones entre las mismas. Así, las élites de políticos, de magnates, de científicos, de intelectuales, de periodistas, de estrellas del cine, de líderes religiosos, líderes de opinión, todas tienen influencia, pero en esferas independientes y con diferentes funciones. Esta variedad refleja y estimula el pluralismo ideológico de las sociedades modernas, el cual tiene cierto efecto en la gobernabilidad.

En cierta forma, el gobierno requiere de personas con autoridad o prestigio que se conviertan en portavoces y agentes de las clases sociales, que a la vez sean símbolo de la vida en común y que personifiquen los valores de la sociedad. Aun cuando se considere que tienen un trato desigual entre iguales socialmente pero iguales ante la ley. Ese trato desigual reconoce una autoridad con responsabilidad y obligaciones ante la sociedad.

Ahora bien, las élites así consideradas pueden prestar importantes servicios al gobierno, como asociaciones sociales, partiendo siempre del supuesto de que asumen los principios de la gobernabilidad: estabilidad, orden, paz y equilibrio necesarios para la existencia y supervivencia del Estado-nacional. Ese apego a la tradición nacional, por el mérito personal de sus individuos, puede convertirse en elemento natural de conservación de la Nación y de estabilidad social, al oponerse a las reformas imprudentes, improvisadas, inoportunas, o contrarias a la aceptación social. Precisamente la habilidad con que se planteen las reformas obedece a la *presión* del progreso, y las élites pueden coadyuvar por la preeminencia de que gozan.

En parte, por su posición influyente, las élites despiertan especial interés, puesto que se constituyen como prototipos para la sociedad. En este sentido se les puede catalogar como *élites estratégicas* con misión social, que se encuentran en una mejor posición, por su influencia y sobre todo por su posición relativamente independiente, para criticar abusos y remediar males que agitan a la sociedad moderna. Entre las actitudes positivas podemos señalar: socorrer con mano pródiga la desgracia de los menesterosos; fomentar la educación moderna; tomar parte activa en la vida industrial, agrícola, de los servicios, el cine, el teatro, la televisión, la radio; impulsar los estudios científicos y artísticos; proteger los bienes de la civilización y la riqueza natural, o ser portadores de la transparencia de la información y el combate a la corrupción.

Dentro del gobierno se ubican las élites, en condiciones para configurar un grupo de ciudadanos que, consagrándose desde sus primeros años al *estudio de la cosa pública*, contribuyan a corregir vicios de la política, con preparación, en una *ciencia tan compleja, como la que se refiere a la gobernación del Estado*. Esto no quiere decir que la política, considerada como un arte de servir, sea patrimonio exclusivo de una clase; al contrario, pero requiere de cierta educación y cultura cívica para evitar, en lo posible, el síndrome del poder, el de la vanidad, el de la ambición.

En realidad, existen personas mejor dispuestas que otras para el ejercicio del poder gubernamental, que es poder político; y más motivadas que otras, para ejercer liderazgos. Hay actitudes y aptitudes adecuadas para la política que no todos los seres humanos las tienen: cultura cívica, carisma personal, capacidad retórica, intuición política, don de gentes, facultades de negociación, poder de persuasión, conocimiento de las redes del poder real, conocimiento de la función pública, vocación de servicio, entre otras. Por otro lado, el poder político tiene un

precio que no todos estarían dispuestos a pagar. Los riesgos y sacrificios que en ciertas circunstancias deben asumirse pueden llegar también a ser elevados, en comparación con otros miembros de la sociedad.

Las élites cumplen una importante labor en las sociedades contemporáneas, ya que sólo se rinde tributo al mérito personal en cualquier ámbito que se manifieste, siendo un capital humano que debe ser aprovechado para el bien de la humanidad.

¿Se puede confundir a este grupo de personas con los integrantes de las asociaciones civiles de carácter privado o las llamadas “organizaciones no gubernamentales”, en el entendido que asumen funciones que se pueden confundir con las de las élites gubernamentales? La *función del gobernante* es diferente a las funciones que ejercen los integrantes de las asociaciones civiles o de las organizaciones no gubernamentales” de la sociedad. La función pública merece *entrega especial en la actividad gubernamental*, que no todos los individuos están dispuestos a asumir. En este sentido, Paul Appleby señala que existen diferencias que se reconocen y aceptan porque no todos los que se han desenvuelto en el sector privado pueden ejercer la función pública en forma eficiente; por ello asegura que: “llevar a un excelente abogado a presidir un tribunal, no garantizaría a la sociedad, ni siquiera un juez medianamente bueno. No menos patente debe ser que personas con magníficos antecedentes en la empresa privada no necesariamente serán competentes funcionarios de gobierno”.¹⁰ El problema es seleccionar a las personas idóneas para ocupar los puestos en la administración pública y en general en el gobierno. En un mundo que está orientado al mercado, se utilizan mecanismos de selección ya probados por empresas privadas, aun cuando *nadie puede servir al público como deben hacerlo los funcionarios de gobierno, a menos que se tenga una actitud de interés público, con ciertas características especiales.*

Paul Appleby apunta:

“En términos generales, los que normal y constantemente no sienten un gran interés por el gobierno no serán buenos prospectos. En general, cuando –los individuos- más vayan triunfando en campos no gubernamentales, más habrán desarrollado intereses y hábitos de pensamiento que los harán inapropiados para el gobierno”.¹¹

Analizar el perfil de las élites de gobierno tiene como finalidad llevar adelante un Sistema de Gobierno efectivo que incluya a la que lo legitima. El Sistema de Gobierno es una organización que requiere capacidad de diseñar y organizar instituciones complejas. El prototipo de un buen *administrador de gobierno*, está lejos de los técnicos indolentes ante los problemas sociales, aunque tampoco son algunos políticos dinámicos que son excelentes como portavoces, pero incapaces de funcionar como administradores. La administración gubernamental está relacionada, con la capacidad de administrar organizaciones públicas. Así, quien tenga vocación social, autoridad pública, experiencia organizativa y ejecutiva, probidad en el manejo de los negocios públicos, será un buen prospecto de funcionario de gobierno, por la razón de que no sólo conoce las leyes, los reglamentos, los procedimientos, sino que tiene la *visión*, la actitud y la aptitud para los negocios públicos, con el interés superior de la Nación. Empero, por lo regular, estas consideraciones no se toman en cuenta, se deja a la voluntad personal de la clase política la selección de los colaboradores gubernamentales y éstos,

¹⁰ Appleby, Paul, “*El gobierno es diferente*”, en la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica. México, 1999, p. 263.

¹¹ *Ibid.*, p. 266.

muchas veces, en vez de dar prestigio a un gobierno, lo convierte en el centro de las críticas de la opinión pública.*

16.2. La clase media y la tecnocracia como grupos sociales en el gobierno

Hay politólogos que ubican a la clase media como un grupo influyente para la gobernabilidad democrática. ¿Es la mesocracia el gobierno de la clase media y cómo intervienen en la época actual los técnicos surgidos de esta clase dentro de la función pública? La clase media es una clase formada por todos aquellos ciudadanos que gozan de cierta posición debido a sus ingresos y a sus relaciones con las llamadas profesiones liberales. En cierta forma, es la clase burguesa que bajo el nombre de Estado llano o tercer Estado aparece en la Revolución Francesa enarbolando el principio de libertad, siendo la que contribuyó principalmente a derribar el “*status quo*” del régimen monárquico.

Emmanuel José Sieyés publicó en el mes de enero de 1789 un folleto, en el cual justifica el advenimiento de esta clase a la vida política; exclamaba: ¿Qué es el tercer Estado? Todo. ¿Qué representa actualmente en el orden político? Nada. ¿Que pide? Ser algo. Sieyés, al hablar de los buenos patriotas y administradores, refiriéndose a esta clase, decía:

“Pero por más bello y completo que supongamos que sea el plan de lo que desean establecer en interés de los pueblos, aún no será más que la obra del filósofo tan sólo un proyecto. La mirada del buen patriota y del administrador busca los medios de la ejecución”.¹²

En efecto, en estas interrogantes y su respuesta, se posesiona la clase media como un grupo que demanda una participación activa en los asuntos públicos.

En la época contemporánea la clase media, tuvo el mérito de haber echado los cimientos del sistema representativo; sin embargo, incurrió, en cierto grado, en exclusivismo por detentar las profesiones liberales que ponen énfasis en la cultura cívica, en la legalidad, resaltando los conceptos de equidad y de justicia social, vinculados a la ética, al civismo, a la responsabilidad pública y a los valores sociales, en el acertado manejo de los asuntos públicos, con una *visión* de rendición de cuentas y fiscalización de los actos del gobierno. La clase media está presente en la práctica del sistema constitucional en las repúblicas democráticas y representativas. Sin embargo, se le critica por su excesivo pragmatismo político, con apego a sus peculiares intereses vinculados al deseo de ser la clase dominante.

La clase media demuestra más habilidad en los proyectos a corto plazo que en los grandes y más aptitud para la política actual que para la política del porvenir. Empero, puede ser la clase privilegiada para la función pública si no pierde de vista que ella es el núcleo en el que todos los otros grupos de la sociedad deben converger, cuando más en la formación de la ética, de la moral pública, de la educación y cultura cívica. No obstante, esta clase corre el riesgo de deformarse y de constituirse en una clase de técnicos en el gobierno. En este sentido, se les ha denominado “*tecnócratas*” dentro de la conformación de las élites gobernantes.

En términos generales, los tecnócratas se identifican más por una preparación técnica sin emoción social; es decir, tienden a favorecer soluciones técnicas para los problemas sociales. Por ejemplo, se inclinan al manejo de cifras, de las estadísticas, de la eficiencia y racionalidad de los recursos financieros, cuando su realidad no refleja el sentimiento social. Sus argumentos, más de tesis política, los defienden con diseños econométricos que menosprecian a las ideas políticas de equidad social y económica.

* Ejemplo de una selección inadecuada de servidores públicos, son muchos en México, baste mencionar los escándalos públicos derivado de servidores corruptos, tanto federal como en las entidades locales.

¹² Sieyés, Emmanuel José. *Programa para una Revolución*, ob. cit. P. 40.

Al decir de Juan D. Lindau, “su preparación especializada les da una ‘visión’ muy estrecha de los problemas, apegados a esquemas teóricos rígidos, lo que dificulta entablar negociaciones y adoptar posiciones intermedias. Se considera, finalmente, que los tecnócratas buscan eficiencia y racionalidad, se rigen por criterios económicos y son menos sensibles que los políticos a los problemas de justicia social y económica”.¹³

La sensibilidad para tratar los asuntos de Estado, requiere de ciertas cualidades que los técnicos no tienen, tales como la flexibilidad intelectual, intuición política, prudencia, pragmatismo, sentido común, poder de persuasión y un juicio ponderado a las circunstancias con un ideal: el interés de la Nación. Dentro de las estructuras orgánicas del gobierno, los puestos de elección popular, los niveles de dirección y toma de decisiones (económica, social y política), son niveles en donde se ubica el personal político y el resto de los niveles son para el personal técnico-administrativo. Sin embargo, la información y las alternativas de solución a cuestiones nacionales; los argumentos a favor o en contra de los planteamientos para solucionar problemas de algún asunto de interés público, no necesariamente son de exclusividad de la *esfera política* de gobierno. Ciertos elementos indican que en las *esferas técnicas* también surgen los intereses políticos, de ahí que gobernar el Estado requiere de una mentalidad, una *visión* más allá de la técnica pura o de una burocracia pasiva, que no va más allá de observar las rutinas administrativas.

Un gobierno en acción necesitan de técnicos y de políticos con visión para plantear posibles alternativas de solución, que tengan repercusiones de importancia respecto a la gobernabilidad de un país. La institucionalidad política influye en los valores del gobierno democrático, como la capacidad de tomar decisiones, establecer consenso, buscar la legitimidad, apegados a la legalidad y a la certeza, todo ello repercute en la calidad de los funcionarios de gobierno para responder a las expectativas y demandas de la población.

16.3. La democracia como gobierno de ciudadanos

16.3.1. Origen del concepto de democracia

1) El concepto de democracia deriva de dos palabras griegas: *demo* (pueblo) y *kratos*, (poder); es decir, el gobierno del pueblo. En contraste con la oligarquía, que implica gobierno de una determinada clase social, la democracia supone el gobierno de todos o cuando menos de la mayoría de los ciudadanos. Sin embargo, hay que ubicar el significado de la palabra de acuerdo a la antigüedad o a las modernas sociedades.

En la antigua Atenas, existía una clase de ciudadanos que aunque eran libres, no tenían vínculos familiares conocidos, formaban la gran masa de la población y se le denominaba *demo*. De ella se distinguía la “*aristocracia*” o “*patricios*” que por el linaje de sangre, riqueza o virtudes sobresalían entre la gran masa de ciudadanos. La *democracia* tenía como cualidad la *participación de los ciudadanos* que constituían el “*demos*” en la formación de las leyes y en el nombramiento de magistrados para el ejercicio de las funciones públicas. No obstante, el significado del “*demos*” en la antigua Grecia, se trasladó como “*plebe*” a Roma. En la democracia antigua, lo mismo que en la antigua Grecia y en Roma, el individuo era parte integral del Estado, las personas eran todos ciudadanos; la participación cívica del pueblo en el gobierno no suponía la existencia de libertades civiles ni la abolición de la esclavitud; además, al no conocer el régimen representativo, no se admitía otra democracia que la *directa*. En la *polis* griega, todos los *ciudadanos* tenían los mismos derechos cívicos, individuales y políticos, con excepción de las mujeres, los extranjeros y los peregrinos o migrantes.

¹³ Lindau, Juan D. “Los Tecnócratas y la élite gobernante mexicana”. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1992, p.11.

La democracia moderna tiene su origen en tres hechos importantes. El primero, en las tribus germanas que vivían al lado del río Rhin y cuyo gobierno era la “poliarquía”, un gobierno caracterizado por una pluralidad de la forma prístina de la comunidad tribal entre las poblaciones germánicas por la *acción directa* del pueblo libre; empero, ahí la participación en el gobierno se derivaba de la cualidad de hombres y no de la de ciudadanos como en Roma. Los germanos tenían un sentimiento de independencia personal, que es el germen de la *libertad* individual de nuestro tiempo.

El segundo hecho deriva de la influencia del cristianismo, que proclamaba los principios de *libertad* y de *igualdad*, fundados en la naturaleza del hombre cristiano a imagen y semejanza de Dios, en un sentido místico y no como concepción secular del Estado.

El tercer hecho, el más importante, deriva de la Revolución Francesa, en donde surgen los elementos del “*tríptico de la modernidad: libertad, igualdad y la fraternidad (tolerancia)*”.¹⁴ Por otra parte, la ciencia política contemporánea trata de situar a la democracia dentro de una teoría coherente que explique la forma de *representación*, los principios de equidad, de la justicia distributiva, de la libertad; de la responsabilidad y de la participación ciudadana. Las sociedades contemporáneas se caracterizan por la pluralidad y el tránsito del autoritarismo a la democracia como norma y cultura de vida. El autoritarismo como fenómeno del poder se quiere dejar atrás, y la *democracia* se anhela como una perspectiva deseable o *deontológica*, que sea capaz de asegurar la libertad, la igualdad y la fraternidad que permita la participación y las oportunidades de influir en las decisiones para todos.

16.3.2. Los principios de la democracia; interpretaciones erróneas o incompletas

Al considerar la democracia en su aspecto teórico y prescindiendo de la significación especial que dan a esta palabra diferentes autores, se plantea como un problema de lo más complejo, más allá de lo que se podría pensar, lo señala Giovanni Sartori; quien dice:

“El problema de definir a la democracia se desdobra, porque si por un lado la democracia requiere de una definición prescriptiva, por el otro no se puede ignorar la definición descriptiva. Sin la verificación, la prescripción es ‘irreal’; pero sin el ideal una democracia ‘no es tal’... Es un grave error cambiar una prescripción por una verificación; y tanto más frecuente sea el error, tanto más las democracias quedan expuestas a malentendidos y trampas”.¹⁵

Se ha escrito mucho sobre la democracia, porque la ejercen seres vivos, pensantes y actuantes, que se transforman en un plano dinámico con ideales y hechos concretos. En este trabajo se han tratado de evocar como inherentes a su naturaleza política los siguientes principios de la democracia: a) el de la representación en la soberanía del Estado; b) el del gobierno de las mayorías, c) el de la participación e igualdad de los derechos y deberes cívicos y políticos de los ciudadanos, con la cual se piensa en una situación en donde los ciudadanos se toleran y se solidarizan, son generosos, se reconocen como iguales, como titulares de derechos y obligaciones, pero al mismo tiempo como diferentes y responsables. Estos principios así formulados se están debatiendo actualmente dentro de la ciencia política contemporánea, principalmente para contextualizar la identidad ciudadana.

¹⁴ Elemento tríptico de la modernidad 1) “libertad” como la capacidad que tienen los ciudadanos para organizarse, participar, expresar libremente sus puntos de vista, la manera de concebir la vida. 2) Igualdad, se piensa en la necesidad que tienen los ciudadanos, en participar en los asuntos públicos, en ser escuchados, en influir en la toma de decisiones políticamente significativas. 3) Fraternidad y tolerancia, se piensa en una situación en la cual los individuos se toleran y se solidarizan porque se reconocen como iguales, titulares de derechos y obligaciones, pero al mismo tiempo como diferentes, se unen y se acompañan.

¹⁵ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia? ob, cit, p. 4.*

[a] *El de la representación de la soberanía del Estado.* Si la forma de gobierno democrático proclamase la idea de un gobierno para todas las clases dentro del Estado organizado, se tiene que pensar en la representación de la soberanía como ejercicio de autodeterminación de los pueblos. El gobierno se constituye sobre la base de la armonía entre el individuo y la sociedad, sin olvidar que el poder soberano es uno, que tiene como característica: a) la supremacía y b) la independencia. Al respecto, Arturo Núñez apunta:

“La supremacía tiene que ver con el aspecto interior de todo poder soberano, según el cual no existe ningún otro poder igual o por encima de él; la independencia se halla vinculada con el aspecto exterior del poder soberano, por el cual en el ámbito de las relaciones internacionales se reconoce igual a otros poderes soberanos, sin que pueda establecerse entre ellos relación alguna de dependencia. Parafraseando al destacado constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, se puede resumir así los dos aspectos requeridos del poder soberano: ningún poder superior al suyo en el exterior, ningún poder igual al suyo en el interior”.¹⁶

En este sentido, afirmar que la soberanía es exclusiva del *demos*, lleva a sostener conceptos diferenciados en su aplicación tanto por el enfoque norteamericano, como por el enfoque europeo. Asegurar que la soberanía del Estado es expresión de la voluntad de toda la sociedad, sin distinción de ciudadanos, que considera al Estado como mera suma de individualidades (potestades) y a la soberanía como creación arbitraria de la mayoría popular, nos lleva a una interpretación incompleta. Por lo cual, además de considerar el principio de representación de las mayorías, se requiere la adición del principio de representación proporcional de las minorías.

[b] *El gobierno de las mayorías* puede constituir un acierto pero también un peligro para la democracia, debido a la diversidad de opiniones y *disensos*. En sociedades plurales como las actuales y en la imposibilidad de determinar *a priori* quién tiene la razón, se ha tenido que aceptar como criterio el de la mayoría, presumiendo que las probabilidades de acierto se aumenten a medida que se extiende el círculo de las personas llamadas a *consensar* en un asunto, cuyo criterio expresa cuando menos el pensar y el sentir de los más, en el momento en que se toman las decisiones. Tampoco habría nada que oponer a la democracia, mientras se acepte este criterio con sus naturales defectos, que se procuran atenuar hoy con el principio de *representación de minorías*; pero el peligro está y merece censura cuando el *principio mayoritario absoluto* se impone, sobre todo, exigiendo en Derecho la voluntad mayoritaria y supeditando la razón de las minorías representativas.

Sartori comenta al respecto: “*la teoría de la democracia debe forzosamente encajar en el principio mayoritario moderado*: la mayoría tiene derecho de hacer prevalecer los límites, es decir, respetando los derechos y la libertad de las minorías. Si, pero ¿cómo se puede, en concreto, limitar el poder de quien tiene todo el derecho para ejercerlo?”¹⁷ Decir que todo lo puede el número, equivale a sancionar todas las injusticias y entonces no habría *institución*, por sólida que fuere, que no quedare a merced de la arbitrariedad. El gobierno de las mayorías supone gobernabilidad democrática como condición indispensable: cuando la *capacidad* de conducción no existe, cuando se subordina la cualidad de la decisión a la cantidad del voto, la mayoría se vuelve despótica, los caprichos se convierten en leyes y la gobernabilidad se transforma en ingobernabilidad merced a todos los vientos, sin rumbo fijo ni dirección. Cuando la arbitrariedad se impone, domina la fuerza de la dictadura.

[c] *El principio de participación e igualdad en los derechos y deberes cívicos y políticos de los ciudadanos.* Este es otro de los principios fundamentales de la democracia, íntimamente relacionado con los anteriores, pero no siempre se aprecia en la democracia la participación e

¹⁶ Núñez Jiménez, Arturo. *ob. cit.*, p. 47.

¹⁷ Sartori, Giovanni. *ob. cit.*, p. 17

igualdad ciudadana, cuyas realizaciones son acaso en la práctica, el principal de sus ideales. Suele desestimarse la *participación ciudadana* porque el individuo está más interesado en su vida cotidiana, en las formas de reproducción de la sociedad en la que vive; no es una persona politizada, consciente de sus derechos, responsabilidades y deberes cívicos. Por otro lado, las formas de organización social que construye la ciudadanía no necesariamente se edifican a partir de la capacidad crítica de las personas para hacer análisis y juicios de su participación política. Sin embargo, el “*desencanto del ciudadano*” para participar políticamente se debe a los *desfases* entre las instituciones y sus representados; entre las normas que articulan la democracia y las prácticas que se dan en nombre de ella; entre las expectativas y los resultados que la democracia está generando; entre la participación política y la capacidad de incidir en la toma de decisiones que afectan directamente al ciudadano, pero sobre todo entre la sobrecarga de las demandas ciudadanas y la falta de oferta productiva que genera insatisfacción ciudadana. En otras palabras, no se percibe el bienestar material en los ciudadanos.

16.4. Gobierno de una democracia consociacional (por consensos)

Los gobiernos emanados de los diferentes sistemas de partidos, ya sean unipartidistas, bipartidistas o multipartidistas, se enfrentan a diversas demandas y expectativas de una sociedad plural, articulándolas con las acciones necesarias para alcanzar los objetivos deseados. Los regímenes democráticos requieren establecer *mecanismos consensuales o arreglos institucionales* para operar y legitimizar el conjunto de acciones que permitan alcanzar los propósitos de gobierno.

La democracia consociacional implica modificar las formas de tomar decisiones, sobre arreglos consensuales e institucionales. Así, existen los gobiernos democráticos abiertos y cerrados; gobiernos autoritarios abiertos y cerrados, en relación a la incorporación o inducción de grupos representativos de la sociedad. Si es una sociedad homogénea como las hay en pequeños países de Europa y en comunidades pequeñas de Estados Unidos de Norteamérica, su apertura será menor a la que puede existir en países cuya sociedad es plural y demandante, como en naciones de América Latina.

La democracia por consensos, es una forma de definir un comportamiento para alcanzar acuerdos entre los actores políticos en las sociedades plurales y complejas. Esto se refiere, principalmente, a la cooperación interétnicas, los acuerdos tomados en los gabinetes, en los consejos, en los órganos colegiados de gobierno, en las coaliciones de los partidos políticos, entre las mayorías y las minorías. Manuel Alcántara Sáez, la explica de la forma siguiente:

“El reconocimiento de tener que tratar con sociedades plurales, divididas por ‘clivajes’ y por actitudes electivas diferentes, derivadas de una situación compleja de identidades y lealtades múltiples, en un medio poliárquico en el que se daba la cooperación intraétnicas, conducía a la teorización por parte de Lijphart de la ‘democracia consociacional’. La democracia consociacional se definía en términos de cuatro características. La primera.. el gobierno por una gran coalición de líderes políticos de todos los segmentos significativos de la sociedad conformada según características plurales, lo cual podía tomar como varias formas diferentes, tales como un gabinete de una gran coalición de un sistema parlamentario, un ‘gran Consejo o Comité’ en funciones consultivas importantes, o una gran coalición de un presidente y otros cargos en un sistema presidencial. Los otros tres elementos básicos de la democracia consociacional eran: el veto mutuo o regla de la ‘mayoría concurrente’, que servía como una protección adicional de intereses vitales de las minorías; la proporcionalidad como el principal nivel de representación política, de los nombramientos de la administración pública y de asignación de fondos públicos; y por último, un alto grado de autonomía para cada segmento para conducir sus propios asuntos

internos (Lijphart, Arend, 'democracy in plural societies'. A comparative Exploration, New Haven, Yale University Press. 1977, p. 25)".¹⁸

El concepto de consenso abre una nueva perspectiva en las relaciones del sistema político, que por la propia gobernabilidad, entendida ésta por la forma de conducción hacia objetivos comunes, requiere estabilidad, homeostasis e incluso perdurabilidad del mismo. Se podía pensar en la convergencia entre diferentes fuerzas políticas, sobre todo en lo que se ha denominado la transición política del autoritarismo a la democracia.

Al mencionar a países como Suiza, los Países Bajos y Bélgica, Stefano Bartollini asegura que aunque cuentan con sistemas multipartidistas, no poseen culturas políticas homogéneas y secularizadas; de hecho, están marcados por profundas divisiones subculturales de carácter religioso, ético y localista, en consecuencia requieren de una democracia consociativa. En referencia a estos casos, se han introducido nuevas dimensiones de análisis, que hacen propicia la capacidad de las élites políticas para desarrollar actitudes de cooperación, compromiso, negociación y acuerdos, manteniendo el apoyo de los respectivos grupos organizados. En otras palabras, en estas "democracias consociativas", la organización y cohesión de los grupos, han sido por que: a) las élites políticas que la representan pueden desarrollar sin riesgo procedimientos de negociación consensual sin temor a perder el apoyo de los electores y de los activistas; b) o bien, las divisiones han sido históricamente tan profundas y organizativamente encerradas que no producen de hecho conflictos, y por tanto facilitan la solución consociativa.¹⁹

La democracia de consenso, como también se le reconoce, tendría que basarse, en reglas claras que se puedan adaptar en forma multidimensional, las diferentes fuerzas de una Nación, en una especie de *cubo rugby* aceptando que la democracia respeta la lógica del poder de las mayorías incorporando a las minorías representativas.

Entre los elementos que deberían incorporarse a esta dinámica de consensos se encuentran: 1) las reglas constitucionales, los códigos de conducta para los diferentes actores; 2) los operadores del poder político: el presidente de la República; los miembros del gabinete; los enclaves funcionales de la misma administración pública, de los organismos públicos; de los organismos e instituciones autónomas; 3) Los enclaves del Poder Legislativo: los diputados y senadores, los líderes de ambas cámaras y de las fracciones parlamentarias; 4) Los enclaves del Poder Judicial y los interlocutores de la Suprema Corte de Justicia; 5) Los enclaves estatales, es decir, los gobernadores y algunos de los regidores municipales, 6) los líderes de los partidos políticos nacionales y locales; 7) los líderes de la administración pública, al ser incluyente, abierta y plural, como reflejo del comportamiento democrático de un cuerpo de funcionarios y servidores.

Sin embargo, tendríamos que preguntarnos: ¿el poder se puede compartir con diferentes fuerzas sociales?; ¿La forma de representación electoral, conjuntamente con el sistema de partidos, como interlocutores entre la sociedad y el gobierno, pueden tener efectos en la participación social mediante los cauces de negociación, que tienen a su vez efectos sobre la gobernabilidad de un país? ¿Se puede la forma de gobierno de *cohabitación* política entre diversas fuerzas sociales, en donde los arreglos negociados, la cooperación y el compromiso mantienen el apoyo popular?

¹⁸ Alcántara Sáez, Manuel. "Gobernabilidad, crisis y cambio". Fondo de Cultura Económica. México. 1995, p. 96.

¹⁹ Ver: S. Bartollini. "Partidos Políticos y Sistema de Partido", en G. Pasquino, S. Bartollini, M. Cotta, Manual de Ciencia Política, Madrid, Alianza Universidad, textos. 1991. Cap. 6, p- 228.

La integración democrática conlleva la necesidad de nuevos espacios para organizar y movilizar a grupos de ciudadanos diferentes, con un alto grado de *inclusividad*; empero, no necesariamente evita una adhesión total e incondicional, porque no se niega la libertad de elegir. La democracia consociacional admite consensos y discensos.²⁰ A su vez, la integración democrática, consensual, implica ponerse de acuerdo, pactar y respetar los acuerdos y decisiones como regla de convivencia de la vida social; esto tanto en las comunidades, en las agrupaciones, como en el gobierno, para poder dirigir o autodirigirse, de mejor manera posible, a la gobernabilidad democrática.

Un problema para la gobernabilidad democrática es que no siempre existen espacios que conjuguen elementos integradores o enclaves de cooperación interélites en asuntos de importancia como la gestión en las relaciones internacionales; la seguridad nacional; la defensa de la soberanía nacional; el impulso a la política económica; los desbloques entre las fuerzas sociales, y principalmente si el presidente de la República o los legisladores hacen uso indiscriminado de los instrumentos y facultades a su alcance; por ejemplo: el veto en caso del presidente, o la regla de mayoría (mayoriteo) por parte de los legisladores. La prudencia y las formas que se utilicen en la negociación y cooperación interélites, deben dar cauce a *mecanismos y arreglos interinstitucionales*. De ahí, la cooperación, la negociación y el compromiso asumidos para enfrentar la crisis de legitimidad de la clase política o la credibilidad de las instituciones. Asimismo, el efecto de debilitar al sistema de partidos, mediante el ejercicio indiscriminado de la fuerza de la mayoría o la inclusión de minorías no representativas, no necesariamente convalida la fuerza de la razón de los más, ni de los menos y puede en cambio polarizar la vida política y, en extremo, generar una ingobernabilidad por no existir la suficiente inteligencia y madurez gubernamental.

17. Naturaleza de la gobernabilidad

17.1 Las ideas generales de la gobernabilidad y de la gobernanza (europea)

La noción de gobernabilidad casi siempre, adquiere una connotación imprecisa y ambigua, que en cierta medida continúa la discusión teórica sobre la estabilidad vinculada con las formas de participación social, con los arreglos del sistema político, tanto en el ámbito económico como el institucional para evitar la llamada crisis del Estado-nacional y generar los planteamientos en búsqueda de la capacidad gubernamental para diseñar paradigmas de un modelo de desarrollo. Si se cuenta con capacidad gubernamental para diseñar paradigmas del proyecto nacional, -si se acomodan todas las piezas del rompecabezas-, se tiende a facilitar la gobernabilidad de un sistema político ya que se asegura la *homeóstasis* del sistema, es decir, la tendencia al equilibrio y a la estabilidad, como reflejo del poder vinculado al concepto de *optimización del proceso de dirección* y como el elemento de mando para la coordinación o reajuste de trayectorias para preservar la permanencia y fortaleza gubernamental proporcionados por las instituciones. Al contrario, se podría dar la ingobernabilidad o la *entropía* del sistema, que describe una trayectoria o tendencia definida hacia el desequilibrio; hacia la anarquía, hacia el caos e ignorancia que se producen por la ingobernabilidad en la vida social.

²⁰ Hay ejemplos que señalan que existen elementos que en puntos clave, sobre todo, en el aspecto en donde intervienen el Congreso y el Ejecutivo Federal como en el caso de los ingresos de gobierno, que han existido arreglos negociados, cooperación, compromiso, pero también han existido disensos, sobre todo si existe la forma de negociación por consenso y una integración democrática. En caso de México. En el gobierno de Ernesto Zedillo, no hubo arreglos para votar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a alimentos y medicinas, la oposición al PRI, que era el partido en el gobierno, el PAN, lo vetó. En el caso del gobierno de Vicente Fox en 2003, la oposición al IVA en alimentos y medicinas fue por parte del PRI, como partido opositor al PAN que llevó al Presidente Fox a la titularidad del poder ejecutivo. En el caso de Estados Unidos de América, durante los periodos de Reagan, Bush, Clinton y Bush han existido bloqueos y veto por parte del Congreso a las iniciativas de los presidentes.

Algunos autores piensan que la gobernabilidad en regímenes autoritarios abiertos es más factible que en condiciones democráticas, ya que la gobernabilidad encuentra una mayor problemática en regímenes democráticos debido a la posibilidad de la alternancia del poder con partidos políticos, turnándose en el gobierno y por que la reproducción del orden democrático exige la preservación de esa posibilidad (Flisbish). En contra está la tesis de que la gobernabilidad en sistemas democráticos representa una situación factible, por cuanto la democracia respeta la lógica de la igualdad política mientras que la gobernabilidad respeta la igualdad del poder (Coppedge).²¹

Para Manuel Alcántara Sáez, existen dos elementos interrelacionados que se conectan para la consolidación de la gobernabilidad. El primero es la *legitimidad* del sistema político, de sus instituciones. El segundo, es la *eficiencia* en un doble aspecto: el primero requiere la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a determinados problemas; es decir, la idoneidad de las políticas diseñadas por el gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y el segundo se relaciona con la capacidad operativa del gobierno para actuar sin sobresaltos, al poder realizar sus programas y no estar sujetos a elementos disfuncionales.²²

Estas nociones abarcan implícitamente el concepto de gobernabilidad, en el cual se le otorga un valor agregado al quehacer gubernamental. La gobernabilidad es una cualidad de la dirección y conducción de la sociedad. En tal sentido, Omar Guerrero señala: “gobernabilidad significa, sencillamente, el conjunto de aptitudes que aseguran un desempeño superior de dirección y autodirección de la sociedad”.²³ El gobierno al construir mecanismos de gobernabilidad, dirección y conducción social, está diseñando e instrumentando un proceso de toma de decisiones. ¿Qué se quiere decir? Es un proceso en el que se elige entre lo que el gobierno opta por hacer, o no hacer, desde la óptica de lo que se debe hacer. Esta idea entraña una variedad de acciones desarrolladas por el gobierno, entre ellas la perspectiva de organizar a los diferentes grupos sociales hasta la regulación de conflictos intersociales, en defensa de los derechos fundamentales, pero también, otras acciones que van más lejos del ámbito interno que abarcan el entorno internacional. referentes a la soberanía y la regulación del flujo financiero, por citar algunos casos. En buena medida, mediante la gobernabilidad se pueden regular la conducta social, organizar los servicios públicos, distribuir beneficios y cobrar impuestos y la defensa de los intereses nacionales.²⁴

La gobernabilidad tiene como *causa* la capacidad gubernamental de todos los entes que intervienen en la función pública; y como *efecto*, las acciones gubernamentales derivadas de planes, programas, proyectos, orientados a objetivos y metas específicas.

Por su parte, Antonio Camou conceptualiza a la gobernabilidad como la: “calidad, estado o propiedad de ser gobernable. Gobernable significa, sin más, ser capaz de ser gobernado. Mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es incapaz de ser gobernable”.²⁵ La gobernabilidad (o ingobernabilidad) ha de ser pensada en una dimensión específica de la relación entre gobernantes y gobernados; de este modo, gobierno, partidos políticos y organizaciones ciudadanas, trabajadores, empresarios, agricultores, por señalar sólo algunos, han de pactar,

²¹ Alcántara Sáez, Manuel, *ob. cit.* p. 16.

²² *Ibid.*, p.p. 17-18.

²³ Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico. ob. cit.* p. 181.

²⁴ *Ibid.* p., 182.

²⁵ Camou, Antonio. *Gobernabilidad, Partidos y Reforma Política en Uruguay.* Revista Mexicana de Sociología N° 2, abril-mayo 1988, p. 11.

de consensar, de comprometerse de manera conjunta mantener el nivel aceptable de gobernabilidad.

El concepto de gobernabilidad hace énfasis en una propiedad, una cualidad o al estado que guarda la relación del gobierno con la sociedad y con el mundo.

Así, Yehezkel Dror, en su informe al Club de Roma titulado *La capacidad de gobernar* (1994) señala que existe un serio problema de gobernabilidad en el mundo, derivado no sólo del hecho de que los políticos se guían por paradigmas obsoletos, sino por la carencia de habilidades gubernamentales para enfrentar las transformaciones que los gobernantes han precipitado y para los que no están lo suficientemente bien preparados. Asimismo, señala que existe: “la necesidad de rediseñar la gobernabilidad, como elemento de mando para la conducción y ajuste de las trayectorias, de modo que ésta se halle en condiciones de enfrentar y dirigir las transformaciones globales. Los esfuerzos para mejorar la capacidad de gobernar deben concentrarse en tareas de responsabilidad que conformarán el futuro”.²⁶

Por su parte, Norbert Lechner, asegura que el tema de la gobernabilidad democrática se relaciona con el principio de la legitimación del orden y de las acciones para conducir y orientar los procesos sociales en función de dicho orden, menciona:

“La gobernabilidad, o sea, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos... El tema de la gobernabilidad surge junto con la constitución de la modernidad; el paso de un orden recibido a uno producido. En la medida en que la sociedad ha de producir por sí misma el ordenamiento de la vida social, la política emerge como la instancia privilegiada de tal producción del orden. Como tal se encuentra expuesta a dos exigencias fundamentales: por un lado la legitimación del orden y, por otro, la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden”.²⁷

En este mismo sentido, Lorenzo Meyer señala que “la gobernabilidad y la legitimidad parecen estar íntimamente y positivamente asociados, sus opuestos: ilegalidad e ingobernabilidad”.²⁸

La gobernabilidad se vincula a los principios de legitimidad del orden a la legalidad de los actos de gobierno y a una conducción efectiva de la sociedad, orientada a productos, a resultados. Sin embargo, en la crisis de gobernabilidad de los ochenta, prevaleció la interpretación neoliberal que propugnaba una ruptura radical; el reemplazo del orden producido por el orden autorregulado por el mercado. El *modelo neoliberal* sólo apuesta a la creciente autonomía de la economía de mercado y, en particular, de los flujos financieros. En este modelo, la economía nacional como estructura claramente delimitada ya no existe y la gestión pública pierde capacidad conductora. Se trata de eliminar una de las funciones básicas de la política moderna: la de fijar límites a la economía del mercado. Asimismo, la conducción política se ve inhibida en otros campos, por ejemplo: la creciente *juridicación*, la incorporación de los jueces en los asuntos políticos y el desplazamiento de los asuntos políticos de la negociación, de la concertación, del consenso, de la cooperación, hacia los tribunales de justicia.

De esta manera, la posibilidad de conducir los asuntos públicos se ve limitada por factores externos e internos, al cambiar las reglas del juego político en un mundo en donde los intereses de la economía de mercado están dominado sobre los intereses generales, provocando efectos disfuncionales en el quehacer gubernamental, con el debido descrédito.

Para Manuel Alcántara, la gobernabilidad puede ser favorable por el “...conjunto de condiciones de carácter medioambientales, favorables para la acción del gobierno intrínsecas a

²⁶ Dror, Yehezkel, *La Capacidad de Gobernar*, Informe al Club de Roma, FCE, México, 1996, p. 127.

²⁷ Lechner, Norbert. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*, en serie Conferencias Magistrales N° 1, IFE, México, p. 22 y 23.

²⁸ Meyer, Lorenzo. *Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político*, en Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1992, p. 20.

éste. Por el contrario, la ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental”.²⁹

¿Cuáles son las condiciones de ingobernabilidad que se refieren a las disfuncionalidades, a los desajustes institucionales que provocan que con frecuencia se enfrenten los poderes del Estado, generando su descrédito? Las disfuncionalidades pueden presentarse por el diseño de políticas inadecuadas u obsoletas que se han traducido en programas, acciones o proyectos costosos e ineficientes; por el bloqueo en la toma de decisiones, que evitan avanzar en la resolución de problemas que afectan a la población; por la falta de capacidad en el proceso de toma de decisiones; por la falta de confianza de los ciudadanos en el sistema político o en el régimen de partidos; por la no decisión de accionar mecanismos utilizados en la gobernabilidad democrática. En respuesta a estas preocupaciones. Por ello, el ideal de la gobernabilidad democrática tiende a recuperar la capacidad de dirección, de conducción política, mediante la instauración de la negociación, de los pactos y de la cooperación, pero sobre todo de una operatividad jurídico-política-social, en donde la noción de la democracia ha superado por fin la arbitrariedad, la violación de los derechos humanos y la desesperanza en un futuro de justicia y prosperidad.

En este mismo sentido, Juan Rial entiende la gobernabilidad como la “capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, llevaría a la ingobernabilidad”.³⁰

Por su parte, Angel Flisbisch, en referencia a la calidad del desempeño gubernamental, asegura que:

“La gobernabilidad está referida a la ‘calidad’ del desempeño gubernamental a través del tiempo – ya sea que se trate de un gobierno o administración, o varios sucesivos- considerando principalmente la dimensión de la ‘oportunidad’; la ‘efectividad’; la ‘aceptación social’; la ‘eficacia’ y la ‘coherencia de sus decisiones’”.³¹

Vinculada a la calidad del desempeño gubernamental, está la cualidad de la élite política que conduce a la gobernabilidad. Xavier Arbós y Salvador Giner apuntan:

La gobernabilidad es la “cualidad propia de una comunidad política (élite de poder que señala Dror) según la cual –sus instituciones de gobierno- actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo, mediante la obediencia cívica del pueblo”.³²

En contrasentido, al señalar la crisis de gobernabilidad, Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watamuki, en un reporte para la Comisión Trilateral (empresarios, académicos y líderes políticos), aseguran que la ingobernabilidad “consiste en un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor número de las demandas sociales (sobrecargada) y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos...”³³

²⁹ Alcántara Sáez, Manuel. *Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político*, en Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1992, p. 20.

³⁰ Rial, Juan, *Gobernabilidad, Partidos y Reforma Política en Uruguay*, en Revista Mexicana de Sociología N° 2 abril-mayo 1988, p. 11.

³¹ Flisbisch, Angel, *Gobernabilidad y Consolidación Democrática*, en Revista Mexicana de Sociología N° 3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

³² Arbós, Xavier y Giner, Salvador. *La Gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Ed. S. XXI, Madrid, 1993, p. 13. Citado por Antonio Camou, *ob. cit.*, p. 17.

³³ Crozier, Michel, Huntington, Samuel y Watamuki, Joji. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the trilateral Commission*, University Press, New York, 1975, p. 9.

El dilema central de la gobernabilidad en las democracias, es que las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad de respuesta del gobierno democrático se contrae.³⁴

En Europa, surge en español la palabra *gobernanza*, derivada de las palabras francesa *gouvernance* e inglesa *gubernment* como sinónimo de ejercicio del poder y de la actividad de gobierno ligados a los problemas del desarrollo. En 1995, se crea la Comisión de la Gobernanza Global, usando la palabra en una connotación anglosajona para definir la acción de gobernar, que es el contenido del Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea, en donde se establecen cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza: *Apertura* de las instituciones para fomentar la confianza; *participación* de los ciudadanos desde la concepción hasta la aplicación de las políticas; *Responsabilidad* de las instituciones y de los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la Unión Europea en los distintos niveles; *Eficacia*, las medidas deben ser eficaces y oportunas para producir los resultados buscados, sobre la base de objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso de la experiencia acumulada, también requiere que la aplicación las políticas sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel apropiado; *Coherencia*, las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles ante los desafíos como el del cambio climático o la evolución demográfica que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones. La aplicación de estos cinco principios refuerza los de: proporcionalidad y subsidiaridad desde el nivel comunitario hasta el nivel local.³⁵

La gobernabilidad está relacionada con la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas ciudadanas y con la conducción de los esfuerzos nacionales hacia objetivos superiores de desarrollo. No es sólo la conducción del Estado, sino que intervienen concertadamente otros actores políticos y agentes económicos bajo el principio de corresponsabilidad en asuntos de interés nacional. Las fuerzas vivas de la Nación actúan (empresarios, líderes obreros, dirigentes de partidos políticos, organizaciones de ciudadanos, líderes políticos, líderes de opinión, los congresos, los gobernadores de los estados, los titulares de las dependencias y organizaciones del sector público, etcétera.) con una finalidad: elaborar diagnósticos de los grandes problemas, formular objetivos, buscar la efectividad normativa, la legitimidad y la estabilidad, como componentes básicos del ejercicio del poder político. En este sentido, la gobernabilidad tiene como funciones las descriptivas, las persuasivas y las normativas, vinculadas a los principios democráticos y a los propósitos del desarrollo integral.

Antonio Camou asegura que la gobernabilidad se vincula al pensamiento político que oscila entre dos concepciones opuestas: La primera, ligada a la esfera de la ética, centra su preocupación en la formulación de un *modelo de buen gobierno*, y la segunda considera la política, como un sistema de ejercicio del poder. En tal sentido, Camou propone un análisis de la gobernabilidad partiendo de: a) la dimensión de la eficacia/eficiencia (efectividad) en el ejercicio del poder político y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social, que se asemeja a la noción de razón de Estado; b) la legitimidad apoyada en la tradición de un buen gobierno; c) la estabilidad política, económica y social.

³⁴ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Vol. I, Ed. Alianza, México, 1989, p. 27.

³⁵ Véase el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, en el sitio Web sobre la *Gobernanza*. http://europa.eu.int/comm/governance/index_eu.htm y *La Gobernanza Europea - un libro blanco.com* (2001) 428 final de 12.10.2001.

De este modo, efectividad, legitimidad y estabilidad en las instituciones del Estado, son requisitos fundamentales para lograr objetivos ligados al desarrollo, lo que llevaría a un mayor grado de gobernabilidad.

En síntesis, gobernabilidad es la capacidad del gobierno para conducir los esfuerzos sociales hacia objetivos nacionales. La solución de problemas tiene relación con las orientaciones de las demandas, y su respuesta con la oferta de bienes y servicios para satisfacer las necesidades sociales. En contrasentido, o la ingobernabilidad se pueden atribuir a la incapacidad de las élites gubernamentales para darle cauce y respuesta a los planteamientos o a las demandas sociales, mientras las ofertas de respuestas concretas decrecen, en una clara manifestación de disfuncionalidad democrática de las interélites, para ordenar y conducir las energías sociales hacia el desarrollo.

17.2. Manifestaciones mundiales de la gobernabilidad

Las acciones de gobierno para generar estabilidad a nivel mundial, se pueden clasificar en dos rangos. El primero, el papel de los gobiernos en los países industrializados, y el segundo, el rol de los gobiernos en los países emergentes o en desarrollo. En el primer caso, en los países industrializados, las funciones básicas del gobierno se ubicaban dentro de dos modelos: el mercantilista del Estado capitalista y el Estado de bienestar. En los países en desarrollo, las funciones de gobierno se ubicaron en un determinado momento con el modelo del Estado de bienestar junto con el impulso al nacionalismo, con un esquema mixto de participación para terminar adoptando el modelo neoliberal.

17.2.1. Países industrializados

En los países industrializados, el modelo mercantilista considera como una función fundamental de gobierno la de orientar el comercio, junto con las funciones de defensa, de justicia, de seguridad tanto a los individuos como a sus propiedades; de la educación y el de hacer cumplir el Derecho privado, lo cual se considera imprescindible para la prosperidad de los mercados. Sin embargo, existieron acciones de gobierno con la finalidad de impulsar actividades de gran envergadura y que requerían inversiones públicas como la construcción de líneas telegráficas, carreteras, así como la investigación y expansión agrarias, que estimularon el crecimiento de la productividad. La distribución del ingreso estaba limitado por obras de caridad y acciones de grupos voluntarios, por un sistema tributario operado por aduanas, con impuestos al consumo, al control de los monopolios y a los productos primarios. El impuesto sobre la renta se introdujo en el siglo XVIII, y en el XIX surgieron los primeros sistemas nacionales de seguridad social (Bismarck).

El modelo de bienestar surge en el siglo XX, ante la necesidad de los gobiernos por responder a las crecientes demandas sociales, principalmente después de la Primera Guerra Mundial. A raíz de la primera Revolución social, la de México en 1910, y de la Revolución Rusa del 17, se estableció la planificación centralizada mediante la evaluación de las actividades de gobierno. La Gran Depresión de los años treinta, al convertirse en una catástrofe económica y social, obligó a los gobiernos a impulsar nuevas acciones, como el caso de la política gubernamental del *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, que definía acciones de un desarrollo planificado. Fue, sin duda, una política gubernamental dirigida, flexible, racional, instrumentada por etapas, libremente discutida, por las élites del poder e inspirada para establecer la gobernabilidad en el país. Otro hecho importante fue la Segunda Guerra Mundial, que propició la acción de los gobiernos para impulsar la oferta de bienes y servicios. A partir de la posguerra, tres principios cobraron vigencia: La ayuda a países que requerían ordenar sus economías; el Plan Marshall, por ejemplo. La economía mixta, que requería la participación de los sectores social, privado y

público en el fomento a las industrias estratégicas. El impulso a formas de gobierno democráticas, con una coordinación entre gobierno y gobernados que permitiera alcanzar objetivos del pleno empleo, la estabilidad económica y el impulso a formas procedimentales de elecciones libres.

17.2.2. El papel de los gobiernos en los países emergentes o en desarrollo

En el marco del contexto internacional, se encuentran los gobiernos que asumieron funciones novedosas y ampliaron las que ya tenían. Las instituciones públicas debían ocuparse no sólo de ofrecer más obras de infraestructura y servicios públicos, sino también de organizar a diferentes sectores sociales para brindarles apoyo en alimentación, educación, salud, empleo, fomento industrial y empresarial. Esta visión que tenían los gobernantes fue resultado de factores demográficos y de la necesidad de conducir a los actores sociales y a los agentes económicos en la movilización de recursos y personas para conseguir un rápido crecimiento productivo y la disminución de las injusticias sociales.

La Gran Depresión de los años treinta se consideró como un fracaso del capitalismo y del mercado, en cuanto que el impulso de los gobiernos parecía tener éxito, como el Plan Marshall, en la época de la posguerra, con la regulación de la oferta de inversiones productivas y el Estado de bienestar que trataba de establecer el papel rector del sector público para corregir las disfunciones del mercado.

A partir de los años treinta, la planificación para el desarrollo, las regulaciones en la asignación de los recursos y el fomento a las industrias incipientes, eran parte de la estrategia de desarrollo, que se sumó al nacionalismo impulsado mediante la creación de empresas estatales, sustitución de importaciones y al estímulo del sector privado nacional. Sin embargo, los costos de esta estrategia se empezaron a volver en su contra, y no por otra razón, sino porque fue indiscriminado el gasto público, sin establecer prioridades y medidas adecuadas en el uso de los recursos. En la década de los setenta y ochenta, en los países exportadores de petróleo como México y Venezuela, crecían los ingresos, por lo que supusieron vivían una *administración de la abundancia* y ocultaron deficiencias institucionales hasta que aparecieron los síntomas del caos, al caer los precios del petróleo e incrementarse las tasas de interés de los créditos internacionales, viéndose atrapados en un proceso de fuerte endeudamiento en petrodólares, reciclados para mantener los compromisos de las políticas sociales. Los costos de esta estrategia se manifestaron bruscamente cuando surgió la crisis de la deuda en los años ochenta, la salida de capitales masivos y el desplome de los precios del petróleo.

La crisis de México se inicia en la década de los ochenta al deteriorarse el modelo del Estado de bienestar. En un periodo de tres décadas los gobiernos empezaron a adoptar políticas neoliberales encaminadas a reducir la participación pública en apoyo a los sectores productivos y sociales. Se desregularizó el fomento a la producción; se eliminó el control de precios, se liberó el comercio; se suprimió el control de cambios; se ratificó el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y posteriormente a la Organización Mundial de Comercio; se planteó la privatización como prioridad de gobierno; se instrumentaron mecanismos para reformar al Partido en el poder (PRI) y al Sistema Político, al impulsar desde el gobierno -por presión externa-, mecanismos de alternancia y apertura al poder político. Esta situación tensionó a la élite gobernante, generándose divisiones serias entre diferentes protagonistas, entre los políticos y los técnicos, el sector privado y el sector social, los trabajadores de las empresas y sus sindicatos, los trabajadores del campo y sus organizaciones agrarias, entre otros actores y fuerzas sociales. Esta circunstancia hizo necesaria la práctica de una conciliación, de una negociación, del establecimiento de pactos aunque fuera en forma parcial.

Como sucede normalmente, las *visiones* de la élite gobernante se diluyen en forma radical y en algunos casos sin objetivos claros. Por la falta de persuasión, de liderazgos y de coordinación de los esfuerzos entre el ejecutivo y el legislativo, para recuperar el equilibrio entre ingresos, gasto público y endeudamiento, se optó por reducir radicalmente los fondos destinados a programas fundamentales en los sectores sociales más vulnerables como la educación, la investigación científica, la cultura y las artes, en salud e infraestructura, con la misma frecuencia que se han instrumentado programas de austeridad en el gasto, liquidación a trabajadores e instrumentado programas de retiro voluntario de empleados y funcionarios; privatizado empresas públicas, o reducido gastos de mantenimiento y expansión de la inversión. Todo ello trajo como consecuencia que se limitara la cobertura de atención a la población que se quiere beneficiar, poniendo en peligro el bienestar social y las bases para el impulso del mercado interno, así como el impulso de la gobernabilidad democrática para el desarrollo.

Las consecuencias de la toma de decisiones gubernamentales simplistas, han derivado en condiciones de ingobernabilidad, entendida ésta como *la incapacidad de dar respuesta a las demandas sociales mediante las acciones gubernamentales, teniendo en cuenta que las demandas pueden ser de cualquier tipo y conducen al conflicto entre distintos grupos políticos y sociales*, como lo señalan María de los Ángeles Olvera Jiménez y Rafael Roa:

“La ingobernabilidad se refleja en las características siguientes: a) los esfuerzos de ciertos grupos de ciudadanos, traducidos en indisciplina violenta o ilegal para influir en la toma de decisiones públicas, b) la inestabilidad de la élite política para conservar su posición de privilegio y reproducir las situaciones de dominación, c) la disminución de capacidad por parte de los actores gubernamentales para cumplir los objetivos exigidos y a la vez la falta de seguridad en los mecanismos y decisiones emanados del gobierno, para alcanzar dichos objetivos, y d) la falta de legalidad en las acciones por parte de funcionarios que sólo buscan mantenerse en el puesto en su propio beneficio”.³⁶

La gobernabilidad se encuentra en entredicho si no hay conducción clara de la sociedad, y sin gobernabilidad democrática, el desarrollo es casi imposible desde el punto de vista de la legitimidad democrática.

³⁶ Olvera Jiménez, María de los Angeles y Roa Guerrero, Rafael. *Gobernabilidad y alternancia. Dos conceptos unidos en la democracia*, en Alternancia y Gobernabilidad. Instituto Federal Electoral. México, 2000, p. 51.

Tercera parte

Capítulo IV.- Formulación y ejecución del programa de gobierno en el marco del sistema nacional de planeación para la gobernabilidad democrática.

La vinculación entre disciplinas como la filosofía, la política, la economía, la administración, la sociología, la antropología, entre otras, se da en condiciones en las cuales existe la necesidad de dar respuestas concretas, viables y objetivas a las aspiraciones, anhelos, demandas y expectativas de la población en su conjunto. Esta vinculación converge dentro del esquema de la gobernabilidad y de una *planeación democrática para el desarrollo integral*, en donde especialistas de diferentes ramas de conocimiento interactúan con la sociedad para establecer mecanismos que coadyuven a la realización de los grandes objetivos nacionales.

La economía política, disciplina que abarca las relaciones intersectoriales de los factores de la producción de bienes y servicios públicos, y la política gubernamental que deberá tener sustento popular para la conducción de los esfuerzos de la sociedad hacia mejores niveles de bienestar, tienen como uno de sus instrumentos a la administración pública que es, además, uno de los elementos de gobierno para la realización de acciones que mejoren los satisfactores, por lo menos los básicos, de los habitantes de un país.

Así, tenemos que existe un gobierno republicano conformado por tres esferas de gobierno, en orden federal, estatal y municipal, conjuntamente con las instituciones políticas y los órganos del poder que encarnan al Estado-nación. En la concepción moderna, los asuntos públicos de interés nacional, son temas a tratar entre los interlocutores legítimos de la sociedad y el gobierno en su conjunto, para elevar las condiciones de vida de la población.

En la administración pública, mediante la cual el gobierno entra en acción, existen multitud de funciones de Derecho público, economía, administración, informática, política nacional, relaciones exteriores, defensa, infraestructura urbana y rural, mejoramiento del medio ambiente, alimentación, salud, vivienda, educación, trabajo, comercio, industria, desarrollo social y seguridad nacional, entre otros. Son muchas y variadas las funciones, unas son normativas, otras reguladoras, de coordinación u operativas, otras más de participación y cooperación.

Los retos que enfrenta la planeación de la gobernabilidad democrática son: 1) *diseño y formulación de políticas*; 2) *diseño institucional para la toma de decisiones de dirección*, y 3) *materialización de éstas, mediante proyectos para el desarrollo, y así concretar el avance que demanda la Nación*. Lo anterior, es el cómo conducir y materializar las decisiones para *estar mejor que ayer y en el mañana estar mejor que hoy*. Sin embargo, existe la interrogante: ¿para quién o quiénes será o serán los beneficios del desarrollo? Por ello, hay que analizar diferentes enfoques. Actualmente el debate dentro de una tipología general se centra en tres planteamientos: el neoliberalismo económico, el neosocialismo y el de la gobernabilidad democrática.

Dentro de estos enfoques de políticas gubernamentales coexisten también posiciones extremas en las formas de elaborar los planteamientos para la toma de decisiones. El primero: se analizan sectores en cuanto compiten por la obtención de recursos económicos, sobre todo cuando las políticas redistributivas imponen condiciones conceptuales como: *para repartir la renta nacional hay que crecer económicamente, o para crecer económicamente hay que repartir la riqueza nacional*. El segundo, el gobierno bajo esquemas de cooperación, distribuye costos y beneficios en forma equitativa y con justicia distributiva entre los implicados. El tercero, con un enfoque mixto de participación, en donde intervienen los sectores público, privado y social, los

costos y beneficios se reparten equitativamente entre los distintos sectores y subsectores, llegando a niveles regionales y municipales. En contraposición existe el cuarto planteamiento, que es el excluyente, en donde sólo el sector privado y el sector social intervienen dejando como árbitro al sector público para que atienda únicamente el aspecto normativo.

Estos planteamientos, por lo regular, no son puros sino combinados, se presentan en diferentes tiempos, para diferentes regiones, entidades, grupos y estratos sociales.

La compleja situación social, política y económica, también se observa al interior de la estructura de toma de decisiones políticas, ya que dentro de la administración pública y de los órganos de gobierno cohabitan las contradicciones de la sociedad plural, tanto en lo ideológico como en la lucha por consolidar intereses de los grupos económicos o políticos, que buscan el poder. Es decir, personas o grupos sociales al argüir ciertas cuestiones y al tomar decisiones, tienen a su vez una carga ideológica e intereses de grupo.

Las aportaciones que podemos hacer en torno a los planteamientos anteriores, las que se consideran más lógicas, objetivas y viables, son las que giran en torno a la discusión del proyecto nacional y de los instrumentos básicos que tienen las sociedades modernas para avanzar en la realización de sus propósitos comunes. Con otras palabras, si existe un enfoque con planteamientos que ubiquen exclusivamente un padrón prescriptivo en lo político, económico o social distinto al contemplado en la Constitución, se pondrá a discusión en la medida en que no esté acorde con el proyecto nacional.

Por ello, en este trabajo se considera oportuno, precisar el sustento del programa de gobierno, de su planeación y control, mediante programas y proyectos gubernamentales para el desarrollo, en el marco del sistema de planeación democrática, hoy denominado de planeación participativa. De éste se infieren los temas siguientes: 1) Proyecto Nacional y programa de gobierno; 2) Sistema nacional de planeación participativa para la toma de decisiones estratégicas; 3) Capacidad de respuesta gubernamental a planteamientos sociales; 4) Contenido operacional del Sistema Nacional de Planeación para la toma de decisiones estratégicas dentro del proceso de gobernabilidad para el desarrollo; 5) Sistema de toma de decisiones integrado a la planeación democrática; 6) Nuevos paradigmas de planeación y control de programas y proyectos gubernamentales; 7) Administración de proyectos con finalidades múltiples, y 8) Perspectiva de la administración de proyectos multidimensionales en México.

18. Proyecto nacional y programa de gobierno en México.

18.1. Proyecto nacional.

El proyecto nacional, como realidad histórica, nació de la ruptura de las cuatro etapas históricas de las que surgieron importantes transformaciones en el país: 1) Al principio del Siglo XIX la Independencia política o descolonización que legó a los mexicanos libertad, democracia y autodeterminación para decidir su propio destino; 2) A mitad del siglo XIX, la Reforma propició el Estado liberal de Derecho y las garantías individuales; 3) A principios del siglo XX la Revolución Mexicana, como proclama de renovación nacional con justicia distributiva y social, estableció los derechos sociales; 4) Sin ser una ruptura como las anteriores, la etapa posrevolucionaria, denominada institucional, aportó la estabilidad y la paz social para la modernidad del país, con instituciones claves para impulsar el desarrollo.

El proyecto nacional es la síntesis de los grandes movimientos reivindicadores y de la disposición social frente a la realidad de la Nación. El proyecto nacional está contemplado en la Constitución Política. Es un proyecto con finalidades multidimensionales, con sustento cultural,

que orienta la acción política, social y económica del Estado mexicano, de su gobierno y de sus órganos operativos mediante la administración pública.

En el contexto mundial prevalecen síntomas de una crisis que se ha traducido en incertidumbre internacional, por ello es necesario el análisis crítico de la viabilidad política y social de los medios con que cuenta el proyecto nacional para ser traducido en práctica política. Entre esos medios, los más importantes son las Instituciones republicanas (entendemos como instituciones las normativas, jurídicas, operativas, gubernamentales, políticas y las sociales) que se ven determinadas por varios factores, entre los que destacan: la recomposición de fuerzas de poder; nuevos acontecimientos políticos y sociales; la presión para adecuar las normas legales a las condiciones externas; el surgimiento de grupos emergentes; cambio en las conductas políticas que no sólo se ponen en práctica en los comicios electorales, también en los planteamientos y señalamientos de las grandes organizaciones sociales, académicas o políticas.

Por tal motivo, en su contexto histórico, el proyecto nacional se ve alterado por la recomposición de fuerzas sociales y políticas, por una transculturización o globalización que menosprecia la identidad y tradición histórica de las sociedades. Así, el orden jurídico es, por definición, una de las instituciones principales en la defensa de los ciudadanos, y los representantes de éstos elegidos democráticamente tienen la obligación de respetar la voluntad popular, por lo que son -en primera instancia-, por ese poder constituyente los únicos que pueden modificar, cambiar o derogar el proyecto nacional. Sin este sustento popular, el proyecto nacional sería sólo un ideal con modificaciones legales ajenas a la realidad histórica, que se traduciría en tensiones para la presente y futuras generaciones.

18.1.1. Programa de gobierno vinculado al proyecto nacional.

En el marco del proyecto histórico nacional, se encuentra el programa de gobierno. Éste se conforma de la visión y la misión que el gobierno en turno plantea para beneficiar a la población en general. El programa de gobierno conjuga los aspectos económicos y políticos, con elementos de la estructura social y cultural que reflejan su base histórica. De hecho, conforme al artículo 26 constitucional que establece el sistema de planeación en México, éste pretende convertirse en el marco integral de congruencia, para dar rumbo, orden, racionalidad, al esfuerzo colectivo, dar certidumbre a la sociedad sobre las acciones del gobierno y avanzar hacia el cabal cumplimiento de los objetivos del proyecto nacional.¹ Sin estos aspectos, el programa de gobierno, ya sea general, global o nacional, se diluye en diagnósticos empíricos y soluciones parciales o en nuevos enunciados sexenales de planes y proyectos de la administración en turno.

En el programa de gobierno está inmersa su concepción política, económica y social para que su aplicación sea de práctica política administrativa. De ahí que no pueda dejarse de lado la referencia a los medios con que cuenta, o a la concepción de la planeación estratégica y de los instrumentos que hay que crear para lograr su aplicación. Al señalar los medios, necesariamente se hace referencia a los instrumentos con los que la sociedad cuenta en el ámbito de gobierno para la movilización de recursos y su asignación conveniente con el propósito de alcanzar los fines propuestos. En la práctica, el programa de gobierno no sólo se desarrolla en el marco de la filosofía política, sino que también está referido a las formas específicas de acción, a la participación directa y responsable de los distintos sectores de la sociedad y al cumplimiento de los compromisos tanto de éstos, como los del sector público.

¹ Ver: Miklos, Tomas. "Criterios básicos de Planeación" en *las Decisiones Políticas, de la Planeación a la Acción*. Instituto Federal Electoral, Siglo XXI editores. México, 2000, p.11.

En la conformación y ejecución del programa de gobierno están presentes las formas de participación política de la sociedad en la organización del Estado; la concertación de mecanismos de coordinación y de inducción, las cuales configuran el sistema nacional de planeación democrática. Es decir, el sistema de planeación es un marco integral de congruencia que permite al programa de gobierno avanzar en la consecución de los grandes objetivos del proyecto nacional; si no fuese así, cualquier programa de gobierno sería sólo un buen propósito sexenal y quedaría en letra muerta.

18.2. Sistema nacional de planeación participativa para la toma de decisiones estratégicas

El proyecto nacional le da congruencia al sistema de planeación democrática, a la estructura de gobierno y a su relación con la sociedad. Dentro de los instrumentos con que cuenta el gobierno para recuperar lo mejor del proceso histórico y recoger los anhelos de la población, está el camino de la participación democrática; de la justicia con la libertad, de la conciliación de intereses con responsabilidad, condiciones todas para el buen funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática y de un buen gobierno.

El desarrollo democrático no se obtiene por inercia, ni su avance se logra en forma espontánea. Los efectos positivos del desarrollo se logran mediante la gobernabilidad, por medio de acciones deliberadas y conscientes, con un alto contenido social y cultural; al utilizar un sistema de planeación, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno que impriman progreso y bienestar social.

El sistema de planeación democrática para el desarrollo integral no sólo se concibe como un instrumento que guía las decisiones políticas y económicas, sino como una herramienta necesaria para darle impulso al proceso de transformación social en función de los grandes objetivos nacionales derivados del modelo prescriptivo de país, producto de la realidad histórica. Su utilidad depende de la congruencia interna y de la compatibilidad con los principios social y nacionalmente válidos. Para que resulte efectiva la planificación del desarrollo y no sólo se quede en una transformación de las estructuras económicas, se requieren acciones de defensa de la soberanía nacional; se necesita generar obras y servicios que multipliquen empleos dignos y permanentes para una población en constante crecimiento; se precisa lograr el crecimiento económico sostenido; mejorar los procesos de producción y distribución de la riqueza nacional; todo ello para alcanzar la justicia no sólo en los tribunales, sino también la justicia social distributiva, atendiendo en forma equilibrada los distintos aspectos del desarrollo.

En México, la instrumentación del programa de gobierno en el marco del sistema nacional de planeación, ha avanzado al definirse las vertientes que aseguran la aplicación de la estrategia de desarrollo. Estas son: 1) *la obligatoria*, para la acción del sector público; 2) *la de inducción*, que orienta las actividades de los sectores social y privado; 3) *la de coordinación*, que se refiere a la relación entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, en donde la descentralización y la desconcentración son instrumentos fundamentales del sistema de planeación para el avance del progreso estatal y del impulso al federalismo. 4) *la de concertación*, que se refiere a la fijación de compromisos entre los sectores público, social y privado, en una relación de cooperación que obligue a ensanchar el pacto social y nacional. Estas vertientes tienden hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales fijados en el plan nacional de desarrollo y de los objetivos específicos determinados en los planes sectoriales, regionales, estatales y hasta los niveles municipales.

18.3. Capacidad de respuesta gubernamental a planteamientos sociales.

A nivel mundial se han manifestado periodos críticos que han tenido las más diversas expresiones, tales como la crisis de energéticos; la monetaria y financiera; la recesión con inflación; la de alimentos; la de empleo; la del crecimiento demográfico; la del deterioro ambiental, entre otras. Todas ellas reflejo de la inestabilidad de las relaciones financieras, sociales y económicas a nivel mundial y sus efectos en los ámbitos nacionales.

La magnitud de las crisis iniciadas a mediados de los setentas llevó a revisar los métodos y sistemas de planeación para dar respuestas inmediatas a problemas nacionales, con la finalidad de revertir los efectos negativos de las relaciones económicas internacionales, de la irracionalidad en la toma de decisiones y de la injusticia social en el ámbito mundial. El propósito fue conducir las transformaciones necesarias sobre valores históricos de racionalidad política, de libertad, de democracia, de justicia, de igualdad y de solidaridad.

Para instrumentar el sistema de planeación se requiere conocer con exactitud los fenómenos que condicionan el desarrollo nacional, lo que hace necesario el análisis, el diagnóstico, el pronóstico y la evaluación de la realidad socioeconómica y los factores que configuran el entorno global, así como los instrumentos de políticas económicas y sociales que afectan o alientan la capacidad de respuesta de las organizaciones públicas. Bajo el principio prospectivo que considera el futuro como un horizonte abierto, que le permite al proceso de toma de decisiones identificar los peligros y las oportunidades de desarrollo; que permitan ofrecer políticas y acciones alternativas; conjugando lo deseable con lo posible, y que los ciudadanos se sientan estimulados para emplear la imaginación y creatividad con el propósito de lograr un mejor futuro se requiere de un organismo encargado de elaborar líneas de acciones estratégicas.

La omisión de alguna de estas consideraciones en cualquier análisis o diagnóstico, podría acrecentar la incertidumbre en el futuro, ocasionando una perniciosa simplificación de lo que se requiere para administrar efectivamente las nuevas opciones de la acción gubernamental. Esto, en suma, condiciona la voluntad política para perfeccionar la elaboración y ejecución de políticas, objetivos y metas del programa de gobierno. Si no se soluciona este problema de voluntad política y de organización, o por lo menos si no se considera en términos científicos, la planeación no irá más allá del terreno conceptual.² Por tanto, tratándose de un proceso de análisis político operacional, implica que se evalúen crítica y positivamente los resultados concretos, estableciéndose -si lo amerita- una acción correctiva basada en la comparación de parámetros prescriptivos y/o esperados, transformando al sistema nacional de planeación democrática en una realidad, mediante la planeación y control de proyectos.³

La gobernabilidad democrática como respuesta a las necesidades y aspiraciones de la población se ve condicionada por factores que la desequilibran: 1) la creciente demanda de la población (en aumento) sin respuesta objetiva del gobierno; 2) la endeble vocación de servicio de las élites y una burocracia ajena al profesionalismo requerido en el servicio público; 3) la falta de expansión de la economía que limita los ingresos del gobierno, quien se ve restringido para proporcionar bienes y servicios; 4) la dependencia de tecnologías obsoletas como un peligro, pero también como la oportunidad para crear la riqueza nacional; 5) la intervención cada vez mayor de grupos políticos de presión y con un interés particular en el proceso de toma

² Arce Tena, Carlos A. *"Planeación y Control de Proyectos Gubernamentales"*. Tesis profesional. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 1976.

³ Arce Tena, Carlos A. y Vargas Bello, Ricardo. *"Mecanismos para instrumentación de la política moderna en el marco del programa de gobierno"*. En Planeación y Desarrollo Económico, consideraciones e implicaciones. Instituto de Administración Pública de Nuevo León. Vol. II. Núm. 6-7. México, 1988.

de decisiones; 6) las disfuncionalidades provocadas por la crisis fiscal e insuficiencia de recursos para el financiamiento de proyectos prioritarios; 7) la falta de personal especializado en el diseño y conducción de proyectos de inversión pública, entre otros.

Estos factores se convierten en fenómenos fuertemente entrelazados que adquieren cada día mayor complejidad, por lo que se requiere de un análisis objetivo de la capacidad de respuesta gubernamental. Esto nos llevaría indudablemente a redimensionar el aparato gubernamental, a una reforma administrativa integral en sus aspectos normativos, de estructura, procesos y funciones para responder con eficiencia y efectividad a las necesidades sociales y a los objetivos del programa de gobierno, contemplados en la planeación democrática para el desarrollo.

El análisis de la administración gubernamental y de una posible reforma, se ha concretado tradicionalmente a dos posiciones diferentes: la primera, se refiere al contenido de los programas y presupuestos gubernamentales, discutiendo su viabilidad política y congruencia social; a la carencia de sistemas estadísticos satisfactorios, vinculados a los análisis de proyección, subjetividad en los criterios para fijar la prioridad de programas y proyectos, entre otros. Esta es una visión bastante parcial que tiende a analizar los programas en sus aspectos normativos, de diagnóstico, proyección y fijación de políticas, dejando a un lado su connotación operacional.

El segundo enfoque le da una mayor importancia al análisis crítico de las estructuras administrativas. En este enfoque se destaca la necesidad de reformar las estructuras por considerarlas obsoletas, la reducción del aparato administrativo público, la transferencia de empresas públicas al sector privado, ya sea porque dejaron de cumplir con los objetivos por los que fueron creadas o por convenir a los intereses de un grupo dominante. Todo ello, como requisito *sine qua non* para canalizar más recursos al sector privado y eliminar distancias entre la formulación y la ejecución del programa de gobierno y los indicadores macroeconómicos. Con este enfoque se privilegia el aspecto macroeconómico, en perjuicio de los aspectos sociales y políticos.

Del análisis del proceso de la toma de decisiones y del proceso administrativo gubernamental se piensa, por lo general, en una reforma administrativa integral, otorgándole prioridad al aspecto financiero presupuestario, a sistemas fiscales de promoción mediante la descentralización y desconcentración de recursos, al establecimiento de sistemas de coordinación entre las instancias administrativas de gobierno, a la reasignación de atribuciones y responsabilidades en las tareas derivadas de las funciones administrativas, a la rendición de cuentas de todos los involucrados en la prestación de servicios, al adecuado uso de los recursos con que cuenta el aparato administrativo y a un servicio profesional de carrera, entre otros aspectos.

Sin embargo, este tipo de análisis no va más allá de señalar puntos neurálgicos para el funcionamiento del aparato administrativo del Estado dentro del esquema tradicional y eficientista, con el fin de realizar actividades rutinarias o de coyuntura.

Del estudio de estos enfoques surgen las siguientes interrogantes: ¿estos esquemas resolverán el problema del desarrollo, del empleo, del avance democrático, de la redistribución de los recursos para el logro de los grandes objetivos nacionales?, o ¿se necesitará una mayor racionalidad administrativa para la asignación de recursos, de por sí escasos, en función de los fines alternativos del programa de gobierno para el desarrollo?

Estas consideraciones nos llevan a replantear el enfoque con la finalidad de que la acción gubernamental actúe como agente promotor e impulsor del proceso de gobernabilidad para el

desarrollo, por lo que su diagnóstico y las soluciones derivadas de dicha acción deberán ser evaluadas en función de su capacidad de respuesta a los planteamientos sociales y a resultados sobre indicadores específicos de carácter nacional.

La evaluación de la capacidad de gobernar del Estado se debe efectuar con base en las siguientes características: 1) La acción normativa del gobierno necesita privilegiar el interés nacional por encima de los intereses individuales y de grupo, para impulsar el desarrollo integral del país. 2) Deberá ser el reflejo del proceso de transformación dinámico que vincule la ejecución con la formulación del programa de gobierno. 3) Su mecanismo de evaluación deberá basarse en las acciones que tengan relación con el proceso de transformación, sobre el principio de utilizar parámetros e indicadores para medir el avance del desarrollo tanto en lo social como en lo político y económico. 4) El programa de gobierno debe contemplar la participación ciudadana con un esquema de corresponsabilidad para el diseño de políticas, con la finalidad de consolidar y redefinir los instrumentos para el alcance de objetivos, los requerimientos de recursos, la identificación de éstos a programas y a proyectos sectoriales, regionales, estatales y municipales. Por tanto, la evaluación de la capacidad de respuesta gubernamental deberá tomar en cuenta los requisitos operacionales del sistema de planeación y control democrático para el desarrollo; abrir la rendición de cuentas y la transparencia de las acciones gubernamentales en todas las esferas de la vida gubernamental.

19.- Contenido operacional del Sistema Nacional de Planeación para la toma de decisiones estratégicas dentro del proceso de gobernabilidad para el desarrollo.

En el caso de México, la inclusión del Sistema Nacional de Planeación democrática en la Constitución de la República, tuvo y tiene un fundamento lógico innegable: que la planeación y programación de las acciones gubernamentales se desarrollen bajo un marco institucional y legal para lograr que el programa de gobierno establezca prioridades, objetivos y metas, para afrontar y resolver los complejos problemas económicos y sociales que caracterizan a la realidad nacional y a la situación económica mundial.

En el marco del programa de gobierno el proceso de toma de decisiones, “no debe buscar ofrecer una solución completa a todos y cada uno de los problemas a que hay que hacer frente; esto no es posible ni deseable. Un plan que pretenda dar una respuesta total y global, no solamente es una mala utopía, sin fundamento real, sino que se constituye como una entidad dura y poco flexible ante los cambios inesperados y ante las situaciones no previstas”.⁴

El propósito fundamental es que al institucionalizar la programación de la acción gubernamental, se reúnan de manera congruente aquellos elementos jurídicos y técnicos que apoyen el quehacer político-administrativo del Estado, para que junto con la participación decidida, responsable y razonada de la representación social, intervengan, conjuntamente, sociedad y gobierno, en la presupuestación de ingresos, gastos y de la evaluación de la acción gubernamental con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos. Así, la tarea de la programación se vincula con la de presupuestación y evaluación para que con base en ellas se determine cuál puede ser la forma de su financiamiento, y sobre esta realidad establecer lo que se puede lograr y cómo se deberá alcanzar, legitimizando la participación de la representación social en la toma de decisiones estratégicas para la gobernabilidad democrática.

Debiera ser preocupación permanente del gobierno, que la planeación permita premiar el trabajo honesto y productivo; evitar improvisaciones, compartir responsabilidades, distribuir equitativamente los costos y beneficios sociales y económicos, dar unidad de propósitos al

⁴ Cartaingtts Teyllery, Juan. *Hacia un Plan Económico Alternativo*, en Políticas Públicas Alternativas en México. La Jornada Ediciones. México, 1996, p. 54.

esfuerzo conjunto y responsable de la sociedad y su gobierno. La planeación democrática así entendida es un mecanismo de participación para llevar adelante, de manera concertada, el indispensable proceso de modernización, para lo cual requiere de un sector público efectivo, es decir, con resultados tangibles y una representación social consciente y responsable que promueva el desarrollo en igualdad de oportunidades, de equidad, de justicia, y con ello cumplir cabalmente el papel que les corresponde dentro de la composición del Estado de Derecho.

Planeación democrática y desarrollo integral son dos procesos ligados que se ven fortalecidos al accionar mecanismos consensuales de transformación entre diferentes actores, fuerzas sociales y las élites de poder representativas de la sociedad. En este sentido, la modernidad se concretiza al pasar de una idea abstracta y ambigua a proyecto gubernamental. El diagnóstico y examen de los problemas, circunstancias y coyunturas nacionales e internacionales, así como el análisis de la racionalidad histórica y el marco jurídico, son los puntos de partida para el diseño institucional que permite ampliar y mejorar lo existente, así como incrementar la capacidad de respuesta gubernamental. Los beneficiarios del avance democrático, en un marco de congruencia y consistencia del papel del Estado de Derecho, con ideología nacional e identidad social, deberán ser aquellos estratos de la población que conforman en conjunto la mayoría de la sociedad, sin menoscabo de escuchar a las minorías representativas en la toma de decisiones estratégicas.

El concepto moderno de gobierno está vinculado a su papel activo como rector y promotor del desarrollo, en el entendido de que la calidad de vida de las actuales y de las futuras generaciones dependerá de la capacidad real de cómo conducir y dirigir el progreso. Por ello, la acción de la administración pública precisa, en esencia, consolidar la autodeterminación como requisito *sine qua non* del proceso de toma de decisiones, perfeccionar la democracia interna y acelerar el proceso de desarrollo económico y social. Si estos propósitos del proyecto nacional cumplen con su rol central, se deberá dar un paso más para la modernización del aparato gubernamental como agente, eminentemente activo del proceso. Por ello, mediante un *sistema de toma de decisiones*, se precisa ordenar al subsistema operativo del programa de gobierno corregir las posibles distorsiones sectoriales, regionales o nacionales, pero no con un sentido tecnocrático sino esencialmente político y social.

Las repercusiones administrativas y operacionales del sistema de toma de decisiones estratégicas son las siguientes:

19.1. Sistema de toma de decisiones integrado a la planeación democrática.

La planeación en sus tres dimensiones, nacional, sectorial y regional, deberá darse por medio de la participación organizada de la población; no obstante, su programación precisa encomendarse a profesionales que coordinen las actividades ejecutadas en diferentes instancias de gobierno.

La descripción de los proyectos y la especificación de sus tiempos, costos, beneficios, seguimiento y evaluación, deberán formar parte de los lineamientos de política del programa de gobierno, contemplados en el punto focal del sistema de toma de decisiones. Sin estas especificaciones se alterarían los parámetros necesarios para comprobar que las medidas tomadas y los recursos empleados sean consistentes con los objetivos, que estén de acuerdo las acciones previstas y que en caso de nuevas necesidades, éstas se puedan detectar con oportunidad para darles respuesta positiva e inmediata, evitando que se conviertan en graves problemas nacionales sin solución. De no lograrse esto, podríamos pensar que no existe conducción, ni liderazgo, ni control, ni reprogramación de las acciones de gobierno, llegando a niveles de ingobernabilidad que a todas luces son perniciosas para la sociedad en su conjunto.

19.2. Sistema de transparencia de la información⁵ orientado a la evaluación y control

Para que exista un sistema de toma de decisiones dentro de los tres órdenes de gobierno, se requiere incorporar un sistema de transparencia de la información, orientado a la evaluación y al control. Este sistema aportaría datos reales y relevantes del uso de los recursos fiscales, de la marcha de los programas y proyectos estratégicos, de sus efectos, comparando lo realizado con lo previsto. Lo anterior tiene como propósito la toma de decisiones oportuna para poner en acción las medidas adecuadas y redefinir lineamientos de política conforme a resultados, avaladas éstas por los ciudadanos. El esquema de *comunicación y control* es inherente al concepto de *gobierno* como dinamizador, conductor y regulador de los acontecimientos nacionales, bajo la óptica de que se requiere la autoverificación interna que Karl Deutsch llama “*consciencia*”, así como la “capacidad de aprendizaje con relación a la voluntad, junto con el desarrollo orgánico de los ‘sistemas autoconductoros’ sin pérdida de la información”.⁶

Es conveniente mencionar, parafraseando a Bernardo Kliksberg; que “el sector social carece de una gerencia especializada en gestión social (y) que los objetivos del sector social se cumplirán sólo mediante proyectos que agrupen esfuerzos de diversas entidades de diferentes campos”.⁷

Los aspectos operacionales anteriores configuran las características de una gerencia especializada en la gestión social, para evaluar de la mejor manera la programación y control de los planes sectoriales y regionales, así como del sistema administrativo para su ejecución. Sería conveniente que la evaluación de los planes, programas y proyectos se inicie comparando lo planeado contra lo realizado y de ahí que la revisión de los instrumentos operativos sugieran, a su vez, otros que sirvan para fundamentar las decisiones correctivas del proceso. Por último, con un *subsistema nacional de información y control* que apoye al sistema político-administrativo se deberán medir los resultados de los proyectos con la finalidad de tomar decisiones correctivas a tiempo y con la oportunidad debida, y así perfeccionar la programación de los periodos siguientes al proceso. Esto tenderá a considerar al programa de gobierno por las realizaciones y no por un mero propósito gubernamental. Así, la evaluación, confrontación y corrección del avance del programa de gobierno, determinarán los requisitos operacionales que debe tener la acción pública frente a las necesidades sociales.

La efectividad del gobierno se mide por el conjunto coherente y consistente de resultados, legitimizados o aceptados por la sociedad. Su finalidad es la de adecuar las medidas e instrumentos a los objetivos, determinar la acción deseable dentro de lo posible o previsible, e ir detectando las nuevas necesidades y oportunidades que se le presentan al país en su proceso de desarrollo. Esencialmente se pretende dar respuesta inmediata a las complejas situaciones políticas, sociales y económicas, mismas que sirven para crear una nueva consciencia social que se expresa en demandas, anhelos o aspiraciones razonadas, pero sobre todo en los apoyos y compromisos solidarios. Así se confirman las actividades con un proceso participativo de la sociedad, dentro de la planeación democrática y con acciones operativas previamente concertadas como parte de la transformación integral, producto del avance de la modernización nacional.

⁵ Ver: *Transparencia en la función pública*. En Revista de la Administración Pública N° 107. Instituto Nacional de Administración Pública. Enero-Abril 2003. México.

⁶ Ver: Deutsch, Karl. *Los nervios del gobierno*. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1971. Cap. 5, p. 259.

⁷ Kliksberg, Bernardo. *En cómo reformar al Estado para la lucha contra la pobreza*. Gestión y Políticas Públicas. Vol. 1. N° 1. Julio-Diciembre, 1992. CIDE. México, p. 37.

20. Nuevos paradigmas de planeación y control de programas y proyectos gubernamentales.

Del concepto de planeación y control gubernamental antes descrito, tenemos un esquema operativo que permitirá modernizar la acción pública de gobierno, vía la integración de programas y proyectos. Las decisiones estratégicas de las políticas de desarrollo se conciben dentro de paradigmas que utilizan esquemas de proyectos múltiples que propician la realización del sistema de toma de decisiones políticas.

Se parte del supuesto de que existe la voluntad política para crear un mecanismo integrado de planeación y control de alcance global, el cual tiene importancia en la medida en que permite conocer la utilidad de los parámetros que definen los mecanismos participativos y los resultados de la acción gubernamental. Esto implica que sobre bases racionales, concertadas entre todos los agentes sociales participativos –dentro de un sector, rama o actividad política, económica y social- se busquen resultados que vayan alentando y estimulando lo que se desea alcanzar en un periodo de tiempo previamente determinado.

Este paradigma tiene dos vertientes: una profesional y la otra política e ideológica. La primera, como modelo de análisis y evaluación constituida por “valores científicos universalmente reconocidos que durante un tiempo constituyen problemas y soluciones, modelo para una comunidad de practicantes de una profesión”.⁸ Al análisis y a la evolución se integran la formulación, la ejecución y el control del programa de gobierno en forma diferente al esquema tradicional de la planeación administrativa. En la segunda, el paradigma tiene un carácter político e ideológico, depende de los valores políticos que profese el equipo gobernante al seguir un curso de acción. Las dos se inician con vertientes un diagnóstico de incidencia de los elementos políticos, económicos y culturales de la planeación democrática, para determinar los componentes que controlan la ejecución. Los planteamientos y aspiraciones sociales surgen de las demandas concretas, como lo apunta Leonardo Curzio, “que tienen que ver con elementos culturales y civilatorios (las reivindicaciones femeninas, de la tercera edad, etc.); militancia civil para la defensa de los grandes temas (ecología, elecciones, corrupción, violencia, entre otros); reivindicadores sectoriales (trabajadores tanto del campo o de la ciudad) o peticiones de servicios (vivienda, transporte, agua potable, entre otros)”.⁹

Ante una diversidad de demandas, planteamientos y aspiraciones, ¿quién decide qué es lo prioritario? Para ello, proponemos la existencia de un Órgano Rector Gubernamental, con alto grado de inteligencia, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para que se convierta en un espacio de política democrática, que diseñe el programa de gobierno con sus políticas diferenciadas con finalidades y objetivos tanto nacionales, como regionales o locales, en las áreas económicas, sociales y administrativas, como las que propician e integran consensos políticos referidos a temas generales y/o específicos, tales como: combate a la pobreza, aumento del nivel de vida de la población; generación de polos de desarrollo, junto con el impulso a la participación de la gobernabilidad democrática; reordenamiento de las estructuras de planeación, con visión hacia programas y proyectos públicos, conjugando elementos de gasto público, ingresos, financiamientos, tasas de interés, política cambiaria, deuda pública, gestión y reforma administrativa; inversión, todas ellas buscan alcanzar objetivos nacionales.¹⁰ A partir del programa de gobierno se establecen los lineamientos de política

⁸ Shapere, Dudley. “*El concepto de Paradigma*”, en *Análisis y Aplicación de los Paradigmas en Economía*. Ed. Trillas. México, 1981, p.11. Ver en el apartado sobre la “*nueva institucionalidad*” las instituciones como un conjunto de paradigmas.

⁹ Ver Curzio, Leonardo. “*Toma de decisiones*”, en *Las decisiones políticas*. Tomás Miklos (Coord.) *Ob. cit.* p. 156

¹⁰ En la administración del Presidente José López Portillo se creó un organismo denominado Coordinación de Proyectos de Desarrollo, que diseñó proyectos como Puertos Industriales; el Sistema Nacional de Abasto; el Sistema de Información y Comunicación Petrolera; la Información de Coyunturas para la toma de decisiones estratégicas, entre otros.

sectorial y las directrices que deberán orientar los diferentes sectores de la sociedad, señalando objetivos, metas, prioridades, programas, proyectos y actividades, previamente definidas y consensadas. Por ejemplo: un programa de desarrollo regional en la zona serrana de los estados de Sinaloa y Jalisco, deberá estar vinculado al objetivo nacional de combate a la pobreza, a la corrupción, al narcotráfico, entre otros.

Los aspectos políticos y económicos, de fomento y coordinación de políticas estratégicas, tienden muchas veces a confundirse con los problemas de programación económica y social en esta etapa en la que se formula el programa de gobierno; sin embargo, hay que tener mucha claridad para que en el nivel de los operadores políticos del sistema de planeación democrática se dé el marco de referencia y sustento de la viabilidad, de la congruencia y de la consistencia del programa de gobierno, mediante las especificaciones de la administración de proyectos establecidas por el órgano rector de gobierno.

21. Administración de proyectos múltiples¹¹

En el marco de la planeación integral, participativa, democrática y de contenido eminentemente social, el programa de gobierno y los programas sustantivos derivados de éste, como los sectoriales (agrícolas, ganaderos, industrial, abasto de productos básicos, laboral, comercio exterior, puertos industriales, presas, etcétera) regionales (zona sur-oeste, zona serrana de los estados de Sinaloa y Jalisco, zona de la Riviera Maya), estatales (por entidades federativas) y municipales (por tipo de municipios, tamaño, urbanos, rurales), señalarán los insumos necesarios para activar los programas y proyectos con finalidades múltiples (recursos presupuestales, incentivos fiscales, apoyos políticos, técnicos y administrativos, etcétera) para que a su vez éstos sean desarrollados por los diferentes sectores de la sociedad (privado: organizaciones civiles; social: organizaciones de ciudadanos; público: por áreas de responsabilidad) conforme a sus atribuciones.

El control físico, financiero, fiscal y técnico de la ejecución, así como el control institucional, corresponderán al Órgano Rector de Gobierno para que dentro de la estrategia de desarrollo se ofrezcan las orientaciones y los apoyos que se tienen que conseguir para evitar la desviación de recursos y la viabilidad de los proyectos. La comparación de los resultados obtenidos con los parámetros establecidos en cada uno de los sectores, por programas y proyectos, son el sustento para actuar rápidamente con acciones correctivas bajo el principio de reorientar tanto los insumos de información como los instrumentos de política que permitirán la realización *honesto y transparente* del programa de gobierno, y si es necesario, reformularlo con base en las nuevas experiencias y orientaciones de las políticas "*públicas*" gubernamentales. En el año 2003, en México, en la negociación y operación de la nueva sede del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México en el municipio de Texcoco, Estado de México, no se siguieron los esquemas de negociación, de concertación, de apoyo necesario, lo que truncó un buen y necesario proyecto multidimensional con finalidades múltiples.

El programa de gobierno, por consiguiente, concreta sus compromisos al establecer estrategias que permitan a corto plazo la viabilidad de las acciones de gobierno. Sólo con una buena instrumentación, con mecanismos eficientes dentro del aparato administrativo del Estado, se podrá realizar la modernización productiva de la sociedad. De lo contrario, se quedará como un

¹¹ La Administración de proyectos múltiples, en un comienzo se desarrolló en la década de los treinta en los Estados Unidos de Norteamérica con el proyecto del Tennessee Valley Authority, como parte del New Deal (Nuevo Pacto). Creado por el presidente Franklin D. Roosevelt, fue un proyecto de inversión pública. Posteriormente en la década de los 60; la administración de proyectos con finalidad múltiple, en un comienzo fue restrictiva a la industria aeroespacial en E.U.A., ahora florecen en organismos internacionales, en corporaciones multinacionales, en instituciones financieras, en hospitales, instituciones gubernamentales y educativas, entre otras.

reclamo ciudadano y nos encontraremos ante un sistema anárquico o anómalo sujeto a una burocracia y a una élite que no van más allá de ser un testimonio pasivo de los resultados aleatorios del crecimiento del país, con un alto grado de ingobernabilidad, no deseada.

Para que sea posible evaluar la eficiencia, la eficacia y la efectividad de los mecanismos e instrumentos de política en el marco del programa de gobierno, se requiere pasar de la programación macro a la dimensión institucional, que mida la disponibilidad o la capacidad de respuestas eficientes. Hay que plantear una nueva mentalidad y una cultura político-administrativa moderna, en su connotación cívica, dentro de la corresponsabilidad que implica para los servidores públicos y en especial para los representantes populares (diputados y senadores) el compromiso con la sociedad a quien sirven, con una comunidad cada vez más activa y participativa. Así, la evaluación crítica de la eficiencia administrativa requiere establecer, a partir de la participación de la sociedad, la información necesaria para la toma de decisiones estratégicas basadas en parámetros más o menos confiables. Estos elementos conforman la transparencia de la función pública. La finalidad es ir corrigiendo las distorsiones observadas en la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, afianzar los valores y principios democráticos, defender la integridad y la soberanía nacional. En la toma de decisiones paramétricas se rigen por indicadores que miden los resultados de la función pública.

Empero, no basta la información para la toma de decisiones paramétricas sin la presencia de decisiones estratégicas y tácticas. Estas requieren de una voluntad política para concretar un sistema basado en las técnicas de *decisiones de dirección*, entre las que destacan las relacionadas con la administración de resultados sociales y la optimización de recursos canalizados a programas para el desarrollo. El punto central es la preservación de los bienes públicos que garantizan la convivencia. Las decisiones sobre los bienes públicos de la comunidad no son confiados al individuo sino a la colectividad.¹²

Las técnicas para tomar decisiones tienden a aumentar la efectividad de la programación por medio de la integración y ejecución de diversos proyectos con finalidades múltiples. Así, la *administración de proyectos multidimensionales* intenta distribuir en forma óptima los recursos entre los diferentes proyectos, integrar sus actividades afines, darle seguimiento a su ejecución y crear un mecanismo automático de control. Con lo anterior se prevé corregir las desviaciones que se hayan presentado con respecto a las normas establecidas en cada uno de los proyectos o para el conjunto de ellos. También permite una mejor y más rápida capacitación de los administradores de proyectos para la planificación, evaluación y control de las actividades; así como de la participación comprometida y responsable de los agentes económicos o sociales y de los actores políticos que interactúan en las diferentes etapas del proceso político democrático para el desarrollo y que de una u otra forma participan en la toma de decisiones públicas. Asimismo, permite que exista un mayor conocimiento y la necesaria consciencia sobre el esfuerzo que se realiza para ser más productivos en lo económico, ideológico, cultural, social y político. Consciencia que demanda la sociedad en su conjunto.

21.1. Perspectiva de la administración de proyectos multidimensionales en México.

Los retos de la modernización que enfrentan las naciones siguen vigentes: participación ciudadana comprometida, responsable y democrática; justicia distributiva y conmutativa rápida y expedita;* crecimiento económico sostenido; empleos dignos y bien remunerados; alimentación

¹² Para Leonardo Curzio, existen dos vertientes tradicionales de la teoría de la decisión que son la determinista y la liberal. Curzio, Leonardo. "Toma de decisiones". En las decisiones políticas. Tomás Miklos (coord.) IFE. Siglo XXI. *ob. cit.* p.p. 148-154.

* La justicia conmutativa es la que regula la igualdad y proporción de los costos y beneficios. La justicia distributiva es la que arregla la proporción con que deben distribuirse los bienes públicos, los beneficios o recompensas y los costos o castigos.

nutritiva; vivienda digna; medio ambiente sano; empresas eficientes; seguridad pública y social; educación basada en la propia vocación y necesidades nacionales; salud pública; garantías individuales y sociales en el marco del Estado de Derecho, entre otros. Todo ello, junto con otras prioridades, deberían constituir los elementos del programa de gobierno para el desarrollo sustentable. La transición democrática y la nueva forma de actuar del Estado como rector y promotor del desarrollo, obliga al gobierno, en mayor o menor escala, a actuar en el marco del Derecho como administrador de proyectos complejos y adecuar las estructuras públicas a los lineamientos de políticas estratégicas, para organizar nuevos hábitos y formas de vinculación ciudadana. De ahí que la reorganización de la maquinaria gubernamental se oriente hacia la racionalidad de la estructura, procesos y funciones para que se ejerzan las atribuciones constitucionales y se diseñe un sistema completamente nuevo de planeación democrática, con tiempos determinados, con individuos distinguidos e instituciones responsables, a los que se sujetarán los proyectos complejos, con la finalidad de que se dé respuesta eficiente a los planteamientos, deseos, anhelos y expectativas de los grupos ciudadanos.

Se ha dicho, con razón, que son tiempos de retos, y uno de los más importantes es el diseño institucional o rediseño del programa de gobierno, para que se apliquen técnicas más avanzadas en la elaboración, análisis y administración de la acción gubernamental, con un gran contenido social y económico que tiendan a la modernización del país en busca de un desarrollo más equilibrado y justo. Su avance se orienta a consolidar e institucionalizar los mecanismos de concertación de acciones, que ya han probado su eficacia, como es el caso de los grandes proyectos con una finalidad múltiple, por ejemplo: puertos industriales, sistema nacional de abasto de productos básicos (programas establecidos con los sectores público, social y privado). Asimismo, existen una serie de mecanismos con criterios nacionales y metas definidas en el tiempo y en el espacio, que se concretan en el conjunto de acciones del sector público, que se acuerdan y coordinan conforme al *Pacto Federal* con los gobiernos de los estados. Estos mecanismos son inducidos y concertados con los sectores social y privado. El conjunto de acciones busca que todos los esfuerzos de la sociedad se encaminen a un mismo propósito: el desarrollo con justicia, con estabilidad política y social, en un entorno ambiental sano y equilibrado en beneficio de todos. Es decir, sobre criterios de gobernabilidad democrática.

Mediante la participación ciudadana en actividades propias de la vida comunitaria y en el empleo adecuado de los recursos administrados por el gobierno, como representante legítimo de la sociedad, se busca que la coordinación de programas, la definición de metas y la inducción de acciones, se generen en el ámbito del reconocimiento, de la responsabilidad y del respeto a las formas de organización que la ciudadanía determina en la Constitución, cuidando la identidad cultural y democrática, sustentada en valores como la libertad, igualdad, pluralidad, legalidad y tolerancia.

Lo anterior, es lo que determina el uso de instrumentos de coordinación y programación, como los comités para el desarrollo social y económico, o los convenios de concertación entre la federación y los estados, o en su momento, los órganos de concertación como el Consejo Nacional para la Producción; la Comisión Nacional de Inversiones Públicas, así como los diversos mecanismos de participación pactados entre los diferentes sectores de la sociedad. Estos instrumentos de gobierno propician que los órganos de participación social sean corresponsables en el proceso de toma de decisiones, propio de los gobiernos democráticos.

Sin embargo, como ya se señaló, se requiere de un *Órgano Rector de Gobierno* con un alto grado de inteligencia, en el que participen permanentemente las élites y los representantes de la sociedad en la formulación de las bases para el desarrollo económico y social. Sería un

órgano incluyente con asesores expertos cuyo objetivo sería el diseño de indicadores de medición de resultados. Su función sería aplicar las experiencias de la participación comunitaria a nivel público, social y privado, para la formulación y diseño de la planeación, ejecución y control de los programas y proyectos que realiza el gobierno en su conjunto. Asimismo, tendría la finalidad de fortalecer el *Pacto Federal* y propiciar la participación de los gobiernos locales y municipales en la programación y ejecución directa de los programas de gobierno, mediante la concertación de compromisos específicos para el logro de las metas previamente definidas, tendientes a modificar los desequilibrios entre las distintas regiones del país. Así, los compromisos entre la federación y los estados estarían enmarcados conforme a metas, acciones y recursos previamente concertados entre las organizaciones privadas, sociales y los gobiernos federal, local y municipal.

22. Corolario.

1.- Es un hecho que en la actual etapa del país se requiere la modernización de instituciones, el diseño de estructuras horizontales, procesos y funciones, conjuntamente con la participación organizada de la ciudadanía en los asuntos públicos. La modernización permitirá a corto plazo aumentar la eficiencia en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo. A mediano plazo, constituir la base para evaluar el programa de gobierno como sustento del desarrollo. De no ser así, los encargados de planificar no podrán obtener, en la fase de control, un mínimo de información que les permita realizar con oportunidad la programación y el seguimiento respectivo.

2.- El programa de gobierno deberá ser observado como un esquema operativo de participación democrática, en el cual se integren los proyectos con la iniciativa ciudadana para la modernización y el desarrollo, donde se justifique la distribución de los recursos según las prioridades establecidas, donde la optimización de recursos sea el resultado de la aplicación adecuada de los instrumentos de política y administración, sustentados en las acciones de replanificación y reprogramación para la toma de decisiones estratégicas y tácticas.

3.- La participación ciudadana condicionada a resultados (tiempo, costo, requisitos técnicos, coherencia y consistencia, beneficios, entre otros) en los programas y proyectos complejos, plantea la necesidad, en el ámbito de la toma de decisiones, de resultados de las políticas de planeación democrática. Uno de los requisitos para que la reorganización de los sectores se dé en función de las estrategias y tácticas del desarrollo, es que la definición estructural y funcional de los órganos sectoriales de programación y control sea en términos distintos a los tradicionales. Los órganos sectoriales adquieren mayor importancia cuando se plantean las necesidades de los proyectos, ya que éstos se dan a nivel de la base misma de la estructura de la planeación. Sin embargo, sólo con voluntad y conciencia social se podrá dar mayor importancia a estos órganos en la fase de la reformulación de métodos de trabajo que trascienden el ámbito directo de las actividades de los programas normales de las unidades sectoriales.

Por ello, se plantea la necesidad de un Órgano Rector de Gobierno con alto grado de inteligencia, en el cual participen colegiadamente representantes de diferentes sectores y regiones, cuya actividad principal sea la planeación de proyectos complejos con criterios de prioridad nacional y social, de organización, de coordinación, de comunicación y de control. Esta unidad de decisión se alimentaría de un subsistema de transparencia de información, vinculado a un Sistema Nacional de Evaluación, que le proporcionaría los elementos necesarios para la planeación y control.

4.- El Órgano Rector de planeación y control democrática instrumentaría un sistema de participación, comunicación e información, con la finalidad de derivar a los responsables

directos de los proyectos hacia los órganos sectoriales y regionales conjuntamente con los encargados de éstos en las entidades federativas, para que la replanificación y reprogramación se establezca en forma coherente con la planeación a nivel nacional.

Esta estructura vincula a la programación con la presupuestación, en donde las acciones y los recursos se analizan en función de las metas propuestas. Esto llevaría a ubicar los programas y proyectos con sus objetivos, parámetros y responsables de la instrumentación, la cual se compartiría con los diferentes actores sociales y políticos que se involucran en la realización de temas programáticos, ya sea en forma inducida o concertada, en el proceso de planeación democrática para el desarrollo.

5.- Todo lo anterior demuestra la necesidad de que la sociedad, los actores políticos y las élites de poder, actúen en función del proyecto nacional. Ello implica un cambio en la dimensión de las estructuras, procesos democráticos y funciones institucionales; también implica otorgar más responsabilidad y beneficios a la provincia, así como un cambio en la mentalidad de los servidores públicos sobre la base de decisiones fundadas en esquemas abiertos y racionales. Para que el desarrollo del país se dé racionalmente con la participación y el apoyo de las organizaciones sociales, es necesario claridad y precisión de objetivos y metas nacionales bien establecidos en el programa de gobierno vinculados al proyecto nacional a largo plazo.

Cuarta parte

Capítulo V.- Diseño institucional para la gobernabilidad democrática

23.- Refuncionamiento de las instituciones de gobierno

Una dificultad importante en el análisis de las funciones de gobierno se encuentra en la complejidad de éstas. Si reflexionamos sobre la forma en que las fuerzas sociales y económicas y los organismos internacionales tienden a modificar la concepción de las funciones de las instituciones del gobierno, a éste todavía se le atribuye un papel definido en el *suministro de bienes públicos*¹ que promueve el desarrollo económico y social. Asimismo, los desequilibrios provocados por el mercado siguen aportando argumentos políticos y económicos de peso para la intervención gubernamental. Sin embargo, si no existe claridad, capacidad y talento en las élites del poder o de los actores políticos, los desequilibrios provocados por el gobierno pueden ser tan nocivos como los del mercado. Por ejemplo, el avance tecnológico ha creado nuevas posibilidades de competencia en el uso y reciclaje de la basura, en telecomunicaciones, en la generación de energía eléctrica, y en muchos casos el sector público ha impulsado activamente la oferta de bienes y servicios para corregir las disfuncionalidades e insuficiencias del mercado; empero, en otros ha provocado estancamiento y desaliento a la inversión productiva.

A partir de las demandas y necesidades de la población, se realiza un diagnóstico de lo que es conveniente hacer y cómo hacerlo; es una toma de decisiones que implica los objetivos y las metas a alcanzar. La planeación es fundamentalmente una elección sobre el futuro, implica una deliberación y una decisión. Es elegir entre varias alternativas. La planeación democrática implica decidir sobre reglas claras y precisas las acciones que habrán de ejecutarse a corto, mediano y largo plazos, pero en forma coordinada, incluyente, participativa e inductiva. La planeación democrática es de naturaleza política, precede las funciones del proceso administrativo, junto con las funciones de organización, de dirección, de coordinación, de evaluación y la de control.

23.1. Marco normativo para el diseño institucional basado en los objetivos nacionales

La planeación, es un proceso que implica una elección, una deliberación y a la vez una toma de decisiones. La planeación democrática, que es pública, es un conjunto de decisiones que se toman para alcanzar los objetivos propuestos por y para la sociedad. La sociedad, los ciudadanos como depositarios de la soberanía, delegan al poder político y, por tanto, al gobierno responsabilidad para que éste cumpla, en un proceso que los clásicos denominaban, *actis administrandis*. Es decir, el poder se le confiere al gobierno para que administre lo público y cumpla con los objetivos nacionales y en su caso con los coyunturales. Los objetivos nacionales están expresados en la Constitución y son de tipo institucional. Los coyunturales son aquellos que implican resolver alguna problemática en el presente, en donde existen contradicciones y/o oportunidades inherentes al proceso de desarrollo. En un primer plano se encuentran los objetivos institucionales permanentes, son objetivo de la gobernabilidad democrática y se pueden clasificar en tres niveles: vitales, estructurales y sociales. Los primeros, los vitales, son aquellos que permiten a la Nación existir: los derechos fundamentales, defensa del territorio, de la población y la permanencia de instituciones soberanas. Los

¹ "Bienes públicos", se entienden aquellos que su consumo o aprovechamiento, por un usuario no reduce la oferta disponible para otros y de su uso colectivo, si lo pueden consumir uno, lo pueden consumir todos, es un bien común. Los bienes públicos nacionales como la seguridad, la telefonía, la energía eléctrica, las carreteras federales, el agua potable, los bosques, benefician a todo un país.

segundos, los estructurales, tienen que ver con la estructura política y legal que una Nación decide darse a sí misma: régimen democrático, basado en el Estado de Derecho. Los terceros, los sociales corresponden al conjunto de disposiciones del Estado social de Derecho que en materia social, económica, educativa, laboral y asistencial están plasmadas en la Carta Magna y, por lo tanto, son de obligado cumplimiento.²

En un segundo plano se encuentran los objetivos coyunturales que se presentan en los planes, programas y proyectos gubernamentales y se derivan del punto en donde existen contradicciones. Para lograr estos objetivos, el gobierno diseña y define políticas. Las políticas son lineamientos de acción que orientan a diferentes instancias y órdenes de gobierno, así como a los actores sociales; ellos, por voluntad democrática, deciden acatarlas para alcanzar cierto objetivo. Como ejemplo de los objetivos coyunturales se encuentran los de materia económica, los relativos a los tratados internacionales como el de libre comercio, o el de espacio aéreo, medio ambiente, protección ecológica, lucha contra la corrupción, lucha contra el terrorismo, entre otros, mismos que están supeditados conceptual y jerárquicamente a los objetivos nacionales.

En el caso de México, el proceso de planeación democrática debe cuidar los objetivos del proyecto nacional contemplado en la Constitución vigente de 1917. Todas las decisiones y acciones de gobierno deberán ser acordes con las normas legales plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al ser un ordenamiento legal establece que el Congreso (las dos cámaras) debe expedir las leyes relativas al Sistema Nacional de Planeación Democrática.³

Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Al Plan Nacional de Desarrollo se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.⁴

El Congreso de la Unión también tiene facultades para determinar los objetivos nacionales, y expide leyes relativas a la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, en especial las referentes al abasto y otras que tengan como finalidad la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.⁵

Por otra parte, las asambleas legislativas locales (estatales) tienen facultades, en el marco de la planeación nacional de desarrollo, para determinar los objetivos coyunturales, al legislar en materia de planeación del desarrollo urbano, particularmente en el uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y edificaciones, explotación, uso y aprovechamiento de bienes patrimoniales; de desarrollo de la zona conurbana; reglamentos de desarrollo urbano, uso de suelo y reservas ecológicas a nivel municipal.⁶

La Constitución mexicana establece la facultad de los órganos del Estado, en particular del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, para organizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática que imprima *solidez, dinamismo, permanencia y equidad* al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural

² Curzio, Leonardo. *Toma de decisiones. ob. cit.* p. 162.

³ Art. 73, fracción XXIX-D. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Art. 26, p. 2° *Ibid.*

⁵ Art. 73, fracción XXIX-E *Ibid.*

⁶ Art. 122. Ap. C. 1° F.V.i.j; Art. 122 Ap. G; Art. 115. f.VI; Art. 27 párrafo 3° *Ibid.*

de la Nación. En este sentido, deberán existir procedimientos de participación y consulta popular, así como criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.⁷

Para alcanzar el desarrollo con gobernabilidad, se requiere el acopio de impuestos, derechos y contribuciones, que permitan conformar el presupuesto de egresos. Así, la Cámara de Diputados tiene facultades para establecer el monto de las contribuciones que permitan cubrir el presupuesto de egresos y vigilar su aplicación conforme la revisión de la cuenta pública.⁸ También se establece que dentro del presupuesto de egresos de la Federación, está contemplado que los empleados públicos reciban una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisiones.⁹ Aun cuando el titular del Ejecutivo tiene facultades para establecer el tabulador de los empleados públicos, la Cámara de Diputados designa los salarios de los altos funcionarios del gobierno, entre los que están el presidente de la República, los secretarios de Estado, los diputados y senadores, así como los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Consejeros del Instituto Federal Electoral.

De la Constitución Política emana la Ley de Planeación, la cual tiene por objeto establecer: a) Normas y principios para la planeación nacional del desarrollo; b) Bases de integración y fundamento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; c) Bases para la coordinación de las actividades de planeación entre las entidades federativas y las dependencias y organismos de la administración pública federal; d) Bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales.

En este sentido, las dependencias y entidades del sector público tienen la obligación de elaborar sus programas dentro del Plan Nacional de Desarrollo. A su vez, siguiendo la secuencia del sistema normativo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que todas las dependencias y entidades guiarán sus actividades en forma programada, con base en las políticas gubernamentales.

Ahora bien, es necesario explicar lo que se entiende por Plan Nacional de Desarrollo, por planeación y por planificación.

Se entiende por Plan Nacional de Desarrollo *las acciones que derivan del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos nacionales*. Por su parte, la planeación implica el proceso de diseño y elaboración del Plan. En cambio, la planificación representa el ejercicio de la planeación vinculada con la instrumentación requerida para transformar la gobernabilidad democrática (sobre la base de la conducción de la sociedad), con proyectos multidimensionales y específicos. La planificación ha sido entendida como método de elección y de anticipación de la acción política en materia social o económica,¹⁰ pero también como método de enseñanza en la aplicación concreta, que retroalimenta a quienes realizan la toma de decisiones en el proceso de planificación democrática para el desarrollo.

23.2. Planeación nacional orientada a la gobernabilidad democrática

La planeación nacional implica solidez, dinamismo y permanencia, elementos que requiere el desarrollo para distribuir los beneficios en forma equitativa, con justicia conmutativa y distributiva. Sin embargo, algunos autores aseguran que no es posible conseguir el crecimiento económico y la equidad, sin renunciar a una u otra o a ambas partes. También, se asegura,

⁷ Art. 26 párrafos 1°, 3° y 4° *Ibid.*

⁸ Art. 74 *Ibid.*

⁹ Art. 75; 126 y 127 *Ibid.*

¹⁰ Miklos, Tomás, *Criterios Básicos de Planeación*, ob. cit. p. 9.

existen *tensiones entre la gobernabilidad y la democracia*, que pueden ser atemperadas con una *democracia procedimental*, en particular, la electoral, mediante la cual los ciudadanos eligen, mediante el voto *universal, secreto, directo y personal*, a los que deban ocupar los puestos de representación política. Ahora el reto de la planeación democrática, después de los procesos electorales, es inducir a la ciudadanía a asumir su papel en la sociedad, para opinar, fortalecer y legitimizar, en su caso, las acciones de gobernabilidad democrática. Es en la sociedad en donde surgen y crecen los conflictos; sin embargo, con políticas gubernamentales diseñadas para el desarrollo en todos los órdenes, adecuadamente formuladas, se pueden reducir las tensiones causadas por los conflictos sociales, principalmente en atención a la pobreza, a la salud, al cuidado de la alimentación y la educación; al tiempo que se promueve el desarrollo. El descuido de esos aspectos sociales fundamentales del desarrollo puede ser limitativo para la gobernabilidad democrática.

Los funcionarios o servidores públicos *solos*, no pueden o no deben preocuparse y ocuparse de los problemas nacionales. No por tener la posibilidad de tomar decisiones y ejercer el *poder de coerción* pueden tener la capacidad para tratar de encontrar soluciones a todos los males sociales. Los funcionarios deben ser conscientes de las *fortalezas y debilidades* que se tienen ante la de toma de decisiones o la no-decisión, para intervenir o no, y saber cómo hacerlo. De todas maneras, la *no-decisión es una toma de decisión*.

Como lo señala Omar Guerrero:

El concepto de no-decisiones está inspirado en la idea de que todas las formas de organización política, entre ellas el Estado, tienen un prejuicio a favor de la explotación de alguna clase de conflicto y la supresión de otros, porque la organización es juzgada como movilización del prejuicio. Esto implica por qué algunos asuntos son organizados dentro de la política, y otros fuera de ella.¹¹

Dentro del proceso de toma de decisiones, está implícita la consciencia racional que implica la participación o la abstención a participar, a las decisiones o a las no-decisiones; aunque también ello obedece a cuestiones emotivas, mitos y dogmas, que sin ser en muchos casos racionales y conscientes, se opta por la no participación y la no-decisión, por eso se dice que la no-decisión supone la existencia del prejuicio, de la emoción y de la elección.

La *fortaleza del gobierno* emana del poder que tiene para imponer impuestos, prohibir, castigar, solicitar la participación ciudadana. Su poder tributario permite financiar el suministro de bienes y servicios públicos; su poder para prohibir y castigar le faculta para proteger la soberanía, la seguridad nacional y los derechos fundamentales de las personas; su poder para convocar la participación ciudadana hace que se ordenen las expectativas y demandas, se amplíe la cobertura de los ciudadanos que se benefician por cumplir con sus obligaciones y al mismo tiempo reduce el número de personas que se resisten a pagar lo que les corresponde por el beneficio de los servicios públicos. El mismo poder sirve para coadyuvar en la solución de problemas colectivos que el sector privado no resolvería.

Una de las *debilidades del gobierno* se encuentra en la falta de *credibilidad* de las acciones que realiza. Es una percepción ciudadana que se traduce en un sentimiento negativo. Las promesas incumplidas de la élite política que mencionaba Norberto Bobbio, las *“promesas incumplidas de la democracia”*, se refieren 1) a la distancia entre las expectativas que se forman los ciudadanos y los resultados tangibles de sus gobiernos; 2) a la concepción sobre la falta de honestidad y transparencia de las acciones gubernamentales; 3) a la idea que tiene la ciudadanía sobre la concepción que a su vez tienen los gobernantes al ejercer el poder político; 4) a una falta de

¹¹ Guerrero, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, ob. cit. p. 185.

autocrítica de las tareas pendientes y su ponderación, relativas a las promesas incumplidas, aun cuando en un mercado de promesas de los candidatos, éstos tienen la necesidad de prometer hasta el límite de la irracionalidad; 5) a la falta de capacidad para comunicar con claridad los objetivos de gobierno.

Las debilidades o la falta de capacidad que se traducen en dificultades de conducción del gobierno, en el marco de la gobernabilidad democrática, se deben a lo siguiente:

a) **Ingovernabilidad por mandatos vagos y vacío del poder político.** Aun cuando el proceso electoral y los partidos políticos sean elementos de mediación entre gobernantes y gobernados, los mandatos otorgados por los ciudadanos a sus representantes, mediante normas y reglas, pueden ser vagos o generar un vacío de poder que permite que algunos grupos de interés o de presión, en vez de sumarse al proceso de gobernabilidad, se aprovechen de ello para reorientar la atención del gobierno a su favor.

b) **Indicadores y parámetros no claros hacen difícil la Rendición de Cuentas.** Los indicadores de medición y los mecanismos de planeación, evaluación y control sobre la Rendición de Cuentas, basados en los resultados de las actividades que realiza el sector público, como la educación en sus diferentes niveles, protección al medio ambiente, seguridad pública, atención preventiva a la salud, ataque a la corrupción, hace difícil establecer normas y mecanismos de supervisión para garantizar la *Rendición de Cuentas*. En consecuencia, de estas indefiniciones, los funcionarios de los tres órdenes de gobierno, en ocasiones, disfrutan de libertad de acción. Cuando eso ocurre, los funcionarios públicos de todos los órdenes de gobierno pueden decidir en forma aleatoria y buscar sus propios intereses, en perjuicio del proyecto nacional, lo cual se traduce en el uso arbitrario del poder público en provecho personal y en detrimento de la Nación.

En muchos países, los vacíos de poder que genera la no acción de los gobiernos y los desequilibrios o las disfuncionalidades del mercado, hacen que tanto el sector privado y el sector social, mediante asociaciones civiles y organizaciones altruistas, intervengan en el suministro de bienes y servicios para la comunidad. Estas agrupaciones presentan al mismo tiempo, fortalezas y debilidades diferentes a las del sector público, del sector privado o a las del sector social. La fortaleza de estas asociaciones se origina en la gran capacidad para sensibilizar a la opinión pública. Las asociaciones se convierten en organizaciones de autoayuda que a su vez son los mecanismos preferidos para ofrecer bienes y servicios públicos a nivel de las comunidades. En este sentido, los *programas mixtos* entre los sectores público, social y privado, tienen la ventaja de ser mecanismos de participación democrática, como los programas de Solidaridad, Progresá, Oportunidades, Procampo. Sus debilidades, tienen su origen en los factores siguientes: su interés se orienta hacia determinados grupos, no hacia la sociedad en su conjunto; su responsabilidad es limitada, sus recursos escasos y en ciertos momentos se convierten en grupos de presión que incomodan a ciertos funcionarios por su activismo político. Por ello, el reto de los gobiernos, en el marco de la gobernabilidad democrática, es aprovechar a las asociaciones civiles del sector privado y a las asociaciones de voluntarios del sector social, al mismo tiempo que el sector público utiliza y fomenta su propia competitividad y capacidad institucional.

En conclusión, la planeación participativa como instrumento para el diseño de la gobernabilidad toma decisiones en tres niveles; *Estratégico*, con medidas alternativas con visión del futuro; *Táctico*, que establece las acciones con nuevos programas, y *Operativo*, la instrumentación de acciones concretas con resultados medibles en el tiempo y en el espacio. Todas deben orientarse a mejorar la capacidad de respuesta gubernamental para acrecentar el bienestar económico y social. La planeación democrática en el diseño de la gobernabilidad establece

cuatro etapas: 1) El diagnóstico. 2) La elaboración. 3) La consolidación. 4) El rediseño institucional.

La primera etapa es establecer diagnósticos sobre las fortalezas y debilidades del aparato administrativo del Estado. La fortaleza deriva del establecimiento claro de objetivos, de la razón de ser de las instituciones, que permiten la toma de decisiones estratégicas. La segunda etapa implica crear nuevos diseños para adecuar las atribuciones y funciones de los órganos de gobierno a la capacidad real. Es decir, elaborar, a nivel operativo, una reforma administrativa, funcional y reglamentaria de las instituciones de la República con la finalidad de aumentar la capacidad de respuesta gubernamental en el suministro de bienes y servicios públicos. La tercera etapa, la consolidación, tiene el propósito de reforzar la capacidad del sector público, estableciendo normas y reglas que permitan delimitar responsabilidades, así como los recursos entre los gobernantes y los gobernados, con la finalidad de que coadyuven a la cooperación y la coordinación de acciones entre los diferentes actores que intervienen en el proceso de desarrollo. La cuarta etapa, la del rediseño, tiene el propósito de corregir aspectos disfuncionales o inoperantes para darles un sentido de racionalidad, orientado a la gobernabilidad democrática para el desarrollo.

24. Las funciones en las esferas de gobierno que permiten la gobernabilidad democrática

Las funciones de gobierno tienen que ver con aquello que *debe hacer*, con lo *que hace* y *cómo lo hace*, en cuyo caso se establece una estrategia: la de tomar la decisión para diseñar o rediseñar las funciones vinculadas a la capacidad de respuesta gubernamental, con el propósito de mejorar la eficacia (el alcance de objetivos y metas), la eficiencia (uso adecuado de los recursos públicos) y la efectividad (legalidad de las normas de operación que le da legitimidad a los resultados alcanzados en el mejoramiento del nivel de vida de la población en su conjunto). En este sentido, para reactivar la capacidad de respuesta del Estado o de su gobierno algunos podrían pensar en lo que se ha denominado la *Reforma del Estado*.¹² En mi opinión, el Estado no se reforma, más bien se modifican algunas normas, estructuras, funciones y procedimientos, vinculados a la reforma política, a la reforma económica, a la reforma democrática, pero no al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad, (en el sentido amplio) ni sus componentes como población, la forma de gobierno, ni el contenido político del proyecto nacional consagrado en la Carta Magna.

24.1. Clasificación de las funciones y acciones gubernamentales

Las funciones y acciones gubernamentales se clasifican en 1) *primarias*, 2) *moderadas* y 3) *dinámicas*, relacionadas con a) *acciones básicas*, b) *intermedias* y c) *ampliadas* que denotan la capacidad institucional como respuesta gubernamental a los problemas nacionales. Las *funciones primarias*[1] se refieren a la defensa, al orden público, los derechos fundamentales, la educación básica, la salud pública y la hacienda pública. Las *acciones básicas*[a] relacionadas con las funciones primarias[1] se refieren al suministro de bienes y servicios públicos, como son

¹² En la administración de Carlos Salinas de Gortari, en medio de una crisis fiscal, se planteó como Reforma del Estados dos vertientes: 1) modificar las doctrinas y hábitos de pensamiento del Estado de bienestar, al pensamiento neoliberal, de la venta de empresas estatales y estos recursos destinarlos al gasto social en infraestructura y servicios. Actualmente, en México, existe una agenda de reformas política, económica y sociales en el seno del Estado, que incluye: 1.- Seguridad pública y procuración e impartición de justicia; 2.- Reforma al poder legislativo; 3.- Normas constitucionales en materia financiera y definición de una política económica del Estado; 4.- Impulso al federalismo; 5.- Derechos y cultura indígena; 6.- Formas de democracia semidirecta (referéndum constitucional, plebiscito, iniciativa popular); 7.- Disuasión y control de actos de corrupción; 8.- Profesionalización y carrera administrativa; 9.- Sistema de responsabilidades de los servidores públicos; 10.- Participación ciudadana. Para lo cual, se propone una Comisión Nacional para la Reforma (política, económica y social) del Estado, con la participación del sector académico, partidos políticos y representantes del poder ejecutivo.

la justicia, el orden público, los servicios educativos y de salud, los asuntos diplomáticos, la educación gratuita, las campañas de vacunación, entre otros.

Las *funciones moderadas*[2] se refieren al fortalecimiento de las instituciones para la protección del medio ambiente, cuestiones ecológicas, educación en diferentes niveles: humanística, científica y tecnológica, regulación de los servicios públicos, políticas antimonopolios, políticas de gobernación; seguridad social, pensiones, reglamentación financiera, protección del consumidor, entre otras. Las *acciones intermedias*[b] vinculadas a las funciones moderadas son aquellas que están más allá de los servicios básicos, como la gestión de *externalidades o efectos externos*, que se refieren a los comportamientos de las personas, de las empresas o de los países que perjudican o benefician a otros, sin que esas personas o empresas o países paguen o reciban indemnización. La contaminación y la corrupción son ejemplos de *externalidad negativa* que impone a la sociedad costos no compensados; así como la alfabetización es una *externalidad positiva*. Los gobiernos, mediante la administración pública o por medio de reglamentaciones, impuestos o subsidios, pueden reducir las externalidades negativas y fomentar las positivas. Por su parte, en las funciones y acciones relacionadas con la reglamentación de monopolios, la seguridad pública y el seguro social, las pensiones, el gobierno no puede elegir entre intervenir o abstenerse, tiene que tomar la decisión de intervenir. Tiene que tomar la decisión en forma directa o con la colaboración de los sectores sociales o las asociaciones civiles, con la finalidad de asegurar el suministro de bienes públicos. Esta acción algunos autores la han denominado *subsidiaridad*.

Por su parte, las *funciones dinámicas*[3] se refieren a la coordinación entre las actividades de los tres órdenes de gobierno y de los diferentes sectores, el público, el social y el privado, adicionalmente a las mínimas y a las moderadas; el gobierno fomenta y regula los mercados, además de mantener un papel activo en la regulación de las actividades sociales. Los gobiernos con gran capacidad pueden actuar activamente con acciones dinámicas y tratar el problema de los desequilibrios del mercado, favoreciendo la coordinación entre diferentes agentes socio-económicos mediante una política económica y financiera activa.

Para analizar la capacidad funcional de los gobiernos hay que considerar no sólo *lo que hacen*, sino también *cómo lo hacen*. El *replanteamiento del papel del gobierno* significa diseñar e instrumentar una *planeación integral* con instrumentos alternos, nuevos o existentes, que puedan aumentar la capacidad de respuesta del sector público.

En la mayoría de los países, la función reguladora del gobierno es más amplia y compleja que nunca, abarcando campos que antes no estaban contemplados, como los derechos humanos, informáticos, los aspectos cívicos y ecológicos. Sin embargo, sabemos que el gobierno no es el único responsable de la prestación de estos servicios, lo que hace necesario una *corresponsabilidad* en las funciones dinámicas, en el entendido de que en un gobierno democrático, los tres órdenes de gobierno, junto con las organizaciones sociales, son los principales protagonistas de las transformaciones necesarias. Las decisiones gubernamentales deben basarse en la inclusión regulada y reglamentada del sector privado, de las asociaciones civiles y los organismos sociales.

24.2. Reforzar la capacidad gubernamental

El empleo de las funciones primarias, moderadas y dinámicas, se relaciona, en primera instancia, con el aumento a la capacidad de respuesta vinculada a las demandas sociales. Estas funciones pueden variar de gobierno a gobierno, sólo son posibles con diagnósticos objetivos y la voluntad política para incentivar actividades, como la capacitación para el uso adecuado de los recursos. Las normas que motiven a los funcionarios públicos a buscar la justicia distributiva y al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias, dependen en cierta

forma de las medidas para reforzar la capacidad gubernamental: 1) restaurar la confianza de la sociedad en el gobierno; 2) diseño de instituciones para la gobernabilidad democrática basados en lo siguiente: 1) *mecanismos que motiven el cumplimiento de las leyes* para los comportamientos arbitrarios; 2) un *sistema de reclutamiento de funcionarios públicos*, ya sea a nivel político, administrativo y técnico, con base en sus méritos; 3) buscar la coordinación entre el sector público, privado y social en el suministro de bienes y servicios estratégicos que suelen estar vinculados a las funciones dinámicas; 4) apoyo a la participación organizada en los asuntos públicos de organizaciones colegiadas, grupos interactivos, asociaciones de consumidores; asociaciones civiles, universidades, redes de cooperación gubernamental, por nombrar sólo algunos.

24.2.1. Restaurar la confianza de la sociedad en el gobierno

Restaurar la confianza de la sociedad en el gobierno, requiere de *acuerdos institucionales de colaboración* con grupos comunitarios, que pueden también contribuir a aumentar el uso adecuado de recursos gubernamentales, ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de expresar su opinión sobre las políticas gubernamentales. Asimismo, los convenios entre los distintos órdenes de gobierno y los organismos internacionales pueden ayudar al suministro de bienes y servicios socialmente necesarios. Ahora bien, restaurar la confianza de la sociedad en el gobierno, para restablecer la capacidad institucional, requiere poner límite a las acciones autoritarias, de corrupción y clientelares. Un gobierno distante, autoritario, cuyas deliberaciones, acuerdos y convenios no sean transparentes, puede tener mayor probabilidad de convertirse en un gobierno totalitario e indolente, provocando la ingobernabilidad democrática. Cuando los poderes públicos se acercan a los ciudadanos y éstos tienen la posibilidad de intervenir en diseño, la formulación y aplicación de las políticas, se logra con mayor efectividad la atención a las demandas sociales. Sin embargo, como estrategia es mucho más fácil de formular que de aplicar en sociedades abiertas y plurales. Lograr que el gobierno corresponda con capacidad a las necesidades sociales, puede significar que afecte a unos o a varios de los grupos poderosos. Las debilidades y fortalezas de un gobierno, ponderadas y aceptadas, pueden resultar importantes cuando hay que hacer frente a las crisis y a las amenazas internas y externas; una élite o clase política competente e inteligente debe ser capaz de adoptar estrategias para promover el consenso y la participación organizada de la sociedad que evite la generación y regeneración de las demandas sobrecargadas de emotividad no realistas.

En el marco del neoliberalismo se creía que al aplicarse las funciones primarias y las moderadas se mejoraría el nivel de vida de la población y que era factible al dejar sólo al mercado en el arreglo social, aplicar el conocimiento técnico y utilizar los recursos disponibles. Sin embargo, esta concepción es cuestionada por los resultados negativos de aplicar las políticas neoliberales. Cabe mencionar más de tres décadas, de esfuerzos perdidos y según algunos, perversamente ha aumentado la distancia entre ricos y pobres. Las explicaciones han variado durante siglos, al principio se enfatizaba en el uso de los recursos materiales; tierra y minerales, como requisito para el desarrollo. Después se consideraba que la clave para el desarrollo era la industrialización. Sin embargo, en el siglo pasado desde la década de los años cincuenta hasta los noventa, se pensaba en la tecnología aplicada en el campo del conocimiento. Por último, en la actualidad se considera que esos aspectos relacionados con el capital humano y la calidad de las instituciones, son elemento inductivo del desarrollo. “La inversión en capital humano conduce a nuevos conocimientos e ideas y aumenta la velocidad a que éstos se absorben, difunden y aplican. A su vez, esto ha llevado más recientemente al interés preferencial por

otro elemento, la calidad de las instituciones del país”.¹³ Por tanto, la nueva institucionalidad es el objeto de estudio de diferentes campos del conocimiento.

25. La nueva institucionalidad para la gobernabilidad democrática

Además de considerar al Estado-nación como la organización jurídica y política de la sociedad, y a la sociedad como un grupo inclusivo en el que tienen lugar relaciones entre personas y grupos, se puede concebir a ésta como un conjunto de instituciones que conforman el entramado de la vida humana. El análisis de la sociedad consiste en el examen de las diversas instituciones (políticas, jurídicas, económicas, organizaciones públicas, religiosas, familiares, educativas, recreativas) y sus interrelaciones.

El concepto de *institución*¹⁴ ha sido definido en distintas formas. No obstante, el término *institución* desempeña un papel muy importante en el análisis de la gobernabilidad. Las primeras definiciones de institución, que han sido utilizadas en forma interrumpida, incluían no sólo *pautas normativas*, sino a *grupos, organización social y organización del sector público*. En cierta forma se ha limitado el significado de institución a normas jurídicas, sociales y económicas específicas. Algunos escritores consideran la *institución como un conjunto de normas interrelacionadas* centradas alrededor de algún tipo de actividad humana o enfocadas a las soluciones de grandes problemas, como serían los organismos para el suministro y abasto de alimentos, vivienda, el cuidado de los niños de la calle, el mantenimiento del orden, la protección ecológica, los derechos humanos, la impartición de la justicia, la estabilidad política y paz social.

Para otros autores, las normas, valores y reglas que gobiernan las conductas conforma lo que se ha denominado instituciones jurídicas, éticas y morales. Dentro de ellas, se practican con regularidad los usos y costumbres, los cuales son una práctica moral convencional, considerada apropiada, pero sobre la que no se insiste.

Las costumbres son *instituciones éticas*, algunas normadas por el derecho de gente y tienen sanción social. La conformidad con ellas se refuerza de muchas maneras y el desacuerdo provoca la desaprobación ética y moral que se traduce en acciones legales. Por ejemplo, el no matar, el no robar, el no violar. En términos generales, las instituciones normativas basadas en las costumbres son consideradas fundamentales para el bienestar de la comunidad.¹⁵

Las instituciones son un conjunto de paradigmas que la sociedad misma crea y que están conformadas por normas, reglas, organizaciones, autoridades, que interactúan en forma interrumpida y son plenamente aceptadas por la propia sociedad, legitimizando y legalizando su permanencia. Las instituciones no se transforman con rupturas coyunturales, sino que cambian por un gran consenso social y universal; por lo regular tienen un carácter permanente.

El concepto de institución evoca la idea de orden, sociedad y organización. Sin embargo, para algunos autores el concepto se ubica en el ámbito jurídico, por lo que correlaciona derechos, responsabilidades y obligaciones.

Adicionalmente, existen en las diferentes esferas de gobierno, instituciones-personas que configuran a las élites y a los grupos sociales con la finalidad de contribuir a que la sociedad

¹³ Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el desarrollo mundial. Banco Mundial, Washington, D.C. 1997, p. 34.

¹⁴ Ver: March, James G, y Olsen, Johan P. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.

¹⁵ Ver: Chinoy, Ely. *Introducción a la sociología* Editorial Paidós. Buenos Aires Argentina, 1968, p. 39; y Seckler, David. “Thorstein Veblen y el Institucionalismo. Fondo de la Cultura Económica. México. Cap. Introductorio. Sabater, Fernando. *Ética*. Instituto Federal Electoral, México, 2002.

acepte las estructuras institucionales que le permitan progresar. El gobierno no sólo es quien regula las normas, sino que, con sus acciones, moldea el entorno de las actividades políticas, sociales, culturales y económicas. Para bien o para mal, los gobiernos, la élite gobernante, marcan las pautas de conducta social, por ello se les atribuye una gran responsabilidad en la función pública. El discurso político es una forma de conducir a la sociedad sobre valores históricos democráticos y sobre derechos y obligaciones; sin embargo, los mensajes y las tesis de gobierno serían inútiles si no existiera la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, no sólo en términos teóricos y pragmáticos sino también en términos de una realidad histórica “positiva”. Si la retórica política es correcta, si el mensaje es adecuado, puede coadyuvar en el desarrollo; en cambio, si es de conflicto, contestatario, provocará el estancamiento, la depresión o, en casos extremos, la ingobernabilidad.

25.1. Credibilidad y legitimidad gubernamental

La élite gobernante y en particular las élites de poder se encuentran en una posición singular: no sólo están obligadas a establecer, mediante un proceso de toma de decisiones políticas y sociales, las normas a que deben ajustarse las personas y organizaciones sociales; también ellas deben asumir normas de ética y moral pública donde se obliguen a respetarlas. Sin embargo, cuando la normatividad es *abigarrada*, es difusa, su apego requiere casi de *expertos* en la materia para lograr aplicarlas. En estricto sentido, si no se aplican y se simplifican las normas y reglamentos, se pueden presentar dos hechos en perjuicio institucional: una ilegalidad y/o una parálisis de las acciones de gobierno, las cuales a todas luces son perniciosas para el avance institucional que promueva el desarrollo.

Los gobiernos, por supuesto, son quienes dictan las reglas de juego; también tienen que asegurarse de que éstas se cumplan de forma coherente y consistente, para que los diferentes sectores –empresas, trabajadores, asociaciones civiles, agricultores- tengan la seguridad de que dichas normas (tanto escritas como no escritas)* no se van a modificar “de la noche a la mañana”. Los gobiernos que frecuentemente y de manera imprevisible anuncian “*cambios*” en las normas pero no los ponen en práctica o que obligan de manera arbitraria al cumplimiento de las mismas, carecen de *credibilidad*, y la sociedad en su conjunto resiste ante esos hechos.

La credibilidad es difícil de medir, ya que depende tanto de las percepciones como de los hechos. Por ejemplo, en México existe mayor credibilidad al Instituto Federal Electoral, que a otras instituciones. Así también, puede existir mayor credibilidad a un gobierno abierto, democrático, que a uno cerrado, autoritario. El grado de corrupción de un país es una medición de la credibilidad de éste o la estabilidad política y la paz social. Para el sector privado, algunas formas de corrupción representan grandes riesgos, mientras que otras pueden ser previsibles y considerarse más bien como ‘lubricantes’ para acelerar los trámites. Para que exista corrupción debe haber un corruptor y un corrupto. Por esa razón, combatir la corrupción es tan difícil que muchos gobiernos que apoyan la idea de la renovación moral de la sociedad, se ven limitados a ponerla en práctica. Esto se debe a la falta de capacidad gubernamental; a falta de conocimientos especializados o por la insuficiencia de los esfuerzos encaminados a crear estrategias educativas para combatir la corrupción.

Para los empresarios privados el problema de la corrupción implica un incremento en el costo de un servicio.¹⁶ Sin embargo, socialmente, la corrupción es el síndrome de la

* Las reglas escritas son las determinadas por las normas y reglamentos; las no escritas son las de la negociación que involucran el proceso de toma de decisiones

¹⁶ Ver: Finanzas y Desarrollo. “*La lucha contra la corrupción en el mundo*”. Fondo Monetario Internacional, Washington. Marzo 1998. Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación. ob. cit.* p. 49

ilegalidad, manifiesta en el robo, la violencia, actos predatorios, arbitrariedad, impunidad, injusticia. En este sentido, el síndrome de la ilegalidad se mezcla en tres esferas: la delincuencia, la corrupción y un poder judicial imprevisible en la aplicación de la ley. El costo es altísimo. En México se calcula que el costo de la corrupción representa el diez por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB), situación a todas luces negativa para la sociedad y el gobierno.

25.2. La administración pública como Institución que puede fortalecer la credibilidad gubernamental para la promoción del desarrollo integral

La creación y consolidación de instituciones gubernamentales es un proceso necesario para fortalecer al Estado-nacional y para la gobernabilidad democrática. La transformación institucional dentro del sector público es difícil de conseguir, principalmente porque no existe la voluntad política para hacerlo, o por la falta de conocimiento de especialistas en la materia o por la insuficiencia de esfuerzos encaminados a diseñar políticas para el mejoramiento del aparato administrativo del Estado. Asimismo, la resistencia a la transformación, aun cuando existen incentivos para mejorar el funcionamiento de las instituciones del sector público, provoca limitaciones en la información, comunicación, capacidad de liderazgo y análisis de las prioridades que frustran cualquier decisión de intento de transformación.

La administración pública es fundamental para promover el desarrollo integral. Alrededor de ella se pueden diseñar políticas gubernamentales y prestar bienes y servicios públicos que no lo pueden hacer los sectores social y privado. En realidad, los problemas generados alrededor de las instituciones gubernamentales derivan entre otros factores de los siguientes: 1) la falta de liderazgo con autoridad y fuerza ejecutora, 2) la falta de ordenamientos jurídicos y administrativos claros y simples, dentro y fuera del ámbito del sector público. No basta contar con ordenamientos jurídicos y administrativos si no se cumplen, ya sea por su falta de realismo o por ordenamientos abigarrados; 3) la falta de una reforma administrativa integral, que abarque desde el ordenamiento normativo-institucional hasta mecanismos de atención al público como insumos para el mejoramiento de la administración pública; 4) la falta de políticas bien definidas para la prestación de bienes y servicios; 5) La falta de democracia en materia de desarrollo de personal, lo cual impide generar un capital humano eficiente en las instituciones públicas; y, 6) La falta de acciones que frenen el crecimiento de las demandas que sobrepasan la capacidad gubernamental.

La inteligencia del sistema gubernamental está en la parte central del mismo, en donde convergen las deliberaciones y decisiones de las élites del poder público. La élite política establece objetivos; no obstante para que éstos se materialicen deben traducirse en prioridades estratégicas, lo que requiere mecanismos consensuales que permitan tomar decisiones con conocimiento de causa, en forma disciplinada y responsable. El reto es establecer normas que permitan a quienes toman las decisiones y a los ejecutores u operadores de éstas, la flexibilidad que se necesita para definir las prioridades y las líneas de acción, así como enmarcar sus decisiones en procesos que admitan la participación y supervisión de las partes interesadas. En este sentido, los proyectos gubernamentales son una herramienta poderosa que implica un alto grado de conocimiento metodológico y normativo dentro de la ingeniería administrativa, en donde se conjugan las políticas con las acciones ejecutivas.¹⁷

Dentro de una posible reforma administrativa, se requiere encontrar el *punto medio* entre flexibilidad y responsabilidad. Establecer prioridades con base en diagnósticos adecuados para tomar en cuenta la creciente demanda de bienes y servicios por parte de una población en

¹⁷ Arce Tena, Carlos A. *Planeación y Control de Proyectos Gubernamentales. ob. cit.* 1976.

crecimiento. Por tanto, es necesario establecer mecanismos mixtos tanto privados como públicos de captación de necesidades, de demandas, y provocar una oferta productiva que satisfaga dicha demanda. En este sentido, el sector público, desde el punto de vista estratégico, no tiene que ser el único proveedor y en esta situación, la atención a las demandas, opiniones y expectativas de los ciudadanos, pueden servir como acicate para aumentar la efectividad de las acciones de gobierno.

Los servidores públicos responsables, comprometidos, con mística de servicio, son los que inyectan energía al sector público; un servidor indiferente lo asfixia. La mística de servicio es un elemento esencial para que rinda este grupo de personas, pero esto no es posible sin un sistema de contratación y ascensos basado en el servicio profesional, con una remuneración justa, adecuada al entorno socio-económico y un fuerte sentido de solidaridad y lealtad a las instituciones.

25.3. Comportamiento institucional y de los servidores públicos para aumentar la credibilidad del sector público

No todos los organismos administrativos e instituciones gubernamentales obtienen los mismos resultados con respecto a las necesidades sociales. ¿Cómo puede el gobierno empezar a corregir esta situación? Los complejos problemas que entraña el diseño institucional no se prestan a soluciones claras e inequívocas. Esta atención difiere de los diferentes enfoques relativos a las modificaciones de las estructuras, procesos, funciones, a la capacidad técnica y presupuestal; como los que tratan de enfocar el objeto de estudio en el *comportamiento institucional*. La lucha contra las prácticas y abusos administrativos, en el marco de una ética pública, no basta con códigos de conductas que prohíban el soborno o el influyentismo. Lo importante es una *reforma administrativa* diseñada por etapas, como la efectuada en México en el período de 1976-1982;^{18*} es establecer normas y mecanismos de incentivos reales capaces de traducir las ideas en acciones concretas; las palabras y promesas en hechos consistentes con la realidad. En pocas palabras, *ser congruente entre lo que se dice y se hace, como valor para aumentar la credibilidad del sector público*.

La credibilidad en los gobiernos depende, en algunos casos, de la autoridad y del prestigio de los servidores públicos. Esa autoridad y ese prestigio, a su vez, dependen del mérito personal y profesional obtenido en el desempeño de una carrera en el ámbito del sector público. Empero, si la remuneración no es justa y adecuada o inferior a la del sector privado, la autoridad y el prestigio por sí solas no compensan el desajuste entre la calidad y el costo profesional.

La evaluación de la idoneidad de la remuneración en el sector público, se puede medir por las diferencias entre las remuneraciones que existen al interior del sector público y las de éste con las del sector privado. Sin embargo, pueden ser erróneas las mediciones de los sueldos y salarios, en virtud de que existen diferencias en las funciones vinculadas a cada puesto. En general, los servidores públicos están peor remunerados que sus homólogos del sector privado, como sucede al comparar los sueldos y prestaciones de los colegas dentro del propio sector público y los colegas de otros países similares al evaluado. En el caso de México, se han establecido medidas de austeridad adoptadas desde los años setenta, las cuales han reducido

¹⁸ La reforma administrativa diseñada e instrumentada por etapas en el período de 1976-1983; de transformaciones estructurales y funcionales; la sectorización; la programación; la administración del personal público; impulso a programas de descentralización; entre otros. Ver: Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1980.

* Sánchez González, José Juan, señala que han existido en México siete intentos de reformas administrativas de 1917 a 1970; a partir de los 70 han existido mecanismos de transformar parte de los procesos administrativos en varios campos. Las reformas impulsaron los procesos de planeación; programación y presupuestación; la modernización; la renovación gerencial; sistemas de evaluación del desempeño; compras del sector público y la excelencia basada con el ISO-9000. Ver Sánchez González José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. 1998.

la remuneración real, argumentándose que aunque el salario no sea suficiente, el empleo está seguro, esto como efecto de un crecimiento poblacional y la absorción en parte de la mano laboral. Aun cuando los indicadores sobre la masa salarial total hayan sido elevados, a menudo los sueldos individuales siguen siendo bajos por razones de mantener el empleo y no la calidad del capital humano. El riesgo a que se enfrenta el gobierno es la huida de los servidores públicos capaces al sector privado, o la búsqueda de compensaciones ilegales que generan corrupción, además del desaliento y degeneración del cuerpo administrativo de gobierno.

Es grave también, ante la necesidad de corregir el déficit público, que se tomen decisiones para comprimir la estructura salarial, reducir la remuneración en la administración pública y acelerar la desincorporación de los servidores públicos. Estas medidas pueden tener efectos negativos, ya que generan desempleo.

25.4. Mecanismos colegiados (gabinetes) para el diseño de políticas

Los funcionarios al más alto nivel, mediante mecanismos colegiados, de gabinete, son por lo regular los que establecen objetivos y directrices estratégicas basados en el análisis de problemas específicos. Sin embargo, los diseños institucionales como las leyes, los códigos, los organismos y los programas permanentes, son factores que determinan las prioridades políticas y pueden poner de manifiesto los costos y beneficios de políticas alternativas. Hay que aclarar que el análisis de los problemas a resolver, en determinado momento, depende de factores que condicionan su desarrollo, dentro de condiciones históricas que se heredan, como lo señala Richard Rose:

“Existen condiciones históricas que en un periodo de tiempo un gobierno no puede alterar lo que se ha hecho. Por mucho que quiera cambiar las cosas –aumentar o reducir- deberá empezar con lo que hereda. La herencia es un conjunto de organizaciones, algunas de ellas están incorporadas a la Constitución del país; un código que establece las leyes y los procedimientos para la dirección de los empleados públicos, la recaudación de impuestos y la combinación de recursos en los programas, así como diversidad de programas con beneficiarios y clientes. Las organizaciones gubernamentales institucionalizan el pasado, llevando su influencia al presente, se refuerzan por procesos de socialización política que condicionan a los individuos a esperar persistencia y continuidad en la obra del gobierno de un año a otro”.¹⁹

Las leyes, normas y reglamentos como marco de referencia en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de políticas, se conciben, en la manera de limitar el tipo de presiones políticas inconexas, que pueden llevar a una toma de decisiones mediocre, parcial o a resultados inesperados. Si las élites políticas o los servidores públicos sólo se basan en sus propios intereses personales, de grupo o de los partidos políticos a los que les deben el cargo, el resultado puede ser perjudicial para la sociedad, incluso desestabilizador e ingobernable. En los asuntos de Estado y en la acción de gobierno no existe una *mano invisible* que guíe automáticamente las iniciativas individuales hacia el bienestar social. Para que exista congruencia y consistencia en las acciones de gobierno, debe haber mecanismos de coordinación, de inducción, de disciplina en las deliberaciones y decisiones políticas, sobre una agenda adecuada de temas prioritarios. Por lo regular, en algunos países existen organismos de coordinación de políticas estratégicas con capacidad para orientar procesos consultivos dirigidos a la mayoría de la gente que no tiene la preparación de los políticos profesionales.

Existen en Francia, Japón, Estados Unidos y Suecia, mecanismos para el diseño de políticas, estimación de costos, evaluación por medio de consultas y de deliberaciones públicas, así como adopción y registro de decisiones junto con la supervisión en su aplicación. Por ejemplo,

¹⁹ Rose, Richard. “El Gran Gobierno”, un acercamiento a los programas gubernamentales. Fondo de Cultura Económica. México 1998, p. 82.

la Secretaría del Gabinete en Francia, que siendo un cuerpo colegiado impulsó acciones reformistas; en Japón, con el Management and Coordination Agency. En Estados Unidos, el Office of Management and Budget (OMB); en Suecia, el Ministerio de Administración Pública. Todos ellos organismos que permiten el consenso y la coordinación de las propuestas realizadas por los ministerios antes de su presentación ante los congresos.²⁰

Con la participación, el liderazgo, la innovación y la capacitación, siempre es posible introducir mejoras encaminadas a la búsqueda de resultados positivos en el proceso de elaboración de políticas. Por ejemplo, los comités del Congreso en Estados Unidos, son el principal foro de debate de las políticas del Ejecutivo. Los órganos administrativos en Estados Unidos se rigen por la Ley de Procedimientos Administrativos de 1946, y tienen en su forma de deliberación al *Gabinete* formado por los jefes de los 13 órganos del Ejecutivo con rango de departamento. Asimismo, existe el *Gabinete externo* (*Outer Cabinet*) compuesto por los secretarios de los nueve departamentos de Estado que tienen a su cargo un sector especial (Agricultura, del Trabajo), que interceden ante el Presidente para defender o promover los intereses sectoriales; también existe el Gabinete *“interno”* (*“Inter” Cabinet*), que está compuesto por los secretarios de Estado, de Defensa, del Tesoro y el Procurador General, quienes comparten la perspectiva del Presidente y desempeñan una función de *asesoría*.²¹

En América Latina y el Caribe, por lo regular, no existen los gabinetes como órganos centrales para el diseño de políticas, se carece de la capacidad y coherencia interna necesaria para formular y coordinar las políticas macro y estratégicas. Hasta finales de la década de los noventa, en México se podría decir que existía el Gabinete *“ampliado”*, el Gabinete *“legal”*, el Gabinete *“económico”*, el Gabinete de *“comercio exterior e interior”*. Según las prioridades, se reunían los secretarios de Estado a deliberar sobre la materia en estudio. A partir del 2000, al inicio del periodo presidencial de Vicente Fox, el gabinete se dividió en tres: *“crecimiento con calidad”*, *“desarrollo humano”* y *“orden y respeto”*. Sin embargo, la capacidad central es escasa y está repartida entre una élite coordinada por un pequeño grupo de altos servidores públicos, con cobertura de influencia. Estas manifestaciones de concentración de poder se ven agravadas por la falta de coordinación y colaboración entre los órganos del Estado: tanto del Legislativo como del Ejecutivo; por ausencia de mecanismos de contratación y ascenso de los funcionarios públicos especializados basados en el mérito profesional; por la imposibilidad de contar con personal especializado; por falta de previsiones presupuestarias basadas en hipótesis sólidas y realistas, no sólo sobre el momento de su presentación, también sobre la base de estudios históricos. Todo ello menoscaba la transparencia y la previsibilidad en la toma de decisiones.

La falta de normas y de capacidad para coordinar, modificar y disciplinar la toma de decisiones, sumada a la ausencia de sistemas para el registro de decisiones, junto con la evaluación de su aplicación basada, en costos y beneficios, de las propuestas de política, ni existen mecanismos para someter a un escrutinio público la toma de decisiones, derivan en parte, por la inexistencia de cuadros de personal especializado en cuestiones administrativas y de cuadros políticos profesionales que observen las normas, las leyes y tengan la voluntad política de gobernar bien. Las políticas bien concebidas sirven de poco si se aplican mal. La mala calidad, el costo elevado, el derroche, el fraude y la corrupción han hecho deficientes los servicios públicos.

²⁰ Ver: Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado, tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica. México. 1995, pp. 20-24.

²¹ Watson, Richard A. *ob. cit.* p. 437.

Las propuestas para una *nueva administración pública*, entendida ésta como una administración mejor (más eficiente) y un servicio público con igualdad social,²² tienen como objetivo el análisis del sector público basado en el diagnóstico sobre un grupo de instituciones interrelacionadas con finalidades diferenciadas. Lo importante es contar con titulares que se integren, se coordinen y se disciplinen en forma colegiada y cuyos organismos diferenciados tengan mayor grado de desconcentración y flexibilidad para administrar la asignación de recursos, así como el manejo de reconocimientos en cuanto a la obtención de resultados.

Definir qué organismo o institución es el responsable de diseñar políticas y cuáles son los organismos operativos con fines particulares, requiere de medidas acompañadas de una delegación de facultades a las autoridades de gestión y una mayor responsabilidad por obtener resultados positivos. El problema es particularmente preocupante a nivel de servidores públicos que tienen contacto con el público, cuyos agentes (policías, inspectores, promotores de salud, maestros) se relacionan cotidianamente con la población, y al no existir mecanismos de medición para la rendición de cuentas y para incentivar a los que realizan bien su trabajo (aun cuando se utilicen encuestas, entrevistas e indicadores del desempeño laboral), la motivación y la lealtad se ven mermadas en las actividades laborales.

25.5. La lealtad, motivación y competencia de los servidores públicos

La lealtad, la motivación y la capacidad de competencia de los servidores públicos son elementos importantes para que el personal se identifique con los objetivos de las instituciones, con una *visión* a largo plazo basada en las responsabilidades diferenciadas y específicas. La lealtad, motivación y competencia son virtudes para el sector público, donde la identificación de las personas con las instituciones no son fáciles de detectar. Por ejemplo, en Alemania, Francia, Japón y Corea, se vela porque las lealtades de los profesionales estén en la misma frecuencia de los intereses nacionales. Para propiciar esta identidad e identificación de intereses, se recurre a la seguridad en el empleo, a la renovación y al incentivo de una carrera institucional. Independientemente que la élite política se dedique al diseño de políticas orientadas a ampliar la cobertura de los bienes y servicios, la bujía que mueve al gobierno es el personal identificado con las instituciones. Como señalábamos en el capítulo relativo a la Nación, si un pueblo no está identificado con principios y valores nacionales, si no está orgulloso de su país y lo que le ofrece, no es un pueblo capaz de desarrollarse en forma integral.

Así, cualquier iniciativa por seleccionar y contratar a servidores públicos competentes, suele tener como marco de referencia la identidad con la Nación, en la seguridad en el trabajo y en la remuneración adecuada. El sueldo es ciertamente importante, pero también lo son otros incentivos como la selección, contratación, capacitación, desarrollo de personal y las buenas prestaciones para una vida digna, conforme a un sistema profesional de carrera basado en el mérito y en el fomento al espíritu cooperativo, en los valores éticos, de solidaridad, de respeto, de tolerancia entre los funcionarios, aspectos importantes para coadyuvar a lograr los objetivos nacionales y para realizar adecuadamente el quehacer administrativo público. La contratación, los ascensos basados en los méritos tienden o pretenden acotar los mecanismos del *favoritismo* político, inducir a la permanencia del personal profesional adecuado a las funciones encomendadas. El sentido de la solidaridad, de la ética, del respeto, de la tolerancia, entre el personal directivo y el personal administrativo, alienta una mayor identificación con los objetivos institucionales.

²² Frederickson, H. George. "Hacia una nueva Administración Pública, en Clásicos de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. Ob. cit. p. 647.

25.6. La congruencia como necesidad para darle sentido y credibilidad a la gobernabilidad democrática

El mayor reto para la gobernabilidad democrática consiste en lograr la *congruencia* entre las necesidades, expectativas y participación de la población, y el proceso de toma de decisiones políticas, las restricciones económicas y las obras gubernamentales. De tal suerte que el procesamiento de las demandas, la transparencia de éstas como insumo en las deliberaciones y decisiones políticas, en el marco de las restricciones económicas, genera una oferta en bienes públicos que repercute en la estabilidad gubernamental, en virtud de la congruencia con que se actúe. Pero una congruencia que le dé sentido a la estabilidad dinámica como característica de la gobernabilidad democrática y no como una estabilidad congelada. Al respecto, Mauricio Merino apunta: “una congruencia que no puede reducirse a la búsqueda de una suerte de estabilidad congelada, sino que debe entenderse como la necesidad de darle sentido a la transición del régimen en su conjunto...”²³

Para entender mejor la congruencia de las acciones de gobierno, señalamos las funciones que desarrollan quienes toman las decisiones, al ubicarlas en cuatro niveles: 1) el político 2) el de toma de decisiones político-administrativas, 3) el técnico-administrativo, y 4) el operativo-administrativo. En el primer nivel se ubica la élite política con más funciones políticas y menos administrativas; en el segundo nivel se encuentran los profesionales con más funciones administrativas y menos políticas; en el tercer nivel se hallan los técnicos con funciones técnico-administrativas, y en el cuarto nivel quienes se encargan de ejecutar las acciones. Todos tienen una importancia funcional, ni un rango menor que los otros, sólo existen responsabilidades diferenciadas y específicas. Todos necesitan conocer la misma información, saber qué se hace y cómo se hace.

En primer y segundo nivel se encuentran los centros hegemónicos del poder político, económico y social. “En esos centros de poder destacan los gobiernos (diferentes órdenes federal, local y municipal), dado que son las instituciones que tienen a su cargo la autoridad, la movilización de recursos, el diseño e implementación de políticas y la relación abierta con los grupos ciudadanos. En este sentido, la estabilidad de la sociedad denota cómo las instituciones públicas, privadas y sociales se engarzan para crear sistemas de cooperación que reduzcan la tensión y los antagonismos sociales”.²⁴

La gobernabilidad así entendida es la capacidad dinámica de las esferas de gobierno para crear *sistemas de cooperación* en una sociedad plural, en respuesta a las diferentes demandas y expectativas de la sociedad, que eviten la ruptura social y política. Así, un objetivo de la gobernabilidad es la estabilidad dinámica y la coexistencia pacífica de la sociedad.

26. La opinión pública en la toma de decisiones

La manifestación social genera opinión pública. Los partidos políticos crean a los hombres de Estado y de gobierno; las fracciones se disputan la posesión del poder; en cambio, las universidades y las escuelas de pensamiento crean filósofos, élites de ideas científicas, élites de gobernabilidad (las instancias en las que se discuten y formulan los principios políticos en el terreno puramente especulativo de la ciencia, son contrarias a las fracciones que se disputan la posesión del poder).

La opinión pública es un poderoso instrumento para orientar ciertas políticas de Estado y exigir la transparencia de la función pública. La opinión pública es la manifestación social no violenta que se traduce en la percepción que tienen los ciudadanos de un amplio conjunto de variables

²³ Merino Huerta, Mauricio. “La transición votada” crítica a la interpretación del cambio político en México. Fondo de Cultura Económica. México, 2003, p. 57.

²⁴ Ver: Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, Retos y Perspectivas*. Plaza y Valdes editores. México. 2000, p. 86.

políticas y económicas. Para captar esas percepciones y preocupaciones se utilizan encuestas de opinión pública. Las encuestas tienen diferentes rangos y formas sobre los aspectos en los que se requiere tener una opinión. Las encuestas de popularidad de los gobernantes, es una forma común en un país democrático. La participación de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones públicas influyen directamente en sus vidas y de una u otra forma plantean necesidades que se traducen en ofertas de legitimidad. Por ejemplo, la credibilidad de las elecciones; de la calidad de los bienes y servicios públicos; la percepción sobre en qué campos el gobierno debe priorizar su atención: salud, servicio a los ancianos, ayuda a los desempleados, asistencia a la industria, la participación de la mujer en las decisiones políticas; las diferencias en el empleo e ingreso; la competitividad del país en los mercados mundiales; la intervención del gobierno para reducir la brecha entre ricos y pobres; el mantenimiento del orden público; la confianza de las instituciones públicas, entre otros.

Estamos viviendo en un mundo en que la información y el pluralismo de la sociedad obliga a los gobiernos a considerar y atender las opiniones de los ciudadanos. Todo parece indicar que el Estado sigue siendo aceptado, aunque el desempeño de algunas instituciones gubernamentales no está a la altura de las expectativas.²⁵

27.- Reclutamiento político y acceso al poder político

El reclutamiento político y el acceso al poder político, por lo general, se puede analizar, también, por tres vías. La primera, acceder al poder por medio de los partidos políticos se ha denominado *partidocracia*; la segunda, que utiliza a las esferas de poder en dos órdenes: el *federal y el estatal*; y la tercera, llegar al poder por medio de la administración pública.

Los partidos políticos tienen en sus documentos básicos: declaración de principios, programas de acción y estatutos, tres elementos que conforman la filosofía, la administración y las normas de su actuación. Con ellos se erige el marco reglamentario que les da su razón de ser. Si bien los tres elementos se aplican en el grado y medida que establecen las circunstancias de lugar y tiempo, tratan de evitar la degeneración en facciones que sólo significan el egoísmo del grupo triunfante, la subordinación del interés de la nación a las personas que la forman. Así, el individualismo provoca facciones, como lo señala Sartori: “degeneración de los partidos políticos en grupos de facción”,²⁶ es decir, los partidos se convierten en grupos de facción con objeto de imponer su propia línea política en oposición al sistema de gobierno para obtener adeptos y *botín* para sus intereses personales o de grupo, aun cuando estén en contra del interés superior de la nación.

El carácter de *facciones* que revisten muchos partidos políticos, por arrastrar una exigencia puramente artificial y al no contar con otro sustento que el *personalismo*, han hecho que se ponga en tela de juicio el valor racional de los partidos políticos, como factores de la vida política, considerándolos, en algunos casos, más bien como causa de conflicto o perturbación política. Empero, cuando los partidos políticos son verdaderos interlocutores de la sociedad, cuando derivan su fuerza de la opinión pública y aspiran al poder mediante un ideal determinado, tienen su razón de ser en la vida de las naciones. En efecto, cuando han de emitir su opinión y su voto sobre cualquier materia, se manifiestan en el ánimo de cada persona diversas ideas y opuestos sentimientos. Así se puede imaginar lo que representa un candidato o un partido político que pugna por resolver, en diferentes sentidos, los anhelos, las expectativas, las aspiraciones de los diferentes segmentos de la sociedad. Esto mismo sucede

²⁵ En 2003, el Instituto Federal Electoral, hizo una encuesta sobre la credibilidad de las instituciones que arrojó los siguientes datos: el Ejército, la Armada, el Instituto Federal Electoral, estaban en los rangos superiores. Otras instituciones como los ministerios públicos, los diputados y los partidos políticos estaban en rangos inferiores.

²⁶ Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Marco para un análisis. Ed. Alianza. Madrid. 1976.

en la sociedad, con la diferencia de que lo que en las personas se manifiesta como sentimiento, aparece en la sociedad como ideales, con ideologías diferenciadas y sostenidas por una agrupación. Y así como toda persona prudente debe apreciar y medir cada uno de los pensamientos que cruzan por su inteligencia antes de emitir su voto razonado o verificar un hecho, de la misma manera la vida pública ha de reproducirse, teniendo en cuenta la variedad de ideas y tendencias que afloran al interior de la opinión pública. Hacer del conocimiento público los anhelos, las expectativas, las aspiraciones de los diferentes segmentos y lograr que el gobierno los traduzca en planes, programas y proyectos, tal es la misión de los partidos políticos que aspiran a gobernar democráticamente.

El reconocer a los partidos políticos como instancias de reclutamiento de cuadros políticos, ha dado lugar a que sean objeto de estudio por parte de la ciencia política contemporánea; prueba de ello están los trabajos de Duverger, Oñate, Bartollini, Sartori, Marván Laborde, Lefort, Cansino, Rodríguez Araujo, Loaeza, entre otros.²⁷ Sin querer penetrar en este estudio acerca de la naturaleza, clasificación, formas, dirección y procedimientos de los partidos políticos, porque nos apartaríamos de nuestro objeto de estudio, nos limitaremos a señalar que la *partidocracia* es una vía para acceder al poder político que causa efectos en la gobernabilidad democrática.

27.1. La partidocracia, vía para acceder al poder político

El término "*partidocracia*" se ha utilizado para denotar un fenómeno de acaparamiento del poder político por un partido hegemónico o varios partidos en una coalición o en alianza, de manera que el proceso de toma de decisiones gubernamentales se realiza en el ámbito partidista, y por lo regular al margen de las esferas de gobierno. La partidocracia más que una forma de gobierno, es el dominio verdadero y propio de un partido político o de sus ambiciones de dominio. Las críticas que se hacen a esta forma de poder político se refieren a la permanencia de una *élite de notables* en puestos de elección popular, evitando, por medio de la reelección, la movilidad y estratificación social. Cabe añadir que el debate contra la partidocracia va acompañado por el tipo de elección mixta: de mayoría relativa y la de *representación proporcional*, pero principalmente a la segunda. La crítica no se realiza tanto al papel que juegan los partidos políticos, como al surgimiento y consolidación de los partidos llamados "aglutinadores" de "*integración social*" o "*atrapa todo*",²⁸ en tanto que representan intereses a veces indiferenciados, en ocasiones totalizadores, y su ambición o éxito depende del monopolio del poder político y de la vida política organizada.

La partidocracia se identifica así por la preeminencia de los partidos en todos los ámbitos de la vida nacional: política, social y económica, que culmina en un complejo control de los partidos sobre la sociedad.

El control de los partidos políticos sobre la sociedad deriva de su incapacidad de desempeñar, con resultados positivos, las funciones de transmisión de las demandas, la generación de una oferta política y el ejercicio del poder político en el ámbito gubernamental.

²⁷ Ver: Duverger Maurice. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. México 1984; Oñate, Pablo, en Rafael del Aguilar (editor), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trota, 1977, pp. 251-270. Bartollini, Stefano. *Partidos y Sistema de Partidos*, en G. Pasquino, S. Bartollini, M. Cotta, *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Alianza. Universidad Textos, 1991, pp. 217-264. Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistema de Partidos*. Vol. I. Madrid. Alianza, 1980. Marván Laborde, María, *Partidos Políticos: ¿Instituciones necesarias o prescindibles?* Metapolítica, *Revista trimestral de Teoría y Ciencia Política*, México, Vol. 3, Núm. 10, abril-junio de 1999, pp. 259-279; Lefort, Claude, en Mario Santos (Coord.), *¿Qué queda de la representación política?* Caracas, Nueva Sociedad, s/f., pp. 139-145. Cansino, César, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, año 39, Núm. 156, abril-junio de 1994, pp. 225-229. Rodríguez Araujo, Octavo. *La Reforma Política y los Partidos en México*. México. Siglo XXI, 1979. Loaeza, Soledad. *El Partido Acción Nacional: La Larga Marcha 1939-1994*, México. Fondo de Cultura Económica, 1999.

²⁸ Bartollini, S. *Partidos y Sistema de Partido*. Tomado de: G. Pasquino, S. Bartollini, M. Cota. *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Alianza Universitaria Textos. 1991, cap. 6, pp. 217-264.

La crítica a la *partidocracia* lo es también a la dictadura de una facción que se autorecluta y se automantiene en puestos de elección popular, que vive de la política y no para la política. El reclutamiento de estas facciones se realiza con base en la afiliación partidista, el uso de criterios de pertenencia partidista por encima de criterios de competencia, *profesionalidad* o del mérito político.

La pura pertenencia partidista no es un criterio para triunfar sobre la competencia a ocupar cargos públicos, pero el grado de engarzamiento entre la permanencia y la competencia, es un criterio para la selección en puestos públicos. Los militantes de algunos partidos políticos cuando llegan al poder gubernamental, éste les sirve como botín y trampolín político. Asimismo, algunos funcionarios públicos “apartidistas” se han afiliado a los partidos en el poder sólo para acceder a los niveles de calidad profesional que requiere la función pública. Así, por ejemplo, el responsable de las finanzas de un partido puede pasar por experto y por tanto acceder a un puesto en el ministerio financiero o en la secretaría de hacienda. A su vez, un funcionario público apartidista puede apropiarse del título de profesional en asuntos públicos e incursionar en un partido para mantenerse en el poder político.

La partidocracia entra a un círculo perverso, llegando incluso a reclutar a los elementos más ambiciosos y con menos escrúpulos. Sin embargo, por lo general, la selección y el reclutamiento partidista se lleva a cabo entre las personas afiliadas al partido, aunque no cuenten con un título profesional; después, si logran sobresalir, un requisito no formal, más bien social, es lograr su mérito profesional, esto, cuando lo requiere la situación, el cargo o puesto a desempeñar.

El reclutamiento del personal político con criterios debidamente establecidos, debe definir la compatibilidad de los cargos a niveles de la estructura gubernamental, lográndose una renovación de los mismos; lo que evitaría así reducir el círculo de personal incompetente para ocupar puestos de alta responsabilidad política. La competencia, la movilidad, la estratificación y la rotación del personal político pueden coadyuvar a romper, o por lo menos a reducir, los aspectos negativos de la partidocracia. La renovación periódica de los órganos del poder político es un mecanismo que evita el monopolio de unos cuantos, detiene la concentración del poder como resultante de la *ley de hierro de la oligarquía** y abre los cauces políticos hacia una gobernabilidad democrática.

27.2. Acceso del poder político por la vía de gobiernos central y local

La segunda vía para el reclutamiento político es utilizar los espacios de gobierno: el central y el local. Una de las formas de reclutamiento político tiene su origen en los puestos de elección popular en los diferentes órdenes de gobierno, lo que ha obligado a ampliar la cobertura del poder, además de incidir en su relación con la administración pública. Los políticos con una trayectoria en los gobiernos locales se han identificado como aquellos que tienen experiencia electoral-administrativa con influencia en el sistema político local. A los gobernadores de los estados y a los líderes políticos en las entidades federativas se les atribuyen dotes de administradores con flexibilidad intelectual, pragmatismo y sentido común, en contraste con los políticos que se han formado en el centro del poder. Sin embargo, a los políticos con trayectoria en los gobiernos locales se les critica por su falta de preparación especializada en los asuntos nacionales e internacionales y se les señala, con frecuencia, como parciales frente a grupos de presión regionales. En sus Estados se les considera como una especie de caudillos que se benefician del amiguismo, de los lazos familiares y compadrazgos, y en la mayoría de las veces

* Concepto utilizado por Robert Michels para explicar el fenómeno de las minorías gobernantes o de las élites en el ámbito de la organización estatal, en la organización de grandes partidos de masa. Michels, Robert. *La sociología del partido político en la democracia moderna*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

sin una trayectoria política administrativa, ya sea en puestos de elección popular o en la administración pública local. Se les observa si poseen la habilidad política para controlar y apaciguar intereses como condición que les permita ascender al nivel nacional de gobierno y si las formas de negociación y persuasión son democráticas o autoritarias.

27.3. Acceso al poder político mediante la administración pública

La tercera vía para el acceso al poder es la administración pública. En países donde la intervención gubernamental es menos democrática, con regímenes autoritarios o semi-autoritarios, en donde el presidencialismo es importante, la incorporación y permanencia en la administración pública es la vía privilegiada para acceder al poder político. En contraposición, se encuentran los regímenes democráticos con una presencia importante del mercado político, de la competencia electoral abierta y un pluralismo ilimitado. La vía para acceder al poder político dentro de la administración pública es colateral al poder generado fuera del sector público, en las élites económicas y sociales. En regímenes abiertos y plurales la diferencia no se acentúa más entre administradores públicos y las élites del poder, en donde existe un servicio civil de carrera y en donde la burocracia misma no es un foro político primario para acceder al poder político.

Los antecedentes del servicio civil se ubican, a mediados del siglo XVI, en Francia y Gran Bretaña. En esos países existía la dicotomía entre el poder divino instituido desde Roma por la iglesia católica y el poder terrenal del monarca, que encontraba a la voluntad política diversos obstáculos en su operación, que sólo podía ser salvado con la instrumentación de un cuerpo administrativo alejado de los intereses de Roma.²⁹ En el siglo XIX, por lo menos en tres países, se empezó a institucionalizar la carrera burocrática. “Sin que se diera aún la categoría específica del servicio civil, el método se empezó a institucionalizar en el primer cuarto del siglo XIX, al menos en tres estados pioneros del nuevo sistema: Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. En Estados Unidos, el Congreso dispuso en 1853 que no se nombrara ningún empleado hasta que hubiera examinado y lo juzgara idóneo un tribunal de tres examinadores. La promulgación de la ley del servicio civil, en este país tardó treinta años más. En Gran Bretaña, la aplicación del sistema se dio en 1854, como respuesta a la necesaria eficiencia y honestidad que exigía el manejo del presupuesto público que culminó con la elaboración de un informe, conocido como el Northcote-Trevelyan Report, que sugería la definitiva integración del Servicio Civil. El informe pretendía crear un aparato administrativo moderno, con servidores públicos de carrera contrario a la administración de funcionarios públicos que debían sus puestos a la influencia y al clientelismo político; al no existir un conjunto de normas de sueldos y salarios, las remuneraciones oficiales se complementaban con sobornos y los funcionarios, que consideraban su puesto como un ‘Botín’ que podía venderse; a menudo contrataban y pagaban a sus propios empleados. Aunque el sistema no excluía el ascenso gracias al talento personal, no era una base para una administración adecuada a la modernidad. Hasta 1870, se pudo instrumentar el Informe Northcote-Trevelyan, cuando se disminuyó la contratación por medio de padrinazgos y se hicieron obligatorias las categorías intelectual (política y administración) y la mecánica (tareas administrativas). A finales del siglo XIX, el Reino Unido había sentado los cimientos de un gobierno moderno e institucionalizado oficialmente con los valores de la honradez, la economía y la imparcialidad política. En Francia, la institucionalización del servicio civil con las mismas ideas del Reino Unido ocurrió hasta 1945, con la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública”.³⁰

Posteriormente, se extendió su aplicación a otros países de Oriente, Europa Occidental y del Continente Americano.

²⁹ Ver: Merino Huerta, Mauricio, *El Servicio Civil*, Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1978, p. 483.

³⁰ *Ibid.*, pp. 484-485

En relación al sistema de incorporación, reclutamiento, selección y contratación de los funcionarios públicos, se desarrollaron dos grandes sistemas basados en el talento y en el mérito personal. El primero se denominaba *sistema mandarín* y el segundo por "*contratación abierta*". El *sistema mandarín* se refiere a un conjunto de elementos ordenados en forma jerárquica en el que la incorporación, el reclutamiento y la selección se limita a los candidatos que parecen contar con un futuro promisorio desde el comienzo de su carrera profesional. Tradicionalmente, el "*sistema mandarín*" se refería a una élite de funcionarios de la administración en China y algunos otros países asiáticos; utilizaban un sistema de carrera, dentro de un cuerpo profesional en el que se incluyen también los niveles inferior y medio de la administración pública. Así, en su sentido moderno, la contratación se realiza en forma centralizada y es selectiva, basada por lo general en un riguroso examen de admisión. Los candidatos que aprueban ese examen de admisión acceden por la vía rápida hacia los puestos de gobierno. Es decir, esos funcionarios que suelen tener una preparación académica más bien amplia, se incorporan a un escalafón general, en vez de ubicarlos en puestos concretos. Una persona que se incorpora a una institución requiere del ejercicio y de la experiencia en el manejo tanto de sus funciones como de la actitud y aptitud en su desempeño. De lo contrario, una persona que sólo tiene conocimiento teórico y capacidad retentiva puede ocupar un cargo que requiere no sólo privilegiar la memoria o el conocimiento teórico, sino una capacidad de aprendizaje y una calidad de liderazgo en su interrelación con los demás.

Estos sistemas son comunes en Francia, Japón, Singapur y Alemania. En la Escuela Nacional de Administración (ENA), en Francia, se preparan los futuros directivos de alto nivel, quienes deben realizar un año de prácticas profesionales más 15 meses de estudios teóricos. En Japón, de la Universidad de Tokio egresa la élite administrativa del país, cuyos integrantes poseen en su mayoría formación jurídica y conocimientos generales sobre la administración pública. En Singapur se aplica este sistema con algunas variantes: los candidatos más prometedores rotan en puestos de aprendizaje durante dos años. En Alemania existe un sistema de pasantes con posibilidad de ubicarse en la esfera político-administrativa; se observa su idoneidad y sus conocimientos técnicos, capacidad y la aptitud para las funciones político-administrativas.³¹

El segundo sistema, conocido por "*contratación abierta*", es un método más flexible, descentralizado y cada vez más orientado por el mercado: la oferta de trabajo institucional y la demanda para la contratación de funcionarios públicos. El servicio civil en Estados Unidos de Norteamérica, en contraste con el *modelo mandarín*, permite el ingreso por competencia; sin embargo, el candidato no es asignado a un puesto permanente, sino hasta que acredite su desempeño en un periodo de prueba que oscila entre siete semanas y seis meses; concluido ese periodo de prueba y si acredita su desempeño, se le otorga un puesto en las agencias gubernamentales.

Estados Unidos complementa su sistema de contratación horizontal con un *servicio ejecutivo superior* encaminado a constituir una élite de la administración pública. Sin embargo, como lo señala Ricardo Uvalle, "el principal dilema que plantea el Sistema de Méritos de los Estados Unidos, es el de la unidad de mando por el relativo aislamiento de la burocracia gracias al grado de autonomía que el sistema de méritos le permite".³²

Se puede considerar menos centralista la contratación abierta y el ascenso profesional de los gobiernos que llevan a cabo las reformas para una *nueva administración pública*. De hecho, se pretende delegar las responsabilidades de contratación. Por ejemplo, se permite que los titulares de las dependencias y organismos puedan contratar personal con una remuneración

³¹ Numberg, Bárbara. *Managing The Civil Service*. Banco Mundial. Washington, D.C. 1995.

³² Uvalle Berrones, Ricardo, *ob. cit.* pp. 141-142.

equivalente a las del sector privado. El inconveniente de una contratación abierta, es que resulta más difícil mantener, en todo el equipo de servidores públicos, la calidad profesional y la vocación de servicio requeridos para la función pública. Cualquier persona aun cuando no posea la vocación de servicio público, puede desempeñar posiciones estratégicas y en algunos casos puestos de inteligencia y seguridad nacional.

En México se han realizado intentos por institucionalizar el servicio profesional en la administración pública: a mediados del siglo pasado se hizo necesaria la formación de cuadros profesionales dedicados al análisis científico de la administración pública, y por esta razón surgió en 1951 la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. En 1955 se creó el Instituto Nacional de Administración Pública con la finalidad de establecer programas de educación para los servidores públicos.³³ Adicionalmente, por mandato constitucional, en 1960 se estableció que: *La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.*³⁴

Para 1990 se contaba con un sistema cercano al servicio de carrera en diferentes organismos públicos, tales como el Instituto Nacional de Geografía, la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior Mexicano), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (área fiscal), el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, entre otros. Hasta el 2004, con la promulgación y correspondiente publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se perfila la profesionalización de la administración pública en el ámbito federal.

27.3.1. ¿El por qué se requiere enfocar prioritariamente la visión de la calidad del capital humano?

Algunos de los problemas principales a que se enfrenta la administración pública, son los siguientes: 1) La falta de continuidad de programas y proyectos. Pareciera que en cada cambio de titularidad de los órganos del Estado, en particular del Ejecutivo, se reinventaran estilos de mando y conducción de los planes, programas y proyectos, a lo que llamó Daniel Cossío Villegas el *estilo personal de gobernar*.

2) La falta de calidad de los servicios y la calidez que requiere la atención a las demandas ciudadanas, surgen por la falta de capacitación, adiestramiento, motivación y mística de servicio de los servidores públicos.

3) La falta de un sistema integral que anticipe los cambios tecnológicos, la adaptación a los mismos y que impulse la iniciativa y creatividad que promuevan la modernización de la administración pública.

4) La falta de un código de ética y de conductas del servidor público que premien la honestidad, lealtad institucional, la congruencia en el quehacer personal con los fines institucionales.

5) En muchos casos, la contratación se basa en el llamado *amiguismo* o *compadrazgo*, o por un examen de conocimientos teóricos de opciones múltiples, con una tendencia a favorecer a memoristas o a la suerte. Es decir, personas que no siempre poseen la capacidad suficiente para ocupar puestos que requieren liderazgo, calidez en trato y atención al personal. El avance democrático, los principios democráticos, la gobernabilidad del país y la reforma administrativa del Estado, se pueden empañar por falta de un mejor gobierno, con una mejor administración

³³ Ver: Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública II*, FCE, México, 1974, p. 72.

³⁴ El 5 de diciembre de 1960, apareció en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 123, apartado B, Fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

pública, con un mejor servicio a la ciudadanía y sólo puede haber un mejor servicio público con mejores funcionarios.

No obstante, existe el peligro de que los tecnócratas invadan a un gobierno. Si cualquier país aspira a un Estado de Derecho, al avance democrático, hacia mejores niveles de bienestar, *la tecnocracia y la democracia son antitéticos*.³⁵ Porque la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean unos pocos; en cambio, la democracia se basa en el hecho de que exista una mayor participación y corresponsabilidad en la toma de decisiones que beneficia a todos.

Lo ideal es contar con servidores públicos capaces, responsables, honestos, con una amplia visión del bienestar social. Sin embargo, el sistema de reclutamiento y capacitación de políticos como de funcionarios públicos deja mucho que desear. Como apunta Yehezkel Dror, “hay poco interés por mejorar la calidad de los funcionarios civiles y, lo peor de todo, de los políticos dedicados a la política práctica”,³⁶ y agrega: los servidores públicos necesitan tener “cualidades excepcionales, tanto intelectual como de índole personal”.³⁷ Es muy probable que ésta sea la tarea más importante para el rediseño del servicio público de carrera, en especial se requiere mayor confianza en el conocimiento, creatividad y experiencia, en vez de la simple obediencia a las normas y la repetición de lo mismo.³⁸

También hay quien apunta que uno de los peligros latentes en un deficiente sistema público de carrera es la *burocratización*, en sentido peyorativo del término. Pedro Muñoz Amato, hace la siguiente reflexión:

La consolidación de un cuerpo de servidores públicos garantizados en sus cargos contra los cambios de partido en el poder conlleva graves riesgos de desarrollar una casta exclusiva en su composición, interesada en sus propias conveniencias, rutinizada, insensible ante los intereses del pueblo, irresponsable por estar protegida en sus funciones de autoridad, es decir, imbuida por un burocratismo de la peor calaña.³⁹

Max Weber, en su libro *Economía y sociedad*, planteó un modelo ideal de la burocracia, al establecer diez principios:

“1) Personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo, 2) en jerarquía administrativa rigurosa (rangos), 3) con competencias rigurosamente fijadas, 4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según, 5) calificación profesional que fundamenta su nombramiento –en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación–; 6) son retribuidos en dinero con sueldos fijos con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias(...) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo(...) 7) ejercen el cargo como su única o principal profesión, 8) tienen ante sí una ‘carrera’ o ‘perspectiva’ de ascensos y avances por años de ejercicio o por servicios o por ambas cosas(...) 9) trabajan con los medios administrativos y sin apropiación del cargo 10) y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa”.⁴⁰

Todo indica que el servicio de carrera está basado, en lo fundamental, en la lealtad a las instituciones, en la calidad y calidez de los servidores públicos que atienden las necesidades y demandas de la sociedad, y no en intereses personales de los superiores o de grupo.

³⁵ Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.

³⁶ Dror Yehezkel, *Capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma, FCE, México, 1996, p. 228.

³⁷ *Ibid.*, p. 231.

³⁸ *Ibid.*, p. 231.

³⁹ Muñoz Amato, Pedro, *ob. cit.* p. 91.

⁴⁰ Weber Max, *Economía y Sociedad, Volumen I*, FCE, México, 1969, p. 176.

28. Principios en los programas de Servicio Civil de Carrera

En los programas del servicio civil de carrera existen once preceptos: 1. Ingreso o Reclutamiento; 2. Selección; 3. Escalas de promociones y calificaciones; 4. Equidad en la distribución de oportunidades; 5. Actividad político-administrativa; 6. Ética y autodisciplina; 7. Esquema de organización; 8. Formación y desarrollo profesional; 9. Evaluación, 10. Promociones, ascensos e incentivos; 11. Sanción.

28.1. Ingreso o reclutamiento

El ingreso o reclutamiento es la etapa inicial de los aspirantes. De esta etapa depende la posibilidad de reclutar a personas con los atributos académicos y la experiencia profesional necesarios para desempeñar con calidad una función pública.

El uso de catálogos de ingreso o reclutamiento para la identificación de puestos tiende a dividirse en grupos según similitudes y diferencias de las respectivas condiciones de trabajo. Sin embargo, lo más común son las clasificaciones por concurso, sin referencia a los méritos o a los resultados del desempeño administrativo. Sin embargo, Muñoz Amato explica la necesidad de engarzar el servicio público con el sistema educativo adaptadas a las condiciones económicas y culturales del país. El método tradicional de reclutamiento es el de los concursos, por medio de exámenes y entrevistas, pero también hay ingreso con y sin exámenes. Muñoz Amato señala que: “se necesita un grado razonable de flexibilidad y descentralización para redistribuir el trabajo, alternar a sus miembros en distintas posiciones y estimular la productividad. La movilidad y estratificación en la pirámide administrativa, está por encima de todas las consideraciones mecanicistas, ya que existe la necesidad de motivar, educar y relacionar seres humanos”.⁴¹

28.2. Selección y designación

Esta etapa incluye selección, exámenes, periodo de prueba, designación y nombramiento. Muñoz Amato, asegura que “es imprescindible coordinar la selección con el sistema educativo, de tal manera que se aprovechen las destrezas adquiridas en diversos campos y niveles.”⁴² En este sentido, Yehezkel Dror insiste en la necesidad de funcionarios públicos con una preparación en ámbitos diferentes para evitar una excesiva especialización y la falta de visión global de los problemas. La selección de los servidores públicos debe observar las aptitudes, actitudes y capacidades de los mismos.

Por su parte, Michael Crozier señala:

Se debe insistir que el principio general para el personal de la administración pública sea de carrera, reclutamiento por concurso, garantía del empleo y la imparcialidad de los funcionarios. La capacitación y adiestramiento en el puesto debería de ir de la mano de remuneraciones tomando en cuenta de manera especial el salario del sector privado.⁴³

28.3. Escalas de salarios, promociones y calificaciones

Las escalas de salarios se derivan de las clasificaciones y “supone la justa redistribución de acuerdo al grado de especialización, de la responsabilidad”,⁴⁴ de la capacidad y resultados obtenidos, lo que debería ser tomado en cuenta de manera especial con relación a los salarios del sector privado.

Para la fijación de criterios en las escalas de salarios que permitan condiciones adecuadas de

⁴¹ Muñoz Amato, Pedro, *ob cit*, pp. 101-108.

⁴² *Ibid.*, p. 109.

⁴³ Croazier Michael, *Como reformar al Estado, tres países, tres estrategias, Suecia, Japón y Estados Unidos*, *ob. cit.* p. 84.

⁴⁴ Merino Huerta, Mauricio, *La transición votada*. *ob. cit.* p.487.

vida, es posible basarse en otras experiencias como las que se han llevado a cabo en los cuerpos diplomáticos y que derivan de estudios estadísticos por países, regiones y localidades. Aquí entran circunstancias particulares en cuanto a los diferentes niveles salariales por entidad y regiones, cuando se realiza en función de las escalas de sueldos por el costo de la vida en una localidad (el pago de la renta de inmuebles, las colegiaturas de las escuelas, el seguro médico, la alimentación, el vestido, el pago de teléfono, el transporte, la energía eléctrica, internet, entre otros).

Las promociones y la calificación suponen la elaboración de criterios “tipo”, que permiten evaluar justamente los resultados obtenidos de cada trabajador,⁴⁵ pero también es necesario que se difundan estos criterios para que el propio trabajador se autoevalúe, genere consciencia y confianza de su labor desempeñada. Mauricio Merino afirma que: “No puede precisarse un criterio objetivo en la calificación de trabajo...la búsqueda del término medio, entre lo que se considera óptimo técnicamente y lo que en la práctica necesita cada unidad de trabajo y que sólo puede ser definido como valores subjetivos es motivo de modificaciones constantes dentro del sistema”.⁴⁶

En tal sentido, supone armonizar los valores e intereses ponderándose en una escala de promociones que permite igualdad en la asignación de los beneficios. Esta equidad, no sólo relaciona los incentivos con los criterios institucionales, sino que también regularizan las expectativas de los trabajadores, lo que provoca actitudes constructivas y positivas en los mismos.

Los estímulos al desempeño profesional y las oportunidades de desarrollo involucran una política del servicio de carrera oportuna y flexible, así como una administración inteligente que no descuide la corrección de deficiencias, ni la adaptación a las transformaciones sociales, ni se acomode a los métodos mecánicos que eluden el simple y laborioso ejercicio de la toma de decisiones o de las evaluaciones que impiden las iniciativas individuales para el mejoramiento de los programas institucionales.

En relación a las promociones, es importante considerar la antigüedad, el grado académico, “la lealtad institucional”, entre otros. Estos factores, con sus ritmos y alcances, deben estar correlacionados con el logro de resultados. Se aconseja, pues, mantener procesos activos de calificación para las promociones tanto horizontales como verticales, pero con valores relativos a la aptitud y al perfil requerido para ocupar otro nivel superior. En este sentido, Muñoz Amato apunta:

“No basta valorar el trabajo realizado en el cargo que el empleado ocupa, si no se valora también su aptitud junto con el perfil para ocupar otro nivel superior. Para esto se puede exigir, un examen, un concurso con otros empleados al interior del organismo (competencia limitada) o también con candidatos externos. (competencia abierta)”.⁴⁷

Existe una escasa atención en las promociones del personal administrativo. El nivel de asistentes, técnicos, secretarios, aun cuando tienen su propia escala dentro del servicio administrativo, tienen un mayor grado de dificultad para superar el umbral de puestos de conducción y manejo de los asuntos públicos. Incluso cuando pueda existir la aptitud, experiencia, calidad y conocimiento, se les limita para acceder a posiciones más altas. En este caso, se les podría considerar para concursos, en los cuales participan tanto los empleados internos como los aspirantes externos. En otras palabras, las promociones también deberían contemplar la posibilidad de incorporar al personal administrativo y de apoyo que cuenten con

⁴⁵ *Ibid.*, p. 487.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 487.

⁴⁷ Muñoz Amato, Pedro. *ob. cit.* p. 123.

conocimientos académicos y experiencia, que hayan demostrado capacidad y aptitud en el trabajo. A ellos se les debe permitir el acceso a los exámenes de ingreso al servicio profesional en una competencia limitada, para premiar e incentivar su lealtad institucional.

28.4. Equidad en la distribución de las oportunidades.

Este principio democrático es fundamental en la motivación del personal. Su aplicación dependerá de la estructura administrativa y de un sistema de calificación y catálogo de puestos que promueva al personal a rangos y posiciones superiores de servicio. Si el sistema de servicio de carrera pierde la equidad, estará sujeto a los mecanismos de “compadrazgos” y “amiguismo” e influencias políticas y partidistas, sin que medie un sistema de calificación y promociones con criterios objetivos y transparentes.

28.5. La actividad político-administrativa.

En este caso, podemos señalar dos acepciones de la política o de lo político: la política como mecanismo de ascenso al poder político y como actitud y calidad del desempeño político para la satisfacción de las demandas sociales.

Es importante señalar que existe un limitante efectivo para los miembros del servicio civil de carrera que vienen de la esfera política. En caso específico como en el Instituto Federal Electoral, es una prohibición para el ingreso*. Lo anterior, podrá prevenir imágenes negativas que pueden redundar en falta de credibilidad ciudadana sobre el desempeño de los servidores del Instituto y para guardar la independencia y objetividad en el desempeño institucional.

Es conveniente señalar que el servicio profesional debe apegarse irrestrictamente a los principios constitucionales de imparcialidad, independencia, objetividad y legalidad.

28.6. Ética y autodisciplina

Este principio, que involucra valores axiológicos, es importante para elevar la capacidad de servir bien y con lealtad a la institución; además es indispensable para la seriedad interna que supone servir con imparcialidad, objetividad, honestidad, pero también para ganarse la confianza de los ciudadanos a quien en primera instancia se sirve.

Los reglamentos son un instrumento para prevenir actitudes negativas, las cuales se van desvaneciendo en la medida en que los principios de ética y autodisciplina sean una forma de vida y de conducta de los servidores públicos. Por tanto, habría que depender menos de las prohibiciones reglamentarias y más de la ética y autodisciplina profesional con cierta flexibilidad en la toma de decisiones y en el quehacer administrativo público.

Como bien señala Pedro Muñoz Amato, en la medida en que la ética y la autodisciplina profesional prevalezcan, “los Códigos y Procedimientos Penales, son medios inferiores al cultivo de la calidad humana para la promoción de la honradez, de la dedicación y demás condiciones de moral o eficiencia”.⁴⁸

Asegurar la lealtad de los empleados al régimen constitucional y al Estado de Derecho es fundamental. Se debe insistir en que todos los empleados, cualquiera que sea su nivel, protesten cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan.⁴⁹

* En el artículo 48, fracciones IV y V del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, establece que los interesados en ingresar al Servicio Profesional, no deben de haber desempeñado cargo de elección popular o no ser dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización política en los últimos cinco años.

⁴⁸ Muñoz Amato, Pedro. *ob. cit.* p. 138.

⁴⁹ Ver: Artículo 128, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

28.7. Esquema de organización institucional

La creación e instalación de los centros de formación y desarrollo del capital humano en toda institución, junto con el cuerpo directivo de la misma, es fundamental para diseñar programas cuyo objetivo sea evitar la mecanización burocrática y la rutinización del trabajador, así como los vicios que deterioran la capacidad de respuesta de la administración.

Este esquema de organización también debería de ocuparse de fomentar la democracia interna, la libertad, la tolerancia y el respeto a la pluralidad y a los principios que deben regir la vida de cualquier institución de gobierno.

Se ha demostrado que en las instituciones, por lo general, existe un compromiso y resultados positivos de los cuadros profesionales, que han coadyuvado a consolidar un sistema institucional transparente. Ha existido capacidad de gestión, autodisciplina, ejecución e iniciativa, que permite alcanzar los objetivos y metas institucionales.

Al medir la labor de los servidores públicos por sus resultados, por su desempeño, se intenta resolver uno de los graves problemas que aquejan al mundo y en particular a México: “la corrupción”. Solamente al generar incentivos para el trabajo honrado, eficiente y responsable se promueve un sistema efectivo de rendición de cuentas mediante la evaluación del desempeño, mediante la cual se premia el trabajo eficaz y comprometido, aunque también se utiliza para sancionar la deshonestidad, la irresponsabilidad, la incompetencia y la falta de mística de servicio. No se trata de que cada vez que haya cambio en los niveles superiores de dirección, se reinvente la forma de evaluar el desempeño de los servidores públicos. Al contrario, al consolidar al cuerpo de servidores con mejores niveles de capacitación, con estudios académicos, los Institutos tendrían en su personal la mejor inversión para enfrentar los retos del futuro. La especialización no quiere decir “encasillamiento”, “inamovilidad”; al contrario, tiende al perfeccionamiento profesional que demandan las actuales condiciones nacionales e internacionales. Por su parte, la memoria institucional exige mejorar los planes y programas de trabajo, lo que a su vez requiere la profesionalización con base en un sistema de derechos y responsabilidades de una manera clara y transparente, con esquemas de remuneración, promoción e incentivos sustentados en el mérito profesional, en la capacidad personal y en el mercado laboral. Esto no implica llegar a los extremos de una *meritocracia*, de la *burocratización* o de la tecnocracia, que son frías, dogmáticas y generan autoritarismos.

Una administración sin contacto con la ciudadanía es fría y dogmática. El sistema basado en la capacidad de la persona es un reconocimiento a los buenos servidores para darles seguridad en el empleo y mejores condiciones de vida. Es menester que en las instituciones públicas se otorgue la titularidad al personal de carrera conforme al estatuto del servicio profesional, que redunde en mayores elementos de confiabilidad para la sociedad.

28.8. Formación y desarrollo profesional

El proceso de formación y desarrollo del personal de carrera implica dos aspectos: por un lado, la redefinición del programa para examinar e impartir conocimientos con sustento en mayores exigencias para permanecer en el servicio profesional; por el otro, la operación de un centro de formación y desarrollo que, entre otras funciones, elabore exámenes para los procedimientos de reclutamiento y selección; diseñe e imparta cursos de formación, capacitación y actualización para los aspirantes y miembros del servicio profesional, y formule pruebas para efectuar la evaluación periódica de los conocimientos que debe acreditar el personal de carrera.

En el caso del Instituto Federal Electoral, como lo apunta Mauricio Merino, “La importancia de esta unidad técnica para el fortalecimiento del Servicio Profesional Electoral (SPE) es más que evidente: está llamada a ser el complemento indispensable de los procedimientos de orden académico relacionados con

las convocatorias de ingreso, los concursos de ascenso y los exámenes de los programas que, de acuerdo con la ley, deben aprobar los miembros del SPE como requisito para su permanencia en el IFE”.⁵⁰

Los exámenes de los programas se vinculan a tres fases que obligatoriamente han de cursarse: *la básica*, que tiene como propósito homogeneidad de los conocimientos; *la profesional*, cuyo objetivo es vincular los conocimientos a las tareas específicas institucionales; y *la especializada*, cuya finalidad es profundizar y actualizar los conocimientos del personal del servicio de carrera.

28.9. Evaluación del desempeño

Para los servidores públicos de carrera, la evaluación de su desempeño constituye un instrumento fundamental: no sólo permite comparar el grado en que la institución alcanzó sus objetivos en un periodo determinado, sino que además ofrece a sus integrantes el derecho a las promociones, a los incentivos y a la permanencia dentro del cuerpo profesional de carrera.

En el caso del IFE, los procedimientos de evaluación del Servicio Profesional Electoral (SPE) parten de las premisas siguientes: “La evaluación periódica del desempeño no sólo es una de las condiciones para permanecer en la estructura del SPE, sino que además orienta a las áreas ejecutivas del IFE para elaborar programas de trabajo, definir procesos necesarios y registrar resultados puntuales de las tareas de los funcionarios del instituto; y, a la vez, ofrece la posibilidad de que los integrantes del servicio puedan obtener promociones, estímulos y reconocimientos. El sistema de evaluación del IFE incluye tres modalidades; el desempeño anual, el aprovechamiento en el Programa de Formación y Desarrollo Profesional y las notas del expediente de cada funcionario. Para evaluar el desempeño anual se toma en cuenta el cumplimiento de las políticas y programas del Instituto, mediante cédulas en las cuales se asientan indicadores objetivos para medir el desempeño individual del personal de carrera. En la formulación de esos instrumentos participan todas las instancias del IFE”.⁵¹

Los indicadores que se utilizan para la evaluación anual del desempeño son los siguientes: legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, capacidad organizativa, liderazgos (capacidad de mando y dirección), criterio y previsión, colaboración, disciplina, relaciones interpersonales, profesionalismo y comunicación, puntualidad y asistencia.

28.10. Promociones, ascenso e incentivos

La continuidad de un servicio profesional de carrera depende en buena medida de un programa de promociones, ascensos e incentivos fundado en la correcta valoración de sus integrantes. “El IFE se interesa en especial por este aspecto; el código electoral obliga a diseñar un sistema de ascensos horizontales en la estructura de rangos de cada uno de los cuerpos que integran el SPE, con el objeto de auspiciar mejores condiciones y mayor estabilidad laboral, aún cuando un funcionario se mantenga en el mismo puesto. En este sentido, cambiar de rango significa un estímulo y un reconocimiento para los miembros del servicio que, luego de obtener la titularidad, logran desempeños satisfactorios. Como lo demuestran otras experiencias de servicio civil de carrera, el ascenso horizontal es un catalizador para la constante especialización y el mejoramiento del desempeño de quienes ocupan una plaza. Al mismo tiempo, sirve para evitar el estrangulamiento del servicio mismo causado por los estrechos márgenes que supone la movilidad vertical en una estructura limitada de puestos”.⁵² En un esquema de esta naturaleza, después de un tiempo, se logran rangos equivalentes a mejores ingresos y a mayor responsabilidad en puestos superiores.

En el IFE, los funcionarios pueden ascender en la estructura según los resultados de la evaluación global de su desempeño. Pero además, como en cualquier servicio civil de carrera, un adecuado sistema de incentivos resulta crucial, pues la reubicación horizontal en los

⁵⁰ Merino Huerta, Mauricio. *La Transición Votada*, ob. cit. p. 115.

⁵¹ *Ibid.*, p. 116

⁵² *Ibid.*, p. 117.

diversos rangos resultaría inútil si no se asociara claramente a una mejoría tangible en las prestaciones recibidas por un trabajo sobresaliente.⁵³

La experiencia demuestra que el servicio profesional tiene en materia de incentivos uno de sus mayores retos: cualquier decisión vinculada con incremento salarial implica contraer compromisos presupuestarios de largo plazo, y porque suele olvidarse que el salario individual agota muy pronto sus posibilidades para el desarrollo profesional, en virtud de que los salarios están debajo de las expectativas de ingresos después de algunos años de servicio. Si la reubicación se sujeta a los concursos de oposición o a la designación directa, se permite una carrera de largo plazo que favorece a cada servidor de acuerdo a sus años de servicio, y a sus méritos.

28.11. Sanción, pena o recompensa

Las penas o recompensas a que se hace acreedor un servidor público, se deben considerar al aplicar las normas, junto con lineamientos para tipificar las faltas que ameritan sanciones o las recompensas para brindar objetividad y certeza, tanto al trabajador que sea merecedor como a quien la interponga. Además, el procedimiento de la sanción abre la posibilidad de crear certeza al solicitar información adicional respecto de la motivación de una sanción o de una recompensa, dejando a salvo los Derechos de apelación de los funcionarios.

En el caso del ejemplo citado, del IFE “se ha considerado no sólo indispensable implantar un marco para la aplicación de sanciones que ofrezca certidumbre jurídica a todos, sino también establecer mecanismos complementarios para corroborar que los funcionarios de carrera cumplan adecuadamente con sus tareas. Así, por ejemplo, destacan otros dos instrumentos adicionales para asegurar un mejor trabajo del personal de carrera: de un lado, un sistema de evaluación especial para el proceso electoral, que tiene como propósito valorar el logro de las metas específicas y un programa de seguimiento que constate durante el proceso electoral el grado de avance de las tareas y los procedimientos que deben cumplirse en la ruta hacia los comicios federales”.⁵⁴

29. Experiencia de la profesionalización de la Administración Pública en México

La experiencia en el servicio público de carrera o la profesionalización de la administración pública se ha dado en el “Servicio Exterior Mexicano, como cuerpo permanente de funcionarios de Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior. El Servicio Exterior se debe desempeñar con base en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política”.⁵⁵ Adicionalmente, el servicio de carrera está vigente dentro de otras instituciones*, como el IFE. En este sentido, la profesionalización del servicio público de carrera debería ofrecer continuidad a muchos programas de trabajo, garantizando que en la titularidad de los órganos del Estado se aproveche la experiencia y el conocimiento del personal. Un servicio de carrera deberá facilitar la capacitación, el adiestramiento de los funcionarios, la adaptación a los cambios tecnológicos, el impulso de la iniciativa y creatividad. Debe, además, establecerse un código de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración,

⁵³ *Ibid.*, p. 118.

⁵⁴ *Ibid.*, p.p. 118 y 199.

⁵⁵ Ley del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento de diciembre 16 de 1993, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994. Tomado de Omar Guerrero Orozco Principios de Administración Pública, *ob. cit.* p. 97.

* Independientemente de la Ley del Servicio Público de Carrera publicada en el año del 2004, se tenían en operación la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial), la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal; la Procuraduría General de la República; el Instituto Federal Electoral; la Comisión Nacional del Agua; la Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

promoción e incentivos conforme a méritos, aptitud, actitud y a la capacidad profesional,⁵⁶ tomando en cuenta de manera especial la remuneración del sector privado.

Es imprescindible que todos los servidores, funcionarios, empleados públicos, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, “protesten desempeñar leal y patrióticamente las funciones que se les han encomendado; guardar y hacer guardar la Constitución Política y las leyes que de ella emanen”; cumplir con las normas contenidas en reglamentos y disposiciones administrativas.⁵⁷ Este compromiso se debe refrendar cada vez que cambien de adscripción o de entidad. Esto enfatiza las grandes responsabilidades que tienen los funcionarios y administradores públicos, por el apego irrestricto a los principios constitucionales que rigen la vida de la Nación; adicionalmente significa un compromiso para cumplir en tiempo y forma con los planes, programas, proyectos, procedimientos y actividades de la administración pública.

El conocimiento integral de los administradores públicos ha hecho posible que su desempeño sea con base en atributos de lealtad institucional, legalidad, honradez, diálogo, pluralidad y profesionalismo, en donde se combina práctica y conciencia social; en el cumplimiento de la norma y la práctica administrativa, sobre una conciencia social en la cual la democracia tiene que crear compromisos mutuos entre autoridades y ciudadanos, dentro de un nuevo espíritu de corresponsabilidad para garantizar los principios básicos de toda Institución democrática: objetividad, independencia, certeza, confianza, legalidad, transparencia y efectividad, en cumplimiento de la voluntad ciudadana. El administrador público debe ejercer sus funciones teniendo presente un solo objetivo: el interés superior de la Nación. Por ello, al cumplir con sus responsabilidades debe autoexigirse una ética y una voluntad para efficientar los trabajos, todo ello enmarcado en su vocación de servicio.

A manera de corolario: la gobernabilidad democrática y el desarrollo conllevan múltiples esfuerzos participativos de la sociedad, diálogos que se entablan por los protagonistas de la vida política, consensos entre protagonistas del poder público, entre asociaciones y partidos políticos; impulso de los medios de comunicación con un alto grado de responsabilidad, aceptación de la opinión pública como fuente para corregir deficiencias, participación de los ciudadanos, de las organizaciones y movimientos sociales, de las mayorías y minorías. La modernización se construye con múltiples diálogos y debates públicos que se despliega a otras instancias de representación social, económica y cultural.

Por eso, una de las características de la democracia es el papel protagonista que tienen los interlocutores válidos entre la sociedad y el gobierno: los partidos políticos dentro de un sistema pluriclasista, polifilosófico, que al conjuntar los elementos de la estructura compuesta por innumerables fuerzas sociales, interactúan hacia objetivos comunes, independientes de su particular filosofía o nivel político y respetando las decisiones de las mayorías y los canales institucionales de movilidad nacional. La democratización de la administración pública para el desarrollo, requiere de la participación comprometida y responsable de ciudadanos que se involucren en las tareas propias de las instituciones de la República, conformando órganos consultivos y de cooperación en los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, en donde los líderes representativos de la comunidad y profesionales expertos coadyuven en las tareas de evaluación, planeación, programación y presupuestación de las acciones de gobierno.

⁵⁶ Ver: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Ed. por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, pp. 63-64. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2001, *ob. cit.* México, 2001.

⁵⁷ Conforme al artículo 128 constitucional que señala: “Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”

Quinta Parte

Capítulo VI.- Gobernabilidad democrática para el desarrollo integral.

30. La Gobernabilidad democrática en el Estado social y de derecho

En México la gobernabilidad democrática, y el papel conductor del gobierno, en el marco del Estado social y de derecho constitucional tienden a asumir varias facultades; *las primeras*, como factor regulador de orden, seguridad y cohesión de las estructuras sociales, políticas y económicas sustentadas en *principios históricos* que le dan su razón de ser, tales como: a) la de los derechos fundamentales para garantizar las libertades, los derechos individuales y sociales; b) las democráticas entendidas no sólo en relación a la estructura jurídica y un régimen político, sino relacionadas con un sistema de vida fundado en la igualdad de oportunidades para el constante mejoramiento de la sociedad y c) el de la defensa de la soberanía nacional. *Las segundas*, conforme a *principios políticos, jurídicos, sociales y económicos* de la Constitución que impone límites precisos a las instituciones del Estado y las faculta, en general, para inducir procesos de transformación deseados, como expresión del predominio de los intereses nacionales por encima de los intereses personales o de grupo, sin menoscabo de los principios históricos (derechos fundamentales individuales y colectivos, los democráticos, los de la soberanía, los del Estado de derecho constitucional y el Estado social).

Dentro del equilibrio del poder del Estado, el derecho público¹ y en particular, la atribución republicana obliga a las entidades federales y locales, con base en sus atribuciones y facultades a elaborar mecanismos para eliminar o minimizar las desigualdades sociales y económicas ocasionadas por el libre juego de las leyes del mercado, o por las contradicciones inherentes al proceso de transformación. Si no fuese así, se violarían los preceptos legales y éticos, donde el gobierno, con el pretexto de hacer una buena administración, hiciera mala política o con el señuelo de hacer una buena política, hiciera una mala administración.

El gobierno como factor de orden, seguridad y cohesión social y en particular de su administración como promotora del desarrollo, ha sido cuestionado por algunos portadores de algunas ideas que hablan de su forma o de su grado; voces que no son ajenas al debate de concepciones opuestas, que lo culpan unos de reduccionista (los socialistas) y otros de intervencionista (los capitalistas), al considerar que las formas de gobierno varían simplemente en correspondencia con los modos de producción (Nicos Poulantzas) o al estilo personal de los gobernantes (Daniel Cosío Villegas), o lo culpan, unos, de frenar y limitar la iniciativa privada (neoliberales) y otros de restringir los derechos sociales (neosocialistas). Ante tal disyuntiva, su actuar, es ceñirse al aspecto normativo, a su facultad normada por el derecho y no tiene más límites que la propia voluntad expresada en la Constitución (los constitucionalistas).

Sin embargo, hay que reconocer que existen, también, actores, grupos, fuerzas políticas, factores reales de poder que intervienen como elementos de los *pesos y contrapesos del poder*, que influyen poderosamente en el proceso de toma de decisiones políticas. Lo que implica, tomar compromisos históricos, tanto ideológicos, sociales, culturales y políticos con aquellos grupos sociales que son la base de la gobernabilidad democrática y de la estabilidad política de la *Nación*. Es decir, las élites de poder, al tomar decisiones deben contemplar los compromisos con la gente del campo, con trabajadores, profesionistas e intelectuales, con las clases medias y con empresarios. Lo que es contrario a derecho, a lo recto, es sustentar el desarrollo en los

¹ El derecho público, se entiende como lo recto de la actividad pública.

estratos sociales o factores reales de poder que por su interés económico y su posición de influencia política en la toma de decisiones, los llevan a constituirse en un grupo privilegiado del poder político, social y económico.

En el ámbito de la administración pública, como la parte concreta de un gobierno en acción, existen instituciones con atribuciones de carácter *funcional* como: procuración de justicia, hacienda y economía, gobierno y seguridad nacional, relaciones exteriores, defensa. Y las de carácter *programático* como: comunicación social, infraestructura urbana y rural, mejoramiento del medio ambiente, alimentación, salud, vivienda, educación, trabajo, comercio, industria y desarrollo social, entre otros.²

Hoy, la interrogante que se plantea se refiere a lo siguiente: ¿Cómo se justifica que los gobiernos asuman sus responsabilidades asignando y redistribuyendo los recursos entre fines alternativos del desarrollo? La respuesta pareció encontrar en la “*ola democratizadora*”, parecería ser el resultado de una mayor participación social en la formulación y ejecución de las políticas del programa de gobierno. Sin embargo, se pregunta ¿cuál es el instrumento deseable para que la ciudadanía, no individualizada sino organizada pueda actuar en los asuntos de su interés? La respuesta está inducida por los asuntos de carácter nacional, lo que se podría pensar en su participación de una gran organización mediante la representación popular, si es de carácter local o municipal podría ser mediante agrupaciones intermedias de niveles medios, es decir con agrupaciones cívicas o asociaciones civiles, sin quitar la responsabilidad a la autoridad electa democráticamente. Y después nos preguntaríamos, ¿cómo concretizar esa participación y las decisiones? La respuesta podría ser mediante proyectos gubernamentales, en el marco legal del sistema nacional de planeación participativa y mediante una administración pública orientada al desarrollo.

31. Enfoques y políticas estratégicas

Ante el proceso de ruptura que enfrentó la planificación centralizada de la URSS, la visión actual a nivel mundial, sin ser explícita, ha sido hacia una planeación de la gobernabilidad democrática, en donde los actores sociales participan en la orientación de las políticas para el desarrollo. Parecería que la problemática que enfrenta la planeación democrática para el desarrollo, es su legitimidad para la formulación de políticas, la toma de decisiones y la materialización de éstas para concretar el avance que demanda la ciudadanía. Se mencionó, que la gobernabilidad democrática para el desarrollo, en forma muy llana, la entendemos como el conducir y materializar las decisiones para el progreso humano. Es decir, para *estar mejor que ayer y en el mañana estar mejor que hoy*. Sin embargo, para quién o quienes será o serán los beneficiados del desarrollo. En esto hay que considerar, los planteamientos implícitos en el terreno de las ideas políticas, sociales y económicas. Por ello, hay que señalar, que existen diferentes enfoques de políticas del desarrollo que, hoy están en la mesa de la discusión y en el terreno de las grandes decisiones políticas.

Se señaló que dentro de una tipología general o enfoque de las políticas para el desarrollo, existe el *debate*; en *primer término, el enfoque neoliberal*, de quienes quisieran que el crecimiento económico y el desarrollo político debiera ser resultado de políticas apoyadas por un *liberalismo económico a ultranza*, con beneficios para un grupo pequeño o facción de clase

² Ver: Chanes Nieto, José. Administración y Política, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 1997, pp. 16-26 y a Guerrero Orozco Omar “Principios de Administración Pública. ESAP, Colombia, 1997, p. 35. Guerrero, quien señala que el Estado ha monopolizado las actividades funcionales que son inherentes, tales como las de relaciones externas, defensa, hacienda, justicia e internas y las actividades institucionales, las de seguridad y mantenimiento de la planta física y el reclutamiento y manejo de personal, asimismo, la contabilidad y la informática.

justificándose por los apoyos económicos para la obtención del poder político. (En lugar de la legitimidad del voto, del trabajo productivo y socialmente aceptado).

En *segundo término*, el enfoque socialista. Hay quienes piensan, que las acciones del desarrollo se deberían enfocar sólo a satisfacer demandas de la masa popular sin considerar la voluntad de otros estratos de la población, en un sentido claramente *clientelar* de la política de gobierno, en donde el estatismo interviene para limitar la voluntad y energía de las iniciativas individuales; así como, de la capacidad empresarial de la sociedad en su conjunto.

En contraparte existe, el enfoque del equilibrio con participación y orientación gubernamental: *el camino del justo medio*. Sin que se llegue a los extremos, se conducen las políticas económicas y sociales en forma participativa, con orientaciones gubernamentales para elevar el nivel de vida y bienestar de las clases sociales mediante el aumento de la productividad e ingresos, propiciando las condiciones de igualdad de oportunidades (democracia) para el acceso a los bienes de la civilización contemporánea (desarrollo). El fundamento de este enfoque es elevar la calidad y cantidad de la oferta productiva y su distribución socialmente necesaria, mediante el impulso de una nueva cooperación organizada y coordinada, concertada y democrática. En tal sentido es necesario un cooperativismo, más libre, flexible, claro, transparente y no corrupto.

Los dilemas que plantean los enfoques y políticas estratégicas. Dentro de estos enfoques de políticas gubernamentales coexisten también extremos, en las formas de hacer los planteamientos, al analizar sectores o regiones en cuanto compiten por la obtención de recursos y facilidades, sobre todo cuando las políticas redistributivas imponen dilemas conceptuales tales como: *para repartir la riqueza nacional hay que crecer económicamente*, o en contraposición, *para crecer económicamente hay que repartir la riqueza nacional*.

El tercer planteamiento, nuevo cooperativismo, derivado del concepto de cooperación, en el marco de la gobernabilidad democrática, señala que, el gobierno bajo el esquema de cooperación,³ debe distribuir costos y beneficios en forma equitativa y con justicia distributiva entre los implicados, con un enfoque mixto de participación, solidaridad y cooperación, en donde intervienen los sectores público, privado y social. Los costos y beneficios se analizan sobre el reparto equitativo entre los distintos sectores y subsectores, llegando a niveles regionales y municipales.

En contraposición existe otro planteamiento, el cuarto, en donde sólo el sector privado y el sector social son los protagonistas del desarrollo. Es un enfoque excluyente, en donde sólo el sector privado y el sector social intervienen dejando como mero árbitro al sector público en la toma de decisiones o en la imposición de costos y beneficios sectoriales.

Estos planteamientos, por lo regular, se convierten en dilemas que las circunstancias favorecen o desalientan al tener una posición, no sólo desde el punto de vista de oportunidades, sino también de las facilidades dadas, a cada uno y por cada uno de los sectores en diferentes regiones, entidades, grupos y estratos sociales, que trae como realidad una compleja situación social, política y económica.

La compleja situación también se observa al interior de la estructura de toma de decisiones públicas, ya que, dentro de la administración del Estado y en los órganos de gobierno cohabitan las contradicciones de la sociedad plural, tanto en lo ideológico como en el terreno de la lucha por consolidar intereses de los grupos económicos o políticos, que buscan disputar el poder político.

³ El nuevo cooperativismo lo entendemos como una necesidad de la colectividad que tiene el propósito de asociarse para representar los intereses y actividades de los sectores productivos: los obreros, campesinos, empresarial y profesional, configurándose un esquema mixto de negociación entre las diferentes fuerzas productivas de la sociedad.

En el caso de México, el Constituyente de 1917, plasmó en la Carta Magna las contradicciones de la sociedad plural. En una norma que configura el proyecto nacional, en la búsqueda de estadios superiores de desarrollo, se plasmaron las posiciones de lucha social. La filosofía, valores y acciones son la herencia política y es la voluntad ciudadana para que el gobierno encare la transformación nacional por la vía pacífica y democrática de la sociedad (entre otras la electoral). Su vigencia y perfeccionamiento depende del cómo se den los espacios públicos para la movilidad y estratificación política, económica y social.

Dicha complejidad plantea varias interrogantes: ¿Cómo se puede ayudar a sacar a millones de personas de la precariedad, de la pobreza y ponerlas en el sendero hacia un desarrollo sustentable, sostenible y permanente? ¿Qué paradigmas deberán tomarse para crear políticas estratégicas de desarrollo que lleven a la sociedad a la igualdad de oportunidades y justicia económica y social, considerando la escasez de recursos existentes?

“En relación al crecimiento económico, el análisis de las variables macro del Producto Nacional, como parámetro para conocer el comportamiento de los factores que intervienen en la conformación de la riqueza nacional y su distribución entre los grandes agregados económicos, hoy, se ven cuestionados científicamente por su poca utilidad como referencias del desarrollo social, ya que, pese a que el rápido crecimiento tecnológico ha creado nuevas condiciones económicas, el nivel de vida de la población ha bajado efectivamente en la última década particularmente en los países como el nuestro, en África y en América Latina. Parece que se tiene mayor capacidad para identificar las recetas que alteran las condiciones necesarias del crecimiento económico, que para ofrecer políticas estratégicas y análisis de comportamiento social y político que impulsen los factores reales para el desarrollo”.⁴

Las políticas estratégicas de desarrollo han de estar dirigidas a la transferencia equitativa de recursos, a la *transformación del conocimiento* a crear un capital humano rápidamente adaptable al conocimiento que da la civilización contemporánea, una nueva cultura democrática, de producción y distribución, de manera que se pueda producir y compensar la escasez relativa de dinero y a la optimización de la asistencia para el progreso. Es decir, como a mediano plazo, se prevé que los recursos financieros mundiales se canalizarán a recuperar el crecimiento económico de los países de Europa del este y de los más ricos e industrializados en recesión, no habrá mucho dinero en el próximo decenio para sacar adelante a los países emergentes o en desarrollo, lo que lleva a la necesidad de crear mejores estrategias orientadas hacia una nueva cultura democrática hacia la producción y distribución, preservando los valores de identidad y principios contemplados en el proyecto nacional constitucional, que le da vida al Estado solidario de derecho.

La globalización y el neomercantilismo, frente a la realidad de muchos países emergentes, se analizan por el predominio de nuevas formas del capitalismo que imponen condiciones de mercado en contraposición a los principios democráticos de cooperación, igualdad, justicia, orden con responsabilidad y solidaridad social, es decir principios de la gobernabilidad democrática. Observando que las políticas de choque, más que beneficiar a las grandes mayorías las ha condicionado a continuar por el sendero de la frustración y desánimo social.⁵ Contrario al neomercantilismo son las democracias que interfieren en el mercado para promover la igualdad de oportunidades, la cooperación, el orden con responsabilidad, la legalidad, la justicia y la solidaridad social como lo apunta Lester Thurow:

“Las economías de mercado no han producido la igualdad económica para ser compatibles con la democracia. Todas las democracias han considerado necesario ‘interferir’ en el mercado con una

⁴ Arce Tena Carlos. “Hacia El Siglo XX: Reflexiones Sobre Democracia y Desarrollo”. Colección Política y Administración. Tomo IV, Vol. II. Liberalismo Social. CNCPyAP, México, 1992, págs. 122 y 123. Ver: Fukuyama, Francis, *ob. cit.*, pag. 36.

⁵ Ver: Huerta G. Arturo: “Plan de Choque”. Revista Economía Informa. N° 237, Facultad de Economía, UNAM, México, 1995.

amplia variedad de programas que están destinados a promover la igualdad e impedir que surja la desigualdad".⁶

El ejemplo de la transferencia de los recursos de los países en desarrollo a los más industrializados, refleja, en gran medida, la reacción y presión de los bancos multinacionales ante la deuda de los países emergentes (caída de las bolsas de valores y fugas de capitales). La falta de elegibilidad financiera de los países, se fundamenta en los criterios de riesgo político y económico para la recuperación crediticia, lo que también se refleja en los criterios económicos de los banqueros. Otro ejemplo, es el rescate bancario por medio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) que fue el salvamento de los bancos y de las empresas, por esquemas crediticios que al utilizar los títulos del Instituto del Ahorro Bancario (IPAB) por lo menos 109 mil millones de pesos de créditos irregulares que se trasladan a los contribuyentes, ya sea por la vía directa o mediante deuda interna del país.

Ante la falta de movilidad y estratificación social, el sector financiero limita la transferencia de recursos a los núcleos de más ayuda social; y se los otorga a las empresas ¿pero será necesario que la restricción financiera disminuya la eficiencia y la capacidad de gestión administrativa del Estado- nacional? Es notorio, o así se piensa, que los apoyos o ayudas del Estado solidario deberán ser cruciales. La realidad es que en muchos casos, un aumento de los apoyos y ayudas a los estratos sociales más ricos o en crecimiento, no necesariamente están compensados con los servicios prestados en infraestructura urbana hacia los más pobres, mediante programas como Solidaridad o Progresá y Oportunidades. Sin embargo, a estos programas sociales hay que darles un nuevo enfoque regulatorio para impulsar al mercado lo que hará que crezca la base del intercambio comercial, siendo el objetivo aumentar el ingreso per cápita, medido en términos reales y específicos por regiones, sectores o actividades, o sea, la distribución del ingreso nacional que permita la igualdad de oportunidades para producir y consumir bienes y servicios públicos. Es decir, se requiere un nuevo enfoque que predomine la democratización económica y social sobre la concentración del capital. De no ser así, no se podría reflejar, como indicador de bienestar, en una mejora sustancial del poder adquisitivo de las clases media y baja; en consecuencia, en el nivel de vida.

or lo tanto, el desarrollo sostenido requiere establecer mejores estrategias y tácticas aplicadas sobre bases de una democratización en todos los órdenes, no sólo en lo político, sino por la vía de transferencias de recursos económicos y la rendición de cuentas a los beneficiarios de los mismos, ya sea en forma individual, institucional y colectiva. El peligro es que si no existen mecanismos compensatorios y si no se cuidan los costos y beneficios, tanto sociales como políticos, se podrá ensanchar más la brecha entre los ricos y pobres.

La gran lección y experiencia de las últimas décadas en América Latina fue que los gobiernos que aplicaron *políticas de choque, de austeridad selectiva o de ajuste*, se encontraron con medidas de reducción del papel conductor del gobierno frente a la presión externa e interna, con resultados en el descenso de los niveles de vida, hiperinflación, estancamiento del crecimiento económico y deterioro de las ideas regionales o autónomas para el desarrollo.⁷ Esta lección de política y economía política es bastante clara; los gobiernos al abandonar los procesos de transformación deseados y las actividades de producción; de asignación de bienes y servicios socialmente necesarios, deterioraron el capital social (sin la generación suficiente de empleos), afectaron el potencial de las fuerzas fundamentales del Estado, debilitando la función de los gobiernos para que puedan conducir el tránsito de un crecimiento económico al

⁶ Thurow Lester. El Futuro del Capitalismo, Javier Vergara, Editor, Buenos Aires, Argentina, 1996, p. 261

⁷ Ver: CEPAL, *Nota sobre el desarrollo social en América Latina*. Santiago de Chile. 1991; y FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial 1991*. Washington D.C. Octubre 1991.

desarrollo. Ante tal realidad, nos preguntamos ¿Porqué el gobierno no asume su papel de promotor del desarrollo, delimitando los intereses que presionan las decisiones del gobierno para la transferencia de recursos a un reducido sector? El mensaje en esta época de transiciones políticas se ha escuchado en todo el mundo con positivos efectos; pero es sólo parte de la historia de las últimas décadas, llamadas las décadas perdidas.

Hacer que la administración pública abandone las actividades socio- económicas no es la solución correcta en todos los casos y menos en una etapa de grandes mutaciones internacionales. Se ha insistido, por presión internacional, en que los gobiernos inviertan en infraestructura urbana tangible e intangible que sustente el flujo de capital del sector privado y provoque expansión del mercado. En consecuencia, un crecimiento rápido del Producto Interno Bruto, aún si con ello no se dan las condiciones del avance democrático con justicia económica y social.

32. Corresponsabilidad que a todos implica en una tarea colectiva.

Cumplir con las facultades y/o responsabilidades constitucionales, aplicar sin distinciones la ley general y las leyes secundarias, parecería para algunos, mucho más difícil que desprenderse de ellas, en especial en un medio con limitados recursos. La atención se ha centrado en los últimos años, a nivel mundial, en los errores cometidos por las acciones de los gobiernos, que hacen pensar, también, en la necesidad de proponer mecanismos que eviten errores que puedan cometer los gobiernos, por omisión al dejar hacer o al dejar pasar actividades o acciones, sin una regulación clara y adecuada, como se está dando en muchos países del mundo.

Las reflexiones en torno a la gobernabilidad democrática para el desarrollo y a los resultados de este estudio, sugieren establecer una agenda de trabajo, que redefina las prioridades a corto, mediano y largo plazos; la forma en que *se toman las decisiones* y el cómo impactan éstas en los estratos sociales y sectores económicos, los efectos de las crisis y los costos del crecimiento económico sin una adecuada distribución del mismo; cómo se insertan económicamente los países a la globalización o a la regionalización, planteando el dilema de apertura indiscriminada de mercado o del desarrollo planeado. *La rendición de cuentas*, no sólo es sobre atribuciones y funciones, sino también sobre el impacto de la toma de decisiones o su efecto en el contexto nacional e internacional.

La actividad del gobierno es fundamental. El diagnóstico de la gestión pública para incrementar la inversión, la productividad de servicios y bienes nacionales –en sentido lato- y la obtención del mayor rendimiento posible, en lo social y en lo político, se tendrá que referir también a la instrumentación de las políticas de gobierno; así como, la evaluación de la ayuda a los diferentes sectores para invertir en actividades industriales, comerciales, en infraestructura económica y social; todo ello, son elementos fundamentales e importantes del diagnóstico para el proyecto nacional. La lógica sugiere que los recursos de capital público y privado deben asignarse a sectores que producen mayor rendimiento financiero; sin embargo, la acción del gobierno, como factor de orden y cohesión de las estructuras sociales y promotor del desarrollo, debe operar con una administración pública, en donde sus funcionarios sean capaces de tomar decisiones inteligentes y estratégicas apoyándose en proyectos de efectos inmediatos en la población mayoritaria. Ello plantea el reto de aplicar juicios valorativos acerca del rendimiento social, económico y político de diferentes formas y tipos de proyectos de inversión social, sobre todo cuando las decisiones políticas están presionadas por la alineación a la globalización.

La claridad de objetivos y la precisión de metas, con sensibilidad política ayudarán a configurar lo que podríamos entender como desarrollo equitativo e integral. La educación, los bienes y servicios básicos para el desarrollo; la contratación y capacitación en el empleo; la investigación

científica y tecnológica; la seguridad social en su concepción precisa de justicia individual y colectiva, son cuestiones esenciales y trascendentes que deben realizarse conforme al actual mandato constitucional, por que son y deben ser, la mejor inversión para la democracia y el desarrollo, procesos interactuantes que, al fortalecerse, son sustento de la identidad nacional.

La toma de consciencias nacional y social son “los vínculos que unen la voluntad individual de tomar parte en una tarea colectiva”,⁸ Son requisitos para el conocimiento de la realidad y potencialidad, de reconocer los problemas y tener presente el pasado, así como las limitaciones y oportunidades que se presentan en un mundo interactuante. Es afirmar o reafirmar los ideales e identidad como entes individuales y colectivos. El análisis de los grandes problemas nacionales y sus posibles soluciones requerirá de propuestas que superen los planteamientos tradicionales. En esto tienen una misión ineludible los actores sociales, las instituciones, los partidos políticos y más que nada, los que diseñan la hechura de *policy*⁹ y aprueban las políticas, programas y presupuestos públicos: el Congreso y los gobiernos locales. Por ejemplo: determinar cuáles son los beneficios y costos (económicos, sociales, políticos y culturales) asociados a las políticas del libre intercambio de mercancías, servicios, tecnología, inversión extranjera y coinversiones o la asignación de recursos hacia determinados sectores y la recepción en los otros.

Esto nos lleva a preguntar: ¿En la nueva correlación de fuerzas, surgidas en las elecciones del 6 de julio de 1997, y con la alternancia de la Presidencia de la República en el 2000, los partidos políticos y principalmente cualquier partido predominante, que aspiran y requieren tener concepciones pluriclasistas y polifilosóficas, tienen la capacidad para retomar el concepto de democracia y desarrollo que implica pluralidad, corresponsabilidad en la toma de decisiones, dentro de la participación social para producir y distribuir beneficios colectivos?. Concepciones que se asocian a *escalas*; a una mayor variedad de productos, a su distribución; y que, en política es contrario a la concepción de equilibrios artificiales de *suma cero* en que nadie gana y todos pierden. ¿Qué tipo de infraestructura política y social proporcionará a la Nación los elementos democráticos para el progreso, con un modelo multidimensional basado en el liberalismo político, en la democracia, en la igualdad de oportunidades económicas, en la libertad y en la justicia social? En este caso, ¿se podrá plantear el cómo ayudar a los sectores, a las clases sociales y a los agentes económicos a protegerse de los enormes riesgos que suponen los mercados financieros, abiertos, internacionales, que intercambian valores inestables?

Los países como México están expuestos también, en forma por demás compleja, a *penetraciones sutiles de ideologías* asociadas a la globalización, a la importación de capitales, tecnología, telecomunicaciones, mercadotecnia económica y política, etc. Ningún consorcio financiero e industrial antepone el bienestar y el capital humano por sus utilidades netas y por el flujo de recursos hacia áreas de mayor rendimiento económico. Hay además una necesidad clara e importante de analizar las complejas interrelaciones, intereses, transacciones políticas entre los países, así como de los principales competidores. Es claro que hay tendencias de la globalización a debilitar a las soberanías nacionales. Hoy más que nunca, es primordial conocer las tendencias mundiales para influir en el respeto, aprecio, y el apego al derecho. La astucia de tomar decisiones inteligentes para contrarrestar los efectos negativos de la globalización, traen una mayor democratización en el proceso decisorio, así como la cooperación entre países soberanos sobre la base de un reconocimiento a las diferencias existentes en su progreso.

⁸ Merino Huerta, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuaderno de divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1995, pp. 51.

⁹ Ver: Guerrero Orozco Omar, que señala: “El Congreso y las legislaturas locales hacen ‘policy’ para el futuro la administración pública, el gobierno participan en la hechura de *policy*”. Del libro Principios de ... p.84.

Siendo necesario impulsar mecanismos de *cooperación internacional* en donde el concepto de *co-desarrollo* prevalezca sobre los esquemas de intercambio de mercancías y servicios, reconociendo la equidad en los beneficios y también de los riesgos implícitos y explícitos. En consecuencia, se debe insistir en el respeto a las aspiraciones de justicia y a las formas democráticas en cada país.

El conocimiento basado en la experiencia y su mensaje son pertinentes en la actualidad para instituciones democráticas y países como los de América Latina que están menos avanzados y que, incluso se les compara, en algunos casos, con países europeos desmantelados económicamente a partir de la Segunda Guerra Mundial o de los países excomunistas de Europa del Este a partir de la caída del Muro de Berlín. Ello implicaría, en el caso de México, establecer los candados y salvaguardas dentro del derecho constitucional y promover el respeto al derecho internacional público con la finalidad de evitar que los especuladores internacionales se beneficien de los grandes riesgos que los países en desarrollo tienen al grado de prevalecer sólo como naciones aparentes. Un ejemplo de ello, son los litigios mundiales donde los especuladores internacionales aprovechan las debilidades internas para litigar en contra de las decisiones e intereses nacionales en foros mundiales.

33. El comportamiento que se confunde entre las derechas e izquierdas políticas

Hay que reconocer que en cualquier proceso de cambio, surgen personas y grupos modernos, con visión hacia el futuro, que reconocen la necesidad de la unidad, del respeto, de la pluralidad, de la participación social, pero sobre todo como decía el Dr. Pedro Zorrilla Martínez de la “eficacia y obediencia, en relación con las normas jurídicas que integran el Estado de derecho”.¹⁰ En contraposición surgen grupos antagónicos para hacer negatoria la acción del progreso. Los detractores del avance se identifican como los reaccionarios, liberales a ultranza, que pretenden imponer contrarreformas disfrazadas de reformas, grupos de ultra derecha que conllevan intenciones de reponer privilegios injustificados; que se presentan como simuladores revolucionarios que corrompen y fomentan con las prácticas de la enajenación publicitaria que son a todas luces antisociales y antidemocráticas. Los hay también, radicales del sistema y por sistema, se autonomban de izquierda que hacen de su posición una lucha sorda, plantean el *todo o nada*, los extralógicos que, por desconocimiento o por intereses de grupo, adulteran o agrandan, esconden o minimizan hechos o acciones, con el deseo de generar un ambiente social desestabilizador para imponer dogmas, doctrinas propias o formas importadas del hacer o del querer hacer, y en cuyo caso son ajenas al sentir y ser de los ciudadanos pacíficos. Son éstos los de derecha y los de izquierda, los que manipulan la teoría del conflicto, las contradicciones del cambio social, la no transparencia de consciencias, el efectivo acondicionamiento social con mecanismos propagandísticos y la maquinación con instrumentos mediáticos, como negocio político en donde la verdad nada tiene que ver y que pretenden gobiernos oligárquicos u oclocráticos.¹¹ El comportamiento de los especuladores internacionales, se confunde con las oligarquías internas que utilizan mecanismos legales y de presión internacional.

34. Indicadores del bienestar social.

La sociedad en su conjunto y particularmente las fuerzas sociales, debe insistir en la estrategia efectiva para mitigar la precariedad y erradicar la pobreza. La creación de infraestructura urbana

¹⁰ Zorrilla Martínez Pedro G., En el prólogo del “*Prontuario Constitucional*” de Sergio R. Márquez Rábago. Ed. Mc Graw Hill, serie jurídica, México, 1997, p. IX.

¹¹ Ver: Bobbio Norberto, *Derecha e Izquierda*. Ed. Taurus, Madrid, España, 1995. La Oligarquía es una forma de gobierno en el cual un reducido grupo de personas que pertenecen a la clase de negocios para su beneficio. La “Oclocracia”: (del gr. Okhlos, multitud y kratos, poder) Gobierno ejercido por la multitud. Pequeño Larousse Ilustrado, Ed. Larousse, México, 1993, p. 734.

y rural: agua, luz, calles, banquetas, el reciclado de basura, etc., es una forma de permitir que la gente supere su nivel de vida; pero, ¿permitirá una mayor movilidad y estratificación social si no existe una igualdad en la distribución del ingreso y de la generación de empleos? Hay pocas pruebas cuantitativas concluyentes acerca de los efectos indirectos de una política de este tipo, sin que exista una política de redistribución del ingreso, aunque cualitativamente el efecto en la estabilidad política y paz social son evidentes. El caso de satisfactores básicos como el abasto de alimentación, una educación moderna, salud, servicios de saneamiento y vivienda decorosa, la generación de empleos permanentes e ingresos crecientes son más palpables, ya que sus indicadores se asocian al progreso, en virtud de que permite al potencial social generar ahorro e inversión productiva.

En este trabajo se presenta la importancia de impulsar la productividad de bienes y servicios de y para la población, ya que desde el punto de vista político son elementos de gobernabilidad para la estabilidad y paz social; desde el punto de vista económico, son factores de crecimiento y de ordenamiento de las actividades productivas y distributivas vinculadas a los asentamientos humanos; desde el punto de vista social, son formadores de costumbres, consustanciales a la movilidad, estratificación social; distribución del ingreso, y al vincularlos al concepto de seguridad social, es fundamento de consolidación del núcleo familiar, de su patrimonio, de la base de la sociedad; al ser factores en la integración nacional.

Los defensores del mercantilismo, harían bien en recordar que, como no había mercados comerciales en Estados Unidos inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, la administración federal tuvo que demostrar que los préstamos para trabajadores manejados por el gobierno eran factibles. En el caso de México también es factible y se ha demostrado, mediante instituciones de seguridad social, que han permitido a trabajadores la obtención de satisfactores básicos. Es decir, los fondos solidarios ofrecen un ejemplo de los cambios que pueden aplicar instituciones gubernamentales al operar como fondos revolventes que canalizan recursos al financiamiento de los trabajadores para la adquisición de bienes y servicios en donde más convenga a sus necesidades individuales y preferencias familiares. Esos fondos, cuando son bien manejados, son factores multiplicadores del dinero que fomentan el capital socio-económico y el mercado de bienes y servicios, pero también pueden ser un factor de ingobernabilidad cuando no son adecuadamente manejados, como los fondos de pensiones.

34.1. Estrategia de gestión social de las políticas gubernamentales en relación al término de modernización nacional

Al analizar la estrategia de gestión social de las políticas gubernamentales se puede observar que mediante mecanismos como la autogestión de la sociedad se dan impulsos para la democratización social y económica. Al ser por esta vía, se da la participación comunitaria con orientación y promoción de las instituciones del Estado, además se impulsa la cohesión social, se trata de evitar la corrupción, el robo, lo que permite garantizar la seguridad en un marco de paz, como base para elevar la productividad, el trabajo con decoro y el alimento con dignidad. En este sentido, el rendimiento del capital social es una causa de esperanza a mejorar el nivel de vida.

El gran potencial de la actividad desarrollada por las instituciones gubernamentales, diseñada estratégicamente y con costos moderados en términos relativos, se puede extender a otras áreas de la actividad económica y social ¿Pero cómo? La respuesta debe ir mucho más allá del propósito de orientar los programas para llegar a grupos o niveles específicos de la población. Es decir, la igualdad de oportunidades y el progreso están relacionados, pero las diferencias en la esperanza de *vivir hoy mejor que en el pasado y vivir el futuro mejor que en el presente* debe ser en conjunto. Aún cuando, existe la observación de que así es, orientada a una

modernización parcial; empero, si no se busca la modernización total, el no hacerlo, puede atribuirse a deficiencias de políticas más que a programas sociales o a estrategias de políticas democráticas, por lo que, más allá de la utilización de técnicas diseñadas en otros países que comparan modelos financieros, hay que rediseñar o utilizar indicadores que fueron conceptualizados por científicos sociales y políticos para observar el desarrollo socio – económico en el tiempo o en cada uno de los periodos analizados; existe mayor atención por establecer indicadores de consumo y de ingreso monetario, que los asociados a indicadores de la gestión social. Sin embargo, los indicadores de gestión social se miden por un valor monetario asociado a costos y beneficios financieros o económicos y su impacto en el nivel de vida social.

El capital humano, los servicios sociales y las prestaciones económicas son importantes, pero también, lo es, elevar el ingreso de la población, lo que significa valorar y mejorar la calificación en el mercado laboral. Se debe reorientar la *energía cognoscitiva*, que en los últimos años, por la influencia del neoliberalismo, se ha enfocado a comprender el mercado económico de capitales, al olvidar el valor e importancia de la fuerza humana, es decir, el capital humano.

El capital humano es un activo importante para los países. Debería ser prioridad de cualquier gobierno, el conocer con exactitud y coadyuvar a superar los niveles educativos para contrarrestar los fenómenos que condicionan al desarrollo. No basta con la ética y moral pública para superar deficiencias en la población y más aún, porque en la población hay un *desajuste* entre creencias generalizadas en apariencia imperiosa y el estado actual en que se encuentran. Por decirlo de alguna forma, es para muchos más importante tener celulares, minicomputadoras, DVD, vehículos de lujo, que elevar el trabajo productivo que da una vida digna, de respeto social por la contribución a la vida en común. Tal vez no resulte sorprendente, dada la poca importancia que se ha dado al esfuerzo de las personas en el trabajo.¹²

En el caso particular, de los satisfactores básicos para la sociedad, el salario de los trabajadores es un factor determinante para más y mejores bienes y servicios. Existe la idea (errónea) de que el crecimiento del ingreso per cápita limita el impulso económico, porque genera mayor demanda sin una adecuada oferta causando más pobreza en los países subdesarrollados. Pero en un informe relativamente reciente del Banco Mundial, citando a la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, hubo un cambio brusco en este punto de vista y se llegó a una visión más bien agnóstica acerca del crecimiento del ingreso per cápita.¹³

Al parecer para no caer en absolutos, es probable que con el propósito de entender mejor la cuestión de los ingresos, será necesario reconocer que contraer la capacidad adquisitiva de la población tiene distintas consecuencias en circunstancias diferentes y varían según el lugar. Es decir, donde un gran sector vive de los servicios es diferente al que vive de la industria o del campo, análisis que hay que hacer para establecer indicadores sobre la disminución o crecimiento de los sectores como factor de la productividad en una sociedad plural, diversificada y de economía abierta y diferenciada como la mexicana.

Todo lo anterior, son reflexiones iniciales de la gobernabilidad democrática, sobre la vinculación entre el proceso democrático y el proceso de desarrollo. Más que pretender ser concluyentes surgen muchas interrogantes que necesitan respuestas innovadoras para orientar, con decisiones estratégicas, una política nacional de desarrollo integral.

¹² Ver: Forrester, Vivienne. *El Horror Económico*, FCE, México, 1997.

¹³ Ver: Banco Mundial. Informe anual. Washington D.C., octubre 1991 e Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997.

35. Filosofía política de gobierno –vs- programa económico

Uno de los objetivos esenciales del quehacer político democrático, en lo estratégico o prioritario es impulsar la gobernabilidad democrática para el desarrollo. Es un objetivo integral para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones básicas de la población tales como: nutrición; salud; educación; empleo; vivienda; vestido; seguridad; todos elementos de estabilidad, de paz social y de crecimiento sostenido de la actividad económica que son consustanciales a la distribución del ingreso en el marco de una política gubernamental para el desarrollo integral.

En la última década, las exigencias sociales han sido banderas de lucha de movimientos populares, principalmente a raíz de las crisis económicas, recesión, inflación, devaluaciones, ajustes y reformas que se han vivido, así como problemas relacionados con el incremento de la población y concentración del ingreso, lo que ha provocado la configuración de grupos emergentes que plantean demandas por diferentes medios, a veces con acciones ilegales y violentas.

Las soluciones de algunos problemas son a corto plazo, en tanto que otros son a mediano y largo plazos. Así las respuestas inmediatas a problemas coyunturales, con visión de largo alcance, permitirán hacer políticamente manejable situaciones futuras. De ahí que la gobernabilidad democrática, como política integral para el desarrollo deberá considerar dicha problemática como un todo para evitar respuestas aisladas o parciales con visiones cortas o sexenales.

Es importante señalar que, la viabilidad política de la Nación está condicionada a materializar el proyecto nacional contemplado en el Estado constitucional de derecho. La conciencia política para entender que la satisfacción de las necesidades básicas es fuente de progreso y bienestar social o que la carencia de políticas integradoras ágiles, con resultados medibles, podrían transformar las demandas sociales en exigencias al gobierno de gran impacto político. Por lo tanto, se piensa en la necesidad de replantear, en el marco constitucional, la correlación entre instituciones gubernamentales, con los grupos sociales y segmentos de la población; así como, entre interlocutores sociales, el gobierno y partidos políticos, orientada a redefinir o a diseñar una política de desarrollo para los próximos años, menos sujeta a tensiones sociales, lo que exige congruencia y causa común. En tal sentido, la jerarquización de necesidades sociales, constituye, en sí misma, una prioridad de gobierno. Avanzar en su solución, implica tener *espacios públicos* más amplios para vencer los retos que plantea la modernidad, como filosofía política de gobierno que desafía y transforma la realidad de la miseria de los más y la opulencia de los menos, hacia una realidad donde el ciudadano, su entorno social, y el medio ambiente se encuentren en armonía.

Espacios públicos, en donde la interrelación política normada por el derecho y por los principios básicos de la democracia: tolerancia, pluralismo, diálogo, libertad, igualdad, legalidad y participación, le den cabida a todos los actores políticos y en el que éstos, se reconozcan para dar cauce democrático a sus aspiraciones como ciudadanos y grupos organizados. Un espacio que sea depositario de la acción y la potencialidad política. “Un espacio público... (que) contribuiría a la articulación de la diversidad política y estaría en consonancia con la concepción y el espacio de la política democrática”¹⁴ y por tanto problemas por resolver y toma de decisiones conforme a opciones significativas.

¹⁴ Woldenberg Karakowsky José, en la presentación del ensayo “*El espacio público y la Democracia Moderna*” de Nora Rabotnikof, IFE, México, 1997, p. 8

35.1. Instituciones democráticas en México o modelo teórico de gobierno

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3º, define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.¹⁵ La democracia, así entendida, es el resultado de la lucha de un pueblo por definir su proyecto histórico que consolide sus tradiciones e identidades. Es la respuesta sistémica a la racionalidad dialéctica de la historia hecha al calor de las diferentes corrientes del pensamiento y la experiencia política de los mexicanos.

En los últimos años, el debate en torno a la democracia se ha vinculado más a las reformas y procedimientos electorales, a la ingeniería electoral, a los mecanismos que regulan los procesos, a las batallas electorales y correlación de fuerzas políticas, al financiamiento de los partidos políticos, a la elección y reelección de los representantes populares; dejando en un segundo plano, la visión que da el mismo concepto de democracia como desarrollo armónico e integral, conceptos propios contemplados en la Constitución mexicana.¹⁶ Es por ello que, las tesis de transformación, de reformas gubernamentales o de políticas de *Estado*, deben hacerse para fortalecer la vida política, económica y social de la República, tomando en consideración las opiniones serenas y los criterios reflexivos de todos los grupos políticos representativos, destacando que la democracia no sólo debe ser reflejo de una élite de los más aptos, sino socialmente de las élites de las representaciones ciudadanas. Entendida así, la democracia se conceptualiza como parte del sistema político, teniendo connotaciones en los siguientes ámbitos: jurídico, ideológico, económico, filosófico, social y cultural, que al integrarse tienen un mismo objetivo: el mejoramiento constante del nivel de vida de la población en todos sus órdenes.

Los principios, valores y objetivos de la Nación, contemplados en el Estado constitucional de derecho, son el resultado de cada una de las etapas fundamentales de nuestro pasado histórico. Son el legado de independencia, de libertad, de democracia y de soberanía; la abolición de la esclavitud y de la jerarquía colonial de castas, el planteamiento de la reforma de la propiedad, en especial la propiedad de la tierra fueron dados en el movimiento de Independencia. La aportación al Estado de derecho, la lucha contra la opresión y los privilegios de casta, la reivindicación de las libertades del hombre y del ciudadano, la limitación del poder del Estado, la propiedad libre de privilegios y fueros, la separación entre el Estado y la iglesia y las garantías individuales fueron el legado del movimiento de Reforma. La proclama de la renovación nacional con justicia distributiva y social, la defensa de los asalariados, de la clase campesina, la reivindicación del liberalismo político en contra de la dictadura, nos fueron dadas en la Revolución Mexicana; la creación de las instituciones modernas, la cohesión social, el equilibrio del poder político, una clase social moderna y actuante, la protección del medio ambiente, del desarrollo integral y sustentable; se inicia en la posrevolución y el tránsito a la democracia moderna se refleja en la época contemporánea.

Desde que José María Morelos y Pavón convocó al Congreso de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 y dio lectura a 23 puntos con el nombre de Sentimientos de la Nación, el pensamiento mexicano ha recogido la esencia misma de la democracia y desarrollo. En ese documento político se establece: “la libertad e independencia de España y toda nación, gobierno, o monarquía ...siendo la ley superior a todo hombre, las que dicte el Congreso deben ser tales que obliguen a la constancia y patriotismo ... y moderen la opulencia y la indigencia”.¹⁷ Los derechos

¹⁵ Artículo 3º, fracción segunda, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Artículo 25 constitucional señala: “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral.

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, México, 1997. pp. 28-31.

cívicos, los principios de justicia basados en la equidad y los rasgos básicos de nuestras leyes fundamentales se inician con los Sentimientos de la Nación, ejemplo para las generaciones pasadas y que debería ser un referente válido para las generaciones presentes y sustento para las del futuro.

Por ello, México no debe de apartarse de su proyecto como Nación soberana para avanzar en la construcción de una sociedad cada vez más democrática y justa. La razón histórica debería prevalecer en los sentimientos de los mexicanos. Ir en su contra es caer en la improvisación que debilita y divide a la Nación. Toda transformación debe basarse en tradiciones, valores, historia y costumbres que fortalezcan con orgullo la identidad nacional. Todos los países requieren de símbolos, de creencias, de mirar al pasado para tener una visión de futuro que dé cohesión y consistencia a la población.

Los cimientos de la vida institucional republicana en México, están consagrados en la Constitución y particularmente en la forma de gobierno, se plasman en el artículo 40, al establecer que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal”.¹⁸ Esta forma de gobierno republicano reviste principios fundamentales que sustentan el proyecto nacional, al sostener una renovación periódica del jefe del Estado, hay una elección de ciudadanos para seleccionar al más apto, proceso electoral que lo hace esencialmente democrático, reforzándose con el artículo 39, que dice: “...todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”.¹⁹

Por ello, la dualidad que le otorga el sistema republicano de designar al más apto para el cargo supremo y de que en la designación intervenga la voluntad ciudadana, en la moderna teoría del Estado, con frecuencia, hace que los conceptos de soberanía y democracia se mezclen o se confundan.²⁰

En la democracia, el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, si éste favorece a todos por igual es la forma pura de la democracia, si ese poder se aplica tan sólo en servicio de los desposeídos es demagogia, como formas impuras según la clasificación aristotélica. La Constitución mexicana consagra la forma de democracia, en dos dimensiones: liberal y social, que “es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social”.²¹ Bajo el pacto político y social se resuelve el contraste entre libertad individual y orden social, porque hace coincidir la libertad individual con el orden colectivo, es decir, mediante la Constitución, se da la forma de organización de la sociedad en la que cada individuo, aún uniéndose a los demás, se obedece a sí mismo y mantiene, en consecuencia, su libertad anterior.

Esta forma jurídica y política para la organización social consiste en que, el gobierno, detentador del poder de mando del Estado, se fundamenta en el derecho y éste sea exclusivamente determinado por la colectividad. El ciudadano, en forma individual y en lo social, está sujeto a él. Es por ello, que la razón de ser del gobierno es el ciudadano, que es el sujeto y el objeto de su poder. Políticamente libre es el ciudadano que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa, es libre si aquello que, de acuerdo con el orden social, debe hacer coincidir con lo que quiere hacer para una vida digna; es libre si se solidariza con los demás, si acepta y rechaza la violencia, es libre si es tolerante, ama la paz y fomenta la igualdad y la justicia, es libre si participa en los espacios públicos plurales y contribuye a la consolidación del Estado constitucional de derecho democrático.

¹⁸ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Querétaro, 5 de febrero de 1917.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1985, pp. 87- 89.

²¹ *Ibid.*, p.88.

Los valores occidentales de la democracia liberal adoptan en lo esencial la postura de que la elección del tipo de vida es cosa de cada persona, con algunas limitaciones previstas para proteger a la democracia misma. Limita posibles prejuicios a otros y al futuro, así como alienta los valores morales de una mayoría por ejemplo, (los de quienes están en contra de la pena de muerte, en contra de la destrucción del medio ambiente o contra el narcotráfico) son valores que difunden una educación cívica para alentar la empatía hacia las necesidades de los demás, el altruismo y el sentido de la solidaridad humana universal; es más las “élites de gobernación” deben dar ejemplo²² al impulsar valores de la ética social y política democrática como la tolerancia, la libertad, el pluralismo; el diálogo, y la no violencia, la paz, la fraternidad, la igualdad, la legalidad, y la participación.²³ Son valores que coinciden con lo que quiere hacer la persona con el ordenamiento jurídico que lo norma.

Sin embargo, la identificación perfecta y total entre el sujeto y el objeto del poder político es difícil que se dé en la práctica. Si por una parte, todos sin excepción están sometidos a la voluntad y al poder político del Estado, por otra no son todos, sin excepción, son los que participan en la confección de esa voluntad y de ese poder, sino tan sólo una ‘minoría’ cívicamente activa dentro de la sociedad. La democracia admite como expresión de la voluntad general, la voluntad de la mayoría (el ‘querer hacer’ de cada uno y el ‘deber hacer’ de todos).²⁴ Esa minoría cívica o políticamente activa son las élites gubernamentales que representan a grupos o estratos de la población, dentro de la democracia representativa.

Mediante el sufragio se expresa la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos: un voto un ciudadano; la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general. El derecho político expresado mediante el sufragio, es derecho electoral a ejercer el voto y el de asociación que requiere en el sujeto capacidad funcional mediante el conocimiento del acto y la consciencia de la función, constituyen un gusto cuando se ejercitan. El principio democrático reconoce el derecho al sufragio conforme a la aptitud cívica para votar (voto activo) y poder ser votado (voto pasivo) para todos los cargos de elección popular.²⁵ La democracia da igualdad de oportunidad a todos, pleno ejercicio de la libertad para actuar y externar su voluntad, pero es la opinión de la mayoría la que prevalece en el proceso de toma de decisiones. Las minorías habrán de someterse al criterio de los demás, bajo el supuesto del derecho a la información y al ser escuchados por igual. La mayoría y las minorías, se someten con voluntad de autodeterminación. En tal sentido, la decisión de la mayoría y la subordinación de las minorías, es un acto de autodeterminación característico de la democracia en beneficio de la colectividad. Lo que se ha llamado “*suma positiva*”, todos ganan, contrario a la “*suma cero*” todos pierden.

Se ha dicho que la democracia es, el gobierno de todos para el beneficio de todos. Por cuestiones prácticas y funcionales, el pueblo designa como representantes suyos a los que han de gobernarlo. En México, el artículo 40 constitucional establece, como forma de gobierno, al régimen representativo, en cuyo caso previo a la designación de los representantes, existe un acto de libertad mediante la participación por igual en dicha designación y no en forma directa en el gobierno. De ahí la distribución funcional del poder; por tanto, la representatividad y la división territorial, donde el ciudadano vota por sus gobernantes para que lo represente en los distintos órdenes de gobierno.

²² Dror Yehezkel, *ob, cit*, pp. 49 y 53

²³ Ver: Bobbio, Norberto, *Derechas...* Prólogo a la edición española de Joaquín Estefanía. *ob, cit*, pp. 11

²⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional...* *ob, cit*. p. 62.

²⁵ Voto activo: “son los derechos del ciudadano votar en las elecciones populares” artículo 35, fracción I. Voto pasivo: Son derechos de los ciudadanos poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establece la ley” artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución mexicana no autoriza, todavía la democracia directa, mediante el plebiscito y ni el referéndum, sino que consagra la democracia indirecta, mediante el régimen representativo. La excepción se dio en la administración del Presidente Miguel de la Madrid, en donde se autorizó el referéndum sólo para el Distrito Federal, "...los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativas populares, conforme al procedimiento que la misma señale...".²⁶ Posteriormente con el establecimiento de las facultades de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en 1988 el artículo constitucional se derogó y el referéndum se sustituyó por el mecanismo de consulta pública, previo a la elaboración de cualquier ley. Siendo congruente con una práctica de participación y consulta popular establecido para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, planes sectoriales, regionales o programas institucionales que por ley tiene que elaborar el Ejecutivo Federal y poner a consideración y aprobación del Congreso de la Unión.²⁷ ¿Podrá hacerse un referéndum cuando se consulta sobre algún asunto de Estado que se pone a consideración de la opinión pública nacional, como debió de haber sido para los Tratados de Libre Comercio? En éste último caso o para tal efecto, se debería utilizar un procedimiento permanente de consulta o la consulta deliberativa para la revisión, aprobación o desaprobación del mismo, contemplado en la Constitución dentro de las facultades exclusivas del Senado que señala: "Todo los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución y con las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella",²⁸ en esta consulta por referirse a un objeto de disciplina constitucional se podría utilizar el referéndum, como aprobación o desaprobación de una ley, sobre un acto de trascendencia para la vida nacional.

35.2. La opinión pública, actos mediáticos. Y su influencia en la gobernabilidad democrática

¿Son importantes la opinión pública y los medios de comunicación para la gobernabilidad democrática? En México a partir de las elecciones de 1988 (y en las elecciones federales de 1991, 1994, 1997, 2000 y 2003) se insinuó que el voto ciudadano es un tipo de referéndum a la política de gobierno, ya que se maneja la idea de ratificación o desaprobación de dicha política o de los titulares de gobierno. Para ello se basan encuestas de opinión como la de la empresa Gallup-México y del Consejo Nacional de la Publicidad u otras que se realizaron previas y después de las jornadas electorales. El peligro es que mediante una mercadotecnia política, se pueden crear preferencias electorales con las encuestas de opinión "... es posible utilizar las encuestas de opinión pública y los grupos objetivos para aparecer un líder, sin tener que liderar ... Dada la facilidad con la cual ahora en medios electrónicos, las encuestas, la propaganda y la publicidad es posible aparecer un líder".²⁹

Es por lo anterior, que al estar conscientes de los peligros de acondicionamiento social, no preguntamos ¿es necesario analizar las posibles encuestas sobre personajes de la vida pública cuando compiten para una elección y el uso de medios de comunicación, como la televisión, la radio y la prensa escrita, que parecería que ya no son medios sino actores protagonistas de lo público?"...El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo la regulación de las encuestas de opinión o sondeos de opinión con fines electorales..."³⁰ siendo reguladas desde el inicio de las campañas hasta el cierre de casillas sujetándose a una reglamentación que todavía no es

²⁶ Artículo 73, fracción VI, Inciso 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Derogado)

²⁷ Artículo 26, párrafos, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Artículo 26, párrafo tercero; Artículo 76 Fracción I y Artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ Thurow, Lester, *ob, cit*, pp. 176-177

³⁰ Artículo 41, fracción III, párrafo 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

perfecta, ya que se pueden inducir las muestras.³¹ Sin embargo, la intervención del IFE, es durante las campañas, dejando un vacío de regulación para las precampañas.

Parecería que dentro de la modernidad se quisiera sustituir en forma encubierta un derecho como es el de elegir a los representantes mediante el voto, con previas encuestas de opinión pública o la influencia de los medios, que puede ser válido, pero fuera de la acción de votar para elegir a los representantes. Pero existe el peligro para la gobernabilidad democrática, por una tendencia a conducir a fines no claros o inconscientes las preferencias ciudadanas. Por su parte, el referéndum consiste en la ratificación o desaprobación de las leyes por el pueblo, como sucedió en Canadá o Europa sobre asuntos de importancia para la población, diferente al plebiscito, que es el método precedente que implica alternativas sobre las preferencias sobre diversos asuntos, allí la voluntad popular es pasiva al delegar en su persona la expedición de la ley fundamental: por eso se dice que es una “firma de un cheque en blanco”, para que la utilicen los políticos induciendo los apoyos ciudadanos.

35.3. Distribución de facultades en el ordenamiento territorial (Sistema federal)

El sistema federal, característico de la forma de gobierno republicano en México, señala la importancia de la distribución de facultades en el ordenamiento territorial: el federal, el estatal y el municipal. En este caso, es relevante la importancia del pacto federal para promover las iniciativas de participación ciudadana en el ordenamiento territorial. Además de ser punto clave en la organización política, es un sistema de distribución, en forma descentralizada, tanto de facultades jurisdiccionales, como del poder político y de recursos para el fortalecimiento de las entidades. Hechos que pueden garantizar una vigorosa participación regional en la toma de decisiones y soluciones nacionales.

Así, mediante el sistema federal, México renueva la fuerza y el dinamismo de sus partes constitutivas y mediante *la descentralización* se acortan tiempos y distancias para que el esfuerzo de todos gane en resultados positivos y se avance en la democratización nacional. En lo particular, por lo que atañe a la igualdad, al respeto, solidaridad política de los estados, se dan en su integridad bajo el postulado de unidad nacional. La unidad lejos de reducirse con las peculiaridades de las partes descentralizadas, se nutre de ellas para fortalecer los principios esenciales de la convivencia democrática. De lo que se infiere que, la igualdad, el respeto y la solidaridad política de los estados, dentro de la forma de gobierno, consisten en una distribución de competencia, que se suma a los programas nacionales que cubren por igual al perímetro central, local y regional, mediante convenios de coordinación entre la federación y los estados, respetando sus respectivas autonomías.³²

Sin embargo, las contrarreformas disfrazadas de reformas, en lugar de permitir la gobernabilidad democrática, generan elementos de ingobernabilidad, ya sea por desconocimiento de la norma constitucional de quien la propone o de quien la aprueba. Parafraseando a José Chanes Nieto, las reformas, en algunos casos, no deben conducirnos a esperar que “la renovación del orden jurídico o la modernización administrativa...nos lleven a superar deficiencias; se precisa fundamentalmente la participación social en los asuntos de interés nacional...el acatamiento de la norma jurídica y de acciones cotidianas de autoridades y ciudadanos, de servidores públicos y habitantes del país.”³³ Parecería un claro ejemplo, de contrarreformas el “Programa para un nuevo federalismo 1995-2000”.³⁴ Este programa, o por lo

³¹ Ver: artículo 190, párrafos 3, 4 y 5 del COFIPE, IFE, México, 1997

³² Artículo 26, párrafo tercero señala: “La ley faculta para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”

³³ Chanes Nieto, José, *ob, cit*, p. 45.

³⁴ Programa para un nuevo federalismo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 6 de agosto de 1997.

menos su nombre, es clonado del título: “ ‘Hacia un Nuevo Federalismo’...en relación a la iniciativa del federalismo de la administración del presidente Reagan”³⁵ en los Estados Unidos de Norteamérica. Chanes Nieto hace la observación que del denominado programa del nuevo federalismo surgen interrogantes: la primera interrogante, ¿El federalismo es nuevo o es el programa?; la segunda ¿Porqué se publica en 1997 cuando su denominación es en 1995 al año 2000?; la tercera ¿Parecería que se cumple por un aumento y complejidad orgánica y funcional?; la administración federal está sometida por factores decrecientes: quebranto de la competencia de los estados y de recursos destinados a gasto corriente desproporcionados frente a los de inversión”.³⁶

“Para comprobación de esto último, léanse solo las siguientes dos citas del programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de agosto (1997): Promover el fortalecimiento de las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, con referencia específica a las erogaciones que compete realizar a las entidades federativas”. Continúa la transcripción: “Promover reformas legales para que el Senado de la república y los congresos locales tomen parte en la evaluación y seguimiento del uso de recursos financieros que la federación transfiera a las entidades federativas y estas ejercen. Bien se sabe que como resultado de los convenios de coordinación fiscal, las entidades federativas cedieron facultades, y han quedado prácticamente sin capacidades contributivas propias, y dependen en un alto porcentaje de los fondos que envía el Gobierno Federal; de acuerdo con el texto del Programa, las entidades van a tener cada vez menos libertad, autonomía y responsabilidad. Obviamente, se olvida la fracción IV del artículo 31 Constitucional: las contribuciones fiscales ciudadanas son al gasto público de la Federación, de los estados y municipios y el que el Gobierno Federal recaude no significa que los recursos sean federales; y por supuesto, al enviarse las participaciones a los estados y municipios, los fondos correspondientes salen del patrimonio nacional, y entran a los de los gobiernos locales”.³⁷

México tiene instituciones democráticas republicanas y federativas, pero no basta eso, debemos insistir en un gobierno con capacidad de orientación y respuesta hacia un desarrollo armónico e integral, que debe establecer un sistema de distribución, de facultades, del poder político, de recursos fiscales y de gasto público para garantizar la participación regional en la toma de decisiones y soluciones nacionales como se concibe en el proyecto nacional contemplado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. ¿Un nuevo Federalismo?

36. Gobernabilidad democrática para el desarrollo integral

Con la finalidad de comprender la gobernabilidad democrática vinculada al concepto de desarrollo, en el marco del sistema político mexicano, analizaremos brevemente los subsistemas: político, económico, social y cooperación internacional que, interactuantes e interdependientes, pretenden alcanzar un objetivo global, es decir, el desarrollo democrático e integral.

36.1. Goernabilidad democrática y desarrollo político

Se vinculan la gobernabilidad democrática y el desarrollo político en concordancia a nuestra práctica consuetudinaria, principalmente con el proceso electoral que postula la Constitución. Para fines de este capítulo, la democracia la entendemos como un régimen jurídico-político en el cual los gobernantes son designados por los ciudadanos mediante elecciones libres y

³⁵ Crazier Michel. *ob, cit*, pp. 114-115.

³⁶ Chanes Nieto, José, *ob, cit*, pp. 103-104.

³⁷ Zorrilla Martínez Pedro. En la presentación del Libro Administración y Política de José Chanes Nieto., Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 1997.

auténticas que ejercen el sufragio libre, universal, secreto, directo, personal e intransferible.³⁸ Pero también, la entendemos como un sistema de vida para el constante mejoramiento de la población. En esta relación, se reconoce el derecho de bienestar del ciudadano, a merecer y exigir de los órganos de poder político el reconocimiento del sufragio; pero también con la democracia política surge un conjunto de derechos, responsabilidades y obligaciones que no residen exclusivamente en el sufragante individual, sino que, además, se otorgan a las agrupaciones civiles, a las asociaciones políticas y a los partidos políticos con la finalidad de que participen orgánicamente con derechos, responsabilidades y obligaciones en los grandes asuntos nacionales.

La democracia política, en principio, se enfoca a una democracia procedimental electoral, en donde compiten actores políticos, entre ellos, los partidos. En efecto, no puede entenderse una sociedad plural y democrática sin la existencia de los partidos políticos, como instituciones con derechos, con responsabilidades y con obligaciones, que actúan como cuerpos intermedios y/o interlocutores válidos entre los ciudadanos, las fuerzas sociales y los órganos de gobierno. Los partidos políticos, tienen como función hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del derecho político. Los partidos políticos y en particular sus élites, son conductoras de la expresión popular, son instrumento para educar e informar políticamente a la sociedad y por ende, permitir al gobierno articular, comunicar y ejecutar las expectativas que se generan en la sociedad. Asimismo, son el conducto para perfeccionar la gobernabilidad democrática, en virtud de que mediante la praxis política se deben integrar los órganos del poder político. Por lo tanto, la mejor forma en que los ciudadanos pueden ejercer su potestad soberana, expresar sus puntos de vista, integrar diferentes fuerzas sociales, integrar los órganos de poder político y avanzar en la vida democrática mediante la participación política, es por medio de la actividad organizada y permanente de las instituciones políticas.

Ciertamente, el derecho de los ciudadanos para asociarse o reunirse, con el fin de realizar actividades políticas, es una garantía individual contemplada en la Carta Magna.³⁹ Por lo que el orden jurídico tutela, en primera instancia, la garantía al derecho ciudadano vinculado o no al de los órganos o instituciones políticas. Sin embargo, la Constitución, además de darles reconocimiento jurídico, a los partidos políticos, los eleva a una categoría especial: entidades de interés público.⁴⁰ Es decir, los equipara con instituciones de interés público como son los sindicatos.⁴¹ Por lo mismo, el reconocimiento jurídico otorga derechos y pide responsabilidades y obligaciones y, a su vez, obliga al gobierno a reconocerlos, protegerlos, crearles condiciones mínimas para su desarrollo institucional.

Así, la democracia política faculta y obliga a los partidos políticos a promover el desarrollo (económico, social y cultural) con la finalidad de mejorar el nivel de vida de la población. En la relación partido-ciudadano, éstos se involucran en la problemática nacional con juicios y aportaciones que coadyuvan a la búsqueda de soluciones adecuadas, conforme a los causes institucionales garantizados en la Constitución, conscientes de que su papel debe ser propositivo en beneficio de la Nación, lo cual no implica confrontación o no siempre debe existir conflicto entre adversarios políticos, sino más bien respeto al adversario y a sus derechos en su quehacer. En la gobernabilidad democrática al existir consensos, también existen disensos, que

³⁸ Artículo 4, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Instituto Federal Electoral. México, 1999.

³⁹ Artículo 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰ Artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴¹ Ver sindicatos: Artículo 123, apartado A, fracción XVI y XVII; ver ejidos y comunidades: Artículo 25, párrafo 7 y art. 27, fracción VII, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

al aceptarlos, se aceptan los principios democráticos de libertad, tolerancia, legalidad, diálogo, pluralismo, igualdad, participación solidaria, la no violencia y la paz.

Tales premisas nos llevan a considerar que, dentro de la gobernabilidad democrática, hay facultades, pero también límites al quehacer de los partidos políticos. ¿Cuáles serían éstos?. Se pueden clasificar los límites del quehacer político en los siguientes: a) funcionales, b) programáticos, c) económicos, d) legales y e) culturales.

Dentro de los [a] límites funcionales sería: ejercer plenamente las libertades, sin anarquía o libertinaje político; respeto a la legalidad; ser congruentes ideológicamente; defender la soberanía nacional y el bienestar del pueblo; defender el sufragio efectivo, universal, libre, secreto y los triunfos de sus correligionarios; buscar el “*mutuo*” consenso en el marco de una concertación basada en el derecho público; ofrecer igualdad de oportunidades políticas a los ciudadanos, sin tutelajes ni sectarismos; buscar la resolución inteligente de los conflictos.

[b] dentro de los límites programáticos serían: producir una oferta política con doctrina, programa de acción, estatutos y organización acorde a la realidad nacional e internacional. [c] Dentro de los límites económicos, serían: no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, realizar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente del extranjero o de ministros de cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas que se le prohíbe financiar a los partidos políticos...

d] Dentro de los límites legales serían: observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática...”⁴² [e] Dentro de los límites culturales y dentro de los cauces legales, ajustar su

conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos y sus candidatos...”⁴³

La gobernabilidad democrática, así entendida, es consustancial a la libertad, a la tolerancia, al pluralismo, al respeto, a la soberanía popular, a la justicia, a la legalidad, a la paz, a la no violencia y al desarrollo, que lleven a los ciudadanos a mejores niveles de convivencia y al mejoramiento por la vía pacífica y constructiva de la Nación.

El México moderno exige la incorporación y participación de millones de personas al proceso productivo. Se requieren paradigmas, de universalidad y de nacionalidad, para romper con nudos históricos o gordianos⁴⁴ generados a través del tiempo, con ataduras mentales, dogmáticas y conformistas. La desigualdad, la injusticia, la falta de libertad política de los ciudadanos, son rasgos negativos en la formación de los sistemas políticos, que se han caracterizado en el tiempo por diferentes etapas de su formación y desenvolvimiento.⁴⁵ México no es la excepción. El conflicto, la coyuntura, el momento donde se da la contradicción, ha llevado a plantear problemas y a la búsqueda de soluciones. En ese contexto, lo político está

⁴² Artículo 25, párrafo 1, incisos a), c) y d) del COFIPE.

⁴³ Artículo 38, párrafo 1, incisos a), b), m) y p) del COFIPE.

⁴⁴ Nota: Solzhenitsyn, llama nudo histórico; Alejandro el Grande, nudo gordiano, ver Dror, Yehezkel, *ob. cit.*, p. 28

⁴⁵ Ver: Sartori Giovanni. ¿Qué es la Democracia? Ed. Nueva Imagen, México, 1997, pp. 175-192

condicionado a la acción de transformación del conjunto de ideas determinadas a la visión que se tenga del futuro, nuevos paradigmas (materia prima) que se consolidan en un resultado, que es el producto de algo nuevo (las ofertas políticas) y que constituye, en la práctica, una revisión de los elementos ya dados del objeto que conforma su propia ideología. Ese momento, de retroalimentación de las ideas, es la coyuntura, el punto estratégico en que se fusionan las diversas contradicciones que reflejan la capacidad de articulación del propio sistema y genera la necesidad de una unidad de predominio de las partes del conjunto. Esta unidad de predominio es el gobierno, que la ejerce con uno de sus elementos, la gobernabilidad. La gobernabilidad entendida como filosofía de mando para la conducción y reajuste de trayectorias es un: “Elemento esencial de (que) los gobiernos ejercen una poderosa influencia en el futuro de las sociedades, conforme al reajuste de las trayectorias, se convierta en una tarea cada vez más importante. Uno de los mayores desafíos a la hora de reformar la gobernación será diseñar el tipo de valores perseguidos y la efectividad de los instrumentos para alcanzarlos”.⁴⁶

Sin embargo, dentro de las características de los sistemas políticos actuales, no es nada fácil diseñar nuevos paradigmas que reflejen el tipo de valores perseguidos en la detección y ajuste de trayectorias, en la verificación de las posibilidades existentes y planteamientos de escenarios para la acción con la correspondiente selección de opciones. La disminución de la confianza de los ciudadanos respecto a las instituciones de gobierno, el desencanto de la democracia por no generar bienestar social y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de la capacidad de articulación del propio sistema. Si no existe una unidad de predominio para afrontar los problemas, se provoca un círculo vicioso, así como una espiral de ingobernabilidad. La ingobernabilidad, no genera o no permite una recomposición de valores y un reagrupamiento de intereses, el resultado general sería un consenso sin objetivos y aceptación pasiva de una tendencia hacia el desequilibrio.

El consenso con objetivos, sobre el cual gira la gobernabilidad democrática para el desarrollo, depende de los diversos grados de participación de los sectores sociales y esta a su vez, versa sobre lo económico, ideológico, social, cultural y político, en sentido estricto de su correlación, dentro de una coyuntura política. Por ello, la política es el motor de la historia, que constituye el centro de unificación de todos los elementos analíticos del sistema.⁴⁷ La política es uno de los pilares privilegiados en el proyecto nacional, mismo que, con la Constitución Política se establecen los propósitos jurídico-políticos de la acción del Estado nacional.

En la democracia moderna, los modos de producción tanto político, económico, socio-cultural, constituyen los medios para alcanzar los fines de la Nación, siendo la administración pública un instrumento de la gobernabilidad, en acción, para transformar y ofrecer un producto. Lo cual, le da sentido a la propia democracia al conformar a las instituciones del Estado como fuerza política organizada bajo el principio del derecho público. En tal caso, la administración pública posee la función particular de constituirse como factor de cohesión y orden de los niveles de formación social, política, económica y de regulación del equilibrio global. Por lo que podrá, en ese entorno, ser un factor más de gobierno para la producción de relaciones entre ciudadanos y los sectores productivos, conforme el reajuste de las trayectorias para reformar la gobernabilidad y elevar los valores de la democracia, percibiéndose, así, la efectividad de los instrumentos para alcanzarlos.

Al observar las profundas y veloces transformaciones a nivel nacional como en el internacional, surgen varias interrogantes que plantea un esquema de la gobernabilidad y el desarrollo político, entre estas, están las siguientes: ¿Qué países y qué sectores se privilegian en la

⁴⁶ Dror, Yehezbel, *ob, cit*, p. 38

⁴⁷ Poulantzas, Nicos. Poder político y clases sociales en el estado capitalista_ Siglo XXI Editores. México 1970. pp. 39-44.

transformación? ¿Se dará a la Organización de las Naciones Unidas el papel supranacional como unidad de cohesión mundial? ¿Las empresas transnacionales se consolidarán como poder mundial? ¿Se postulará el fin del Estado-nacional? ¿El Estado nacional será sólo aparente? ¿Los retos nacionales se podrán definir claramente? ¿El derecho internacional y nacional público dará paso a pretendidos valores universales que esconden el nuevo colonialismo mundial? ¿La democracia y desarrollo tendrán otra connotación? ¿El humanismo desaparece para dar paso al utilitarismo del capitalismo o a un nuevo individualismo fundado en la tecnología cibernética, al homo videns?. Estas y otras interrogantes son las que en consciencia las sociedades tendrán que debatir.

36.2. Gobernabilidad democrática y desarrollo económico

Entendemos que la política y más concretamente la lucha política por el poder político, tanto de sectores como de clases sociales, en un sistema democrático de Estado de derecho, es para acceder al poder político, por la vía pacífica. No es el poder por el poder mismo, sino, es para la toma de decisiones en beneficio de la sociedad. En este contexto, nos referimos al liberalismo económico a ultranza, contrario a la democracia política, a la democracia económica y a la democracia social.

El liberalismo económico se ha comparado con la forma clásica del capitalismo. El capitalismo mercantil del siglo XVIII, transformado en capitalismo industrial durante la primera mitad del XIX. Esta forma de capitalismo, elabora sus propias estructuras, se apodera poco a poco de toda economía, creando los elementos de su organización y sus propios instrumentos. En esta concepción, el Estado asumió la función pasiva de *dejar hacer – dejar pasar* como lo más conveniente para conseguir el bienestar individual o de un grupo de ciudadanos. Los elementos de este liberalismo clásico son de índole muy variada. Baena de Alcázar, al referirse al liberalismo económico señala entre los principales elementos:

“...de orden psicológico, que destaca el afán de lucro y el individualismo; jurídicos, reglas generales; de orden económico, ideas de libre funcionamiento de mercado, libertad de precios y de competencia, así como espíritu y organización económica de empresa. De la concreción de estos elementos en un orden que debería ser armónico impuesto por el libre juego de las leyes de mercado, se esperaba el bien común y la felicidad de los hombres”.⁴⁸

En el liberalismo económico, el incentivo de toda acción está presidido por el lucro y la actividad económica está normada por decisiones individuales. Su tesis acabó por ser atrapada en sus propias redes, al desencadenar fuerzas que fue incapaz de controlar.

Al diferenciar Lester Thurow, la democracia y el capitalismo, nos da una lección en donde, en regímenes capitalistas, el discurso democrático es más bien demagógico y el capitalismo es compatible con la esclavitud, mientras la democracia no es compatible con la esclavitud, nos señala: “La democracia y el capitalismo tienen diferentes puntos de vista. La primera aboga por una distribución absolutamente igual de poder político: un hombre un voto. El capitalismo sostiene que es un derecho de los económicamente competentes expulsar a los incompetentes del ámbito comercial y dejarlos librados a la extinción económica. La eficiencia del capitalista consiste en la ‘supervivencia del más apto’ y las desigualdades en el poder adquisitivo...el capitalismo es perfectamente compatible con la esclavitud. La democracia no es compatible con la esclavitud”.⁴⁹

En esta ideología del capitalismo, el papel del gobierno está condicionado al servicio de la iniciativa individualista de los particulares, siendo complaciente de la acumulación de poder económico y de las incursiones políticas del poder del dinero. El poder político se vuelve

⁴⁸ Baena de Alcázar, Mariano. Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía . Biblioteca Technos de Estudios Jurídicos. Ed. Technos. Madrid . 1970, p. 7.

⁴⁹ Thurow Lester, *ob, cit*, p. 258

cómplice del poder económico. De ahí que, es muy interesante, ver como el capitalismo corporativo de los Estados Unidos se apropió de las formas democráticas de Tocqueville, donde en los órganos de representación popular están los intereses de las grandes corporaciones transnacionales, caracterizándose la política por un “bipartidismo corporativo”, al ubicar a los partidos políticos como representantes de los grandes intereses de empresas oligopólicas y no de la masa ciudadana. ¿Gobiernos oligárquicos con sustento democrático?. En esta ideología se dan falacias de progreso espontáneo sin rectoría del Estado, las llamadas teorías del libre juego del mercado; de las iniciativas de las fuerzas privadas y del equilibrio armónico de intereses mediante la irrestricta libertad económica, con que se pretende explicar el crecimiento de algunos países altamente tecnocratizados. El liberalismo clásico sostiene la tesis de la dependencia económica con el exterior, que permite un capitalismo, dedicado simplemente a la acumulación de la riqueza en pocas manos que deforman la sustancia de la democracia y del desarrollo.

No es casual que las sociedades capitalistas hayan construido sistemas políticos donde la riqueza económica se puede traducir en poder político, como lo señala Thurow: “Hoy esta realidad se refleja en las contribuciones a las campañas que buscan ‘comprar’ la influencia política de grupos con intereses especiales (aquellos con poder económico) y de miembros del Senado de los Estados Unidos, donde la mayoría de senadores son millonarios, tampoco es casual que los Estados Unidos, hayan desarrollado un sistema donde a los individuos con poder político, pero sin riqueza se les brinde ‘oportunidades’ para convertir su influencia política en riqueza. Pensemos en el Presidente Lyndon B. Johnson, un hombre que llegó a ser rico a pesar de haber ocupado cargos públicos con un sueldo bajo durante toda su vida laboral. O más recientemente, consideremos los esfuerzos de Newt Gingrich para convertir su influencia política en poder económico a través de libros, conferencias y actividades ‘educativas’ donde el público está dispuesto a pagar enormes sumas multimillonarias por productos de calidad no probada...Las provechosas actividades generadoras de ingreso de Gingrich fueron previas a convertirse en presidente de la Cámara de Representantes cuando se le apodó Newt, Inc...El sistema legal hace una distinción entre dar dinero a un político para conducir su campaña (legal) y darle dinero para comprar una bonita mansión (ilegal)...”.⁵⁰

En la década de los 80’s, en Inglaterra con Margaret Thatcher, en Estados Unidos con Ronald Reagan y sus teóricos como Milton Friedman (de la escuela monetarista de Chicago), Gary Becker (premio Nobel de economía 1992) fueron los exponentes de una corriente llamada “*neoliberalismo del capitalismo immaculado*”, en detrimento de la presencia estatal en diversos ámbitos de la sociedad, principalmente en las áreas de servicios públicos y de seguridad social.⁵¹ Estos términos fueron criticados por la falta de análisis de la conformación del Estado moderno, por el economista Kenneth Galbraith:

“El sistema económico que los países de Europa Central y del Este ven en Occidente y en Japón, no es un capitalismo en su forma primitiva y prístina. Es un sistema profundamente modificado por la disminución de servicios sociales, por ingresos subsidiados, por propaganda pública y publicidad económica. Es por esos factores que tal sistema ha sobrevivido; tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos, se dicen archiexponentes del capitalismo immaculado, sin embargo, le deben su eminencia a generaciones previas de líderes que tenían una orientación social, y que hicieron a sus ciudadanos económica y socialmente más seguros, con mayor bienestar, y por lo mismo ahora conservadores en sus votos”.⁵²

⁵⁰ Thurow Lester, *ob. cit.*, p. 266-267

⁵¹ Campuzano Paniagua, Gabriel. “*Retroceso un cambio ajeno a la historia nacional*”, Excélsior. p. 1, tercera parte de la sección A. 8 de octubre de 1991, señalaba: “La privatización y el neoliberalismo son tópicos ligados recientemente a la desincorporación de las empresas estatales y a la llamada reforma del Estado”.

⁵² Galbraith, John Kenneth, en la revista Nexos, México, febrero de 1991, p. 7.

En la economía moderna, la expresión más importante que el poder compensatorio, por la recompensa, tiende a ser el poder condicionado por el publicista o mercadólogo social. Esto es verdad, ya que en el capitalismo el poder económico supone un efectivo acondicionamiento social con mecanismos publicitarios y de la mercadotecnia política, por lo que la mercadotecnia es un negocio en el cual la realidad no tiene nada que ver y “en forma más sutil, los eruditos y publicistas se convierten en el poder fuente del poder público, al interpretar y describir el comportamiento social sobre la valorización y penetración de sus propias ideas, por la extensión y volumen del aplauso refutable”.⁵³

Los resultados de estos esquemas en América Latina han sido desastrosos, al grado tal que se califica a los años entre 1970 y 2000 como la tridécada perdida, con su irritable secuela de tensiones económicas y sociales. Actualmente, el debate mundial se centra en los esquemas del neoliberalismo económico,⁵⁴ del socialismo real y de la socialdemocracia.⁵⁵ Al analizar tres modelos y al considerar la función del Estado liberal; en donde no tiene una intervención específica en lo económico; así como de los resultados de la economía centralizada, burocratizada y monopólica que fue la URSS, habría que hacer algunas consideraciones. En primer lugar, el papel histórico del gobierno como factor de orden y cohesión social, no se reduce a una “intervención indiscriminada” en la sociedad en el sentido de fuerza-poder, sino el de ser un regulador que impone orden y cohesión en las relaciones sociales de producción y distribución. En segundo lugar, el gobierno no puede dejar su función de cohesión y de orden de las estructuras sociales para inducir la productividad en aras de la “mano invisible” del mercado. En el liberalismo económico, la matriz de la formación de las clases sociales se relaciona, en su fase inicial, con el nivel mercantil, pero en su transformación publicitaria se conduce a niveles ideológicos y políticos reflejándose en organizaciones que, a su vez, se reflejan en la práctica económica, política e ideológica de la clase económicamente dominante en su lucha por el poder político.

El resurgimiento de estas ideas, el debilitamiento de las corrientes sociales democráticas y del Estado benefactor, así como el desplazamiento de las concepciones filosófico-políticas sobre el papel del gobierno en la búsqueda y consolidación del desarrollo con democracia económica y justicia social, han llevado a privilegiar las argumentaciones técnico – financieras y económicas, sobre las sociales y políticas. Sin embargo, como señala Gabriel Campuzano Paniagua, parafraseando un proverbio de: “Quienes ignoran la historia están condenados a repetirla”.⁵⁶ Reconocer nuestro pasado es revalorar el presente para mejorarlo y proyectarlo al futuro. El no tomar en consideración las tendencias históricas del gobierno mexicano y las grandes

⁵³ Galbraith, John Kenneth, *Anatomía del Poder*, Edivisión, México, 1986, pp. 116,147,201.

⁵⁴ Los economistas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional comienza a disentir sobre el crecimiento económico y el nivel de vida que ha bajado efectivamente en los continentes de América Latina y África. Ver: Banco Mundial “Informe sobre el desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación”, Ed. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington, 1997. Lawrence Summers “Reto para las investigaciones de los economistas del desarrollo”; en *Finanzas y Desarrollo*. Ed. FMI- BM Washington D.C., septiembre 1991 y del Socialismo Real “Programa Económico de la Perestroika y las voces de la Glasnost”. Ver: Semo Calev, Enrique, “La Revolución Conservadora en Transiciones Políticas. Col. Nac. de C.P. y A.P., México, 1991, p.60. Lester Thurow, op cit; Robert Heilbroner. *El Capitalismo del S. XXI*; Ed. Península, Barcelona, 1996; Francis Fukuyama, op cit; Joon Chan Ha. *El papel del Estado en la economía*, Ed. Ariel, México, 1996; Dror Yehezkel, *ob. cit.*

⁵⁵ Programa Económico de la Perestroika y las voces de la Glasnost: Ver: Semo Calev, Enrique. *La Revolución Conservadora en Transiciones políticas, Colección Política y Administración*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 1991 y Julius Djuka, *El derrumbe del Socialismo Real, en Transiciones Políticas*, *ob. cit.*

⁵⁶ Campuzano Paniagua Gabriel, *ob. cit.* p. 1, Hegel señaló: “Lo que enseña la experiencia y la historia es lo siguiente: las naciones y los gobiernos nunca han actuado según las reglas que podrían haber influido de ella. Cada periodo posee circunstancias peculiares, tales, y se encuentra en una situación tal, que habrá que tomar decisiones y tomar decisiones es lo único que puede hacerse, en él y fuera de él”. Cita tomada de: Paul Feyerabend. “Tratado contra el método”, Red Ed. Iberoamericana S.A.(REI), México, 1997, p. 2

aportaciones de los movimientos sociales, así como el compromiso histórico con el demos, pueden llevarnos a retroceder en la búsqueda de mejores niveles de desarrollo.

Ante la magnitud de la crisis económica, muchos gobiernos han decidido replantear sus funciones con políticas económicas pragmáticas, alineadas al centro del poder hegemónico mundial, sin marcos de referencia conceptuales o de razonamientos históricos, que conllevan peligros para la consolidación de los Estados soberanos y de su identidad nacional. En el caso de México, los conceptos surgidos de los movimientos sociales de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución, no son palabras de un discurso agotado, sino principios positivos y valores propios que sustentan la fortaleza del Estado-nacional, sin fervor dogmático ni pragmatismo carente del sentido de la historia. En América Latina y particularmente en México, existen valores históricos y de herencia rica en sabiduría para no retroceder en el tiempo.

Coincidimos que en las últimas décadas, Latinoamérica ha ganado en política, al pasar de gobiernos militares o autoritarios a gobiernos civiles más democráticos.⁵⁷ Sin embargo, en el aspecto económico y social se tienen décadas perdidas. Los costos del ajuste en las economías recayeron en forma desproporcionada sobre los grupos de ingresos medios y bajos, en tanto que, el "5% más alto" en algunos casos no se afectó, incluso crecieron sus ingresos en varios países. En estas circunstancias, la proporción de la población en situación de pobreza volvió a aumentar, anulándose de esta manera los progresos de los años 60. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), estima que el porcentaje de pobreza pasó de 41% a 43% de la población, entre 1980 y 1986, (136 millones y 170 millones de habitantes, respectivamente) y bajo un escenario conservador, sitúa en un 44% a los núcleos sociales más pobres en 1989. La atención relativa a ésta población se debió a que maduraron los proyectos de inversión en infraestructura social iniciados previamente, junto con la captación de progreso técnico en áreas tales como la seguridad social, lo que permitió mejorar los promedios cuantitativos en lo que respecta a la mortalidad infantil, esperanza de vida, los años de educación de niños y jóvenes, las tasas de alfabetización, así como el reciclamiento de la basura y el acceso a los servicios de agua y alcantarillado. Sin embargo, al evaluar resultados, se vió que al final se disiparon estos logros, por reducciones de inversiones en infraestructura económica y social, lo que afectó la potencialidad de un rápido crecimiento a futuro, así como la posibilidad de dar solución a los problemas sociales que la crisis acumuló.⁵⁸

La falta de una democracia económica en la región tiene efectos de profundo deterioro de la situación social, manifestándose sobre diferentes capas de la población. En la mayoría de los casos, estas situaciones son más dramáticas para las familias de bajos ingresos, además que se dan procesos acelerados de degradación ambiental y aumento de los indicadores de delincuencia en las grandes ciudades. Para hacer frente a esta dramática situación, los gobiernos y sociedades procuran consolidar el avance hacia sistemas políticos plurales, participativos y democráticos. Sin embargo, los rasgos descritos ciertamente no contribuyen a dicha consolidación, más bien la someten a agudas tensiones sociales, a una sobrecarga de demandas de todo tipo y a un desencanto en la democracia, que favorecen la ingobernabilidad.

El diagnóstico de las condiciones de vida de amplios sectores de la población contrasta con la tendencia observada en décadas anteriores (que no se ponía en cuestionamiento la participación del Estado como factor de desarrollo). Entre las décadas de los 60 y 70, el crecimiento económico sostenido en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe

⁵⁷ Imaz Vidales Cecilia. "Avance de la democratización y las políticas de modernización en América Latina". En *Transiciones Políticas*, *ob. cit.*, p. 76

⁵⁸ Ver: CEPAL, nota sobre el desarrollo social en América Latina. Santiago de Chile y FMI, perspectivas de la economía mundial 1991. Washington D.C., octubre 1991. Ver Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, *ob. cit.*, p. 271

fue acompañado por la absorción creciente del capital humano más calificado y productivo. Con la crisis de la década de los 80', se produjo una rápida transferencia de mano de obra de actividades de mayor productividad e ingreso a otras de productividad e ingresos más bajos, con el congelamiento de las oportunidades de movilidad social y en el ascenso del nivel de vida. Este hecho, redujo considerablemente las posibilidades de mejoramiento económico de la población y emplazó a segmentos importantes de éste hacia una economía informal con empleos menos estables, con escasa cobertura de seguridad social y sin las contribuciones al progreso.

En cuanto a la distribución del ingreso, la CEPAL estima que los cambios en la estructura del empleo, el crecimiento del desempleo abierto, la reducción del gasto público y la caída de las remuneraciones reales que acompañaron a muchas políticas de ajuste, hace suponer un deterioro de la distribución del ingreso, enfatizando que el estrato alto predominó sobre todos los demás y dentro de éste, destacó el poder del *cinco por ciento superior*. A lo que se suma, la pesada carga de la deuda externa en 1991 (435 mmd; 38 mmd se pagan anualmente por su servicio. El Banco Mundial estimó en 1995 la deuda externa de 635,594 md y 165 mmd como servicio de la deuda) como el factor importante para que, en los últimos años, el crecimiento de la mayoría de los países de la región haya sido negativo.⁵⁹

En el caso de México, existen problemas profundos con marcada diferencia en la distribución del ingreso nacional. La democracia económica, lo mismo que la social, fue a partir de la Constitución del 17 un propósito (irrealizable) hasta el momento, que han movido a los gobiernos posrevolucionarios a plantear y replantear estrategias sexenales de desarrollo en sus propias coyunturas, condicionadas o inducidas por factores externos e internos.⁶⁰ Desde la década de 1980, enmarcados en los periodos sexenales de gobierno, el país se ha encontrado sumergido en las peores crisis económicas de su historia, comparada probablemente con la sufrida por los Estados Unidos de Norteamérica en la década de los 30's. La deuda nacional externa, privada y pública, calculada en más de 100 mmd en 1988 pasó en 1994 a 121 mmd (87 mmd era pública y 34 mmd era privada), lejos de haber servido como elemento dinamizador del desarrollo, sirvió para hacer más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. El crack en la Bolsa de Valores en 1987 y 1997, significó la pérdida de una gran parte de los ahorros de sectores amplios de la clase media, además, algunos de nuestros inversionistas y los de las casas de bolsa, con fines especulativos, convirtieron su dinero en capitales golondrinos, (55 mmd)⁶¹ desterrándolos sin importarles las consecuencias negativas que al país acarrearía su actitud a todas luces censurable.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Estrategias de Desarrollo: Modelo de Desarrollo con Economía mixta (1929-1950); Modelo de Desarrollo Estabilizador o Desarrollismo (1950-1970); Modelo de Desarrollo Compartido-Estado Paternalista (1970-1976); Modelo de Alianza para la Producción con sustento en la Economía Petrolizada (1976-1982); Modelo de Reordenación Económica con políticas del freno y arranques sustentados en el Programa de Aliento y Crecimiento Financiero (1982-1988); Modelo de Estabilidad y Crecimiento con una apertura de economía y ataque frontal a la pobreza extrema (1988-2000). Sólo por mencionar algunos factores externos que han impactado en las crisis internas: Crisis Mundial 1929, 1945, 1962, 1968, 1972, 1982, 1985, 1994. Crisis del Sistema Monetario Internacional, Crisis de Alimentos, Crisis de Energéticos; Crisis de la Deuda; Crisis de la globalización, del mercado de valores y cambiario y Crisis ¿ de conciencias?; ¿de valores sociales?. Los pactos y programas económicos: Pacto de Solidaridad Económica (PSE I-IV-1987-1988); Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE I-VIII-1988-1993); Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PABEC-1994); Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE-1995) Programa de Acción para Reforzar la Alianza para la Recuperación Económica (ARE-1995); Alianza para el Crecimiento Económico (ACE-1996). La reforma fiscal (2003-2004).

⁶¹ Estimaciones del BM sobre la fuga de capitales: De 1974 a 1982 habían salido 32 mil 700 millones de dólares, casi el 39% de la deuda externa bruta de 85 mil 600 millones, reconociendo que esta cifra era parcial ya que no se cuantificaron las inversiones efectuadas por mexicanos en propiedad de bienes raíces, bonos, acciones y empresas en países industrializados o en otros países en desarrollo, tampoco captan las transacciones de los prestanombres. A fines de 1984, sólo los depósitos a la vista y los depósitos distintos de los bancos ascendían a 25 mil millones de dólares. Fuente: Finanzas y Desarrollo FMI y BM, marzo 1987.

La crisis mexicana de 1994 y comienzos de 1995, se originó en parte por los factores políticos siguientes: el levantamiento armado del EZLN en Chiapas; el asesinato de Luis Donaldo Colosio; el rumor de la renuncia de Jorge Carpizo como Secretario de Gobernación y Presidente del Instituto Federal Electoral; el rumor del lanzamiento de la candidatura de Manuel Camacho Solís; la muerte de José Francisco Ruíz Massieu; el encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari; el anuncio de un gabinete que en su mayoría tenían perfiles de tecnócratas o de inexpertos (provocó la baja en el índice de la Bolsa Mexicana de Valores).⁶²

La falta de una apertura democrática y controles de la economía, corrupción e incertidumbre provocó la crisis de confianza que se reflejó en la caída de la reserva monetaria del Banco de México de 26 mmd (1994) a 6 mmd (1995); la devaluación del peso en 100%; El capital extranjero salió precipitadamente de México teniendo devaluaciones aún más grandes en el futuro. Se recurrió al apoyo del Fondo Monetario Internacional, al apoyo del Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica. Finalmente se aportó una suma de rescate por la cantidad de más de 52 mmd. La Nación perdió el control de su economía.

La comunidad económica mundial, por intermedio del Fondo Monetario Internacional (FMI) y los Estados Unidos de Norteamérica, comenzaron a dictar de qué manera México manejaría sus políticas monetarias. Pedían tasas de interés del 60% por préstamos en pesos a 28 días y tasas de un 100% de interés para créditos otorgados a finales de 1995, lo que provocó la recesión en 1995 y 1996. Los ingresos del petróleo fueron a parar a una cuenta del Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Las medidas punitivas iban a ser tan draconianas que reducirían el poder adquisitivo real de las familias en 33%: la clase media redujo sus ingresos hasta 50%; surgió el movimiento civil emergente “El Barzón” en defensa del ahorro, en contra de imposición de tasas de interés, sobre intereses de los créditos, denominado ‘El Barzón’; el desempleo se había duplicado; las ventas minoritarias cayeron 40%. Si uno quisiera saber las causas fundamentales de la crisis mexicana, sería mejor echar un vistazo a los fondos mutualistas en los Estados Unidos de Norteamérica (E.U.N.). Los gerentes de los fondos mutualistas enviaban su dinero a México, pero cuando las tasas de interés de E.U.N. volvieron a subir, los gerentes comenzaron a repatriar el dinero. La recesión impuesta a México costó 500 mil puestos de trabajo para abril de 1995 y otros 4 millones de trabajadores fueron obligados a trabajar menos de 15 horas por semana. Los costos a corto plazo de los mexicanos financiaron los beneficios a largo plazo, de los norteamericanos, se dejó que los mexicanos reembolsaran los préstamos de los fondos de pensiones y mutualistas de los norteamericanos. El préstamo de los E.U.N. en realidad protegían a los fondos mutualistas norteamericanos más que a México.⁶³

¿Es aquí entonces cuando se justifica la intervención rectora y legítima del gobierno? Recordemos que por medio de la toma de decisiones de gobierno, se accionan mecanismos para contrarrestar los males previsibles, como la corrupción, el anarquismo y por supuesto, la salida de capitales o tratando de evitar que no sean recurrentes. Es así que, en los últimos sexenios, obligó a adoptar medidas correctivas de devaluación y cambio de precios monetarios, contracción de la demanda de aumento salarial y prestaciones que, a su vez, redujeron el poder de compra de amplias capas de la población.

Las crisis internas de confianza se pueden combinar con inflación, escasez, carestía, corrupción, estancamiento o franca recesión, con la peor de todas: la de la deuda. Los ciudadanos y los países que deben no son libres, siempre estarán sujetos al prestamista. En todos los casos, el Estado y su gobierno deben asumir el papel rector de la cohesión de las estructuras económicas, sustentado en el derecho que le da el orden constitucional, para evitar

⁶² Ver: Enriquez Felix, Jaime; La chilenización de la economía mexicana, Ed. Planeta, México, p. 84.

⁶³ Ver: Thurow, Lester, *ob, cit*, pp. 240-244

procesos disfuncionales de la vida económica, política y social. La consolidación del pacto nacional, bajo nuevos esquemas de una gobernabilidad democrática para el desarrollo económico, sin volver a plantear estrategias de intervención absoluta del Estado en la economía, (como cualidad de un gobierno populista) permitirá que se asuman en forma concertada y consensual derechos, responsabilidades y deberes, a nivel individual y colectivo, para alcanzar el anhelado desarrollo.

La gobernabilidad democrática para el desarrollo, como estrategia irrestricta de transformación deseada, debe partir de la rectoría constitucional del Estado social y solidario de derecho en las actividades económicas, de manera tal que, se debe orientar a impedir que las actitudes de abuso, disfuncionalidad e irracionalidad de un mercado, puedan presentar perjuicios e inequidades a los sectores y clases menos integradas al área moderna de la economía. Su orientación debe partir de una reforma del aparato de producción y distribución de bienes y servicios, a fin de evitar la concentración oligopólica y monopólica de los particulares, así como para garantizar la gobernabilidad democrática para el desarrollo económico, sustentada en la igualdad de oportunidades efectivas, que permitan una distribución justa y equitativa de los beneficios de desarrollo, en donde un amplio núcleo de la población pueda acceder a mejores niveles de vida para el disfrute de bienes y servicios.

Robert A. Dahl, señala la tesis de la democracia moderna representativa o la *poliarquía*. Se refiere a que el crecimiento en el ingreso per cápita puede ayudar a reducir la tensión política de clases y grupos, puesto que todos pueden recibir partes de las ganancias y este es un factor importante en el crecimiento, así como en la estabilidad de los países democráticos.⁶⁴ Hasta después de 1929, en Estados Unidos de Norteamérica se puso especial énfasis en la necesidad de que existiera una igualdad en los niveles de bienestar de la población, lo que se tornó más importante para la distribución del bienestar que el nivel mismo de bienestar. ¿Pero hay que crecer para repartir? Interrogante de uno de los dilemas del desarrollo. El resultado de la concentración del ingreso esta basada más bien en una política de *suma cero*⁶⁵ esto es, cuando lo que gana un sector otro lo pierde, lo que se convierte en una especie de juego con un alto tecnicismo e insensibilidad social que puede tener consecuencias autoritarias en la forma de gobierno, utilizando los elementos coercitivos como medio para conservar el poder económico y político.

Ante esto, el camino es reconocer, en primer lugar, la necesidad de una creciente gobernabilidad democrática para el desarrollo económico, y en segundo lugar, reconocer la necesidad de cómo hacerla viable. Lo anterior, implica una serie de acuerdos, concertaciones y consensos entre las fuerzas reales del poder, para convencer de la necesidad de transformaciones y reformas. En tal sentido, la planeación realista y democrática evitaría la dicotomía del concepto *suma cero* dando unidad de poder al gobierno, en su concepción amplia, como factor de cohesión de las fuerzas sociales y de la redistribución de los costos y beneficios del crecimiento económico. Sin embargo, desde el punto de vista económico, la aplicación de estas políticas, en forma concertada y consensuada, podría generar la idea de reimplantar el *corporativismo* de Estado⁶⁶ basada en el principio organizacional de la colectividad sobre la base de asociación representativa de los intereses y de las actividades profesionales con la participación de todos los sectores productivos: obrero, campesino; empresarial y público, configurándose un esquema mixto de negociación entre: patrones,

⁶⁴ Dahl, Robert A., Reflexiones sobre la democracia contemporánea, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, enero 1988, pp. 19-21

⁶⁵ *Ibid.*, p. 21.- La política de suma cero uno gana, todos pierden; de suma positiva, todos ganan y de suma negativa, todos pierden.

⁶⁶ Ver: Guevara, Julieta. "Corporativismo", en: Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1978, pp. 321 y 322

trabajadores (campesinos y obreros) y de técnicos, como lo sostienen los Pactos para la estabilidad y crecimiento económico o de fomento para la producción económica.⁶⁷ El riesgo de la concertación en desgastadas estructuras corporativas, desde el punto de vista económico, deriva en que el liderazgo de clase agonice ante la falta de credibilidad de los supuestos beneficios de las políticas aplicadas y del surgimiento de una sociedad cada vez más exigente, abierta y plural. Desde el punto de vista político, el riesgo de trastocar a la distribución funcional del poder del Estado, es decir, si las decisiones económicas nacionales se toman por oligarquías autónomas de clase, por medio de un corporativismo oligárquico o dirigido por pocos, sin el apoyo de la auténtica representación popular, da la probabilidad de que éstas no sean obedecidas por los ciudadanos y puede provocar una crisis de legitimidad, de ingobernabilidad, no sólo en lo económico, sino incluso en lo político y lo social. En México, ante, las actuales circunstancias, en la correlación de fuerzas políticas en el seno del Congreso de la Unión después de los resultados de las elecciones de 1997, del 2000 y del 2003, las cámaras de senadores y diputados deberán de tener más injerencia conforme a sus facultades de cada una, de decidir las prácticas de gobierno para el desarrollo, en un esquema de corresponsabilidad y contrapeso entre el Poder del Estado, haciendo que intervengan cada vez más en sus decisiones las opiniones de amplios grupos de la sociedad mexicana.

Las interrogantes que se plantean en torno al desarrollo muestran la preocupación que existe en cuanto a la aplicación de políticas para fomentar el crecimiento económico con justicia distributiva y la revisión de parámetros sociales e indicadores de variables macroeconómicas. Ya que sólo los indicadores macroeconómicos, lo que indican son cifras frías del crecimiento económico, que no reflejan el costo social. En tal sentido, parecería la retórica oficial como un buen propósito de los gobernantes al señalar:

“En México hemos avanzado en la recuperación, pasando el estancamiento al crecimiento económico sano y sostenido; finanzas públicas y estables; canalización de mayores recursos al gasto social con estricta disciplina fiscal; sin déficit público; con el índice de inflación más bajo en más de un decenio y por primera vez, con superávit fiscal. Diversificamos nuestras relaciones comerciales. El aparato productivo se moderniza y exporta más, el Estado ha desincorporado prácticamente todas las empresas no estratégicas,⁶⁸ reprivatización de la banca, (hoy el 90% en manos extranjeras) que le impedían concentrar su atención y sus recursos en las obligaciones primarias. La inversión ha crecido en México a ritmos acelerados con la consecuente creación de empleos. El salario promedio ya no decae, sino que se recupera gradualmente por regiones. Producimos más y con mejor calidad. La transformación económica se está realizando en paz. Sin embargo el reto sigue muy grande. La posición oficialista, también señalaba que: “Los beneficios de la recuperación no se reflejan todavía de manera evidente entre gran número de compatriotas. Fue mucho lo que la crisis redujo en el nivel de vida de los mexicanos. Los rezagos económicos implicaron costos sociales elevados en extremo. De la crisis tan profunda no se sale en pocos años. Por eso, aunque mucho hemos logrado, más aún tenemos que avanzar para que el bienestar se refleje efectivamente en la vida diaria del pueblo mexicano”.⁶⁹

Es un hecho que, en la perspectiva a mediano y largo plazos, la política de desarrollo deberá estar fundada en una reforma económica, pero sobre bases de mayor justicia social. Política económica y política social se interactúan para generar riqueza y con equidad para poder distribuirla. Los poderes funcionales del Estado, en esta transformación de reforma económica,

⁶⁷ De 1954 a 1960, operó el Consejo Nacional de Fomento a la Producción, dependiente de la Presidencia de la República. Ahí se analizaban, en forma tripartita, las inversiones nacionales y su impacto en la producción, así como se contemplaban las inversiones externas como complemento de la inversión nacional. El motor de crecimiento sano y autosostenido era el esfuerzo de los productores nacionales.

⁶⁸ En 1982 existían 1115 empresas, a septiembre de 1991 existían 229 empresas paraestatales.

⁶⁹ Tercer Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari; 1 de noviembre de 1991.

deberían asumir un papel más activo y mucho más responsable en defensa del derecho económico, cuidando que el interés particular no viole el interés colectivo y que el interés extranjero no viole la soberanía nacional, apoyando y alentando las iniciativas cuando asumen su responsabilidad social y nacional. En tal caso, hay que fortalecer el marco constitucional de aliento a la participación de todos los sectores, protegiendo efectivamente las nuevas oportunidades que puede brindar la democracia económica para que los beneficios sean cada vez mayores, cuidando que no prevalezcan puntos de vista de grupos o facciones sobre asuntos públicos o el abuso de las leyes. Cuando así acontece, se altera la gobernabilidad en su sustancia, se hace imposible la realización de las reformas y los diseños institucionales.

En suma, avanzar para que exista la gobernabilidad democrática para el desarrollo económico es orientar, dirigir, conjuntar la conducta ciudadana en la consecución de metas irrenunciables, que se pueden resumir en unos cuantos principios: a) que haya trabajo justamente remunerado para el que lo necesite, conforme la idea de orientar el mercado laboral hacia nuevos campos que se requieran nuevos intelectos, habilidades y capacidades sin descuidar las áreas de los derechos de bienestar para la población: alimentos, educación, vestido, vivienda, etc.; b) que la riqueza creada se distribuya en forma equitativa y que, conforme pasa el tiempo, con el mismo o menor esfuerzo, los beneficios sean cada vez mayores. En otras palabras, democracia y desarrollo son inseparables, lo que significa vivir hoy mejor que ayer y esforzarse ahora por vivir todavía mejor en el mañana: d) que para todos los ciudadanos debe haber las mismas oportunidades reales para el adecuado aprovechamiento de los recursos productivos y en la equitativa distribución de los bienes que se crean.

Por lo mismo, democracia y desarrollo, son principios y objetivos de la gobernabilidad democrática, en la que todos, por derecho están en iguales posibilidades bajo un sistema social, económico y cultural que jerarquiza, además de las prioridades del desarrollo, a los beneficiarios del mismo; a los más necesitados de bienestar, de educación de calidad, de sustento suficiente, de habitación cómoda e higiénica y de una vida digna que puedan disfrutar con plenitud. Podemos afirmar que, sin democracia económica, no tiene sentido hablar de los valores de la democracia: de la justicia, del diálogo, de la igualdad, de la pluralidad, de la legalidad, de la tolerancia y de la libertad política. La opulencia de algunos cuantos, frente a la miseria de los más, conduce a la negación de la propia democracia y a la destrucción de las libertades. Democracia política y democracia económica son elementos que se complementan, objetivos comunes de gobierno y gobernados para alcanzar el mejoramiento general de sus condiciones de vida. El desafío de hoy, es desarrollarse con mejores realizaciones que en el pasado, con un Estado social de derecho que garantice progreso con libertad, con soberanía, con democracia; con justicia real y efectiva, principios indeclinables en que debe aspirar la gobernabilidad democrática.

36.3. Gobernabilidad democrática y co-desarrollo internacional

Ante la perspectiva de la globalización de la economía mundial, la integración de los bloques económicos, colapso del viejo sistema soviético, del fin de la guerra fría, la caída del muro de Berlín, el impulso de la democracia electoral y el libre mercado, la multiplicación de los centros de poder, la reestructuración de la economía mundial y el predominio que tiene Estados Unidos de Norteamérica en relación con la región, hacía suponer que al final del siglo pasado habría mayores esperanzas para la integración de América Latina con base en el desarrollo democrático, en un nuevo concepto de asociación regional llamado modular “y el

establecimiento de nuevas relaciones con los estados basadas en el respeto a la soberanía de cada nación”.⁷⁰

La tesis mexicana de política interior conjugada con la exterior, era, por lo menos en el discurso, parte importante de la gobernabilidad democrática y consistente al conceptualizar a la democracia y al desarrollo como procesos indisolubles, sin caer en tendencias peligrosas de promover violaciones a las soberanías de los Estados sobre la base de defender pretendidos valores universales. La gobernabilidad⁷¹ suponía que prevalecían los principios de corresponsabilidad y el fortalecimiento a la cooperación, con pleno respeto de la soberanía y a la no intervención. Sin embargo, hoy, se ve cuestionada esta tesis, en aras de una globalización que indica, o supuestamente indica, que los gobiernos no actúan de manera unitaria, esto es, su margen de acción depende del balance de los intereses contradictorios que existen en el interior y a nivel internacional. La noción de soberanía se ve sometida a presiones que ponen a prueba la autonomía, la resistencia, la inviolabilidad de cualquier Estado soberano, limitando el poder político y el alcance de las decisiones de las autoridades gubernamentales. Por ello, el reto, en lo externo, es ser astutos e inteligentes, es crear vínculos justos y equitativos entre los países y en lo interno, conforme a la razón histórica, definir modalidades realistas y programáticas para abordar asuntos del desarrollo aceptados por el entorno mundial.

En el marco de un nuevo orden económico mundial, el Grupo de los Siete y más concretamente Estados Unidos de Norteamérica, requieren que se amplíe la capacidad de compra en América Latina, no sólo por la contracción de sus mercados sino por las pérdidas ocasionadas por la falta de sus exportaciones; como también por el efecto en los inmigrantes, del desempleo; y en sus balanzas deficitarias con la región (Estados Unidos tenía en 1992 un déficit calculado entre 50 y 130 mmd en su balanza de capital, un millón de desempleados y una balanza comercial deficitaria con Latinoamérica de casi 100 mmd). Ante esto, la deuda externa de la región, más que nunca, se convierte en un aspecto político de primer orden, para los Estados Unidos de Norteamérica, por lo que debería de corresponder a la visión estratégica del desarrollo en la región.⁷²

Las iniciativas establecidas por Estados Unidos de Norteamérica⁷³ se basan en las interpretaciones que mantienen en el mundo interdependiente, mundializado o globalizado de nuestros días. Para algunos es anacrónico referirse a la igualdad jurídica de los Estados o al respeto a sus derechos ciudadanos. Interpretaciones que los gobiernos democráticos, no deberían coincidir. Preocupa una tendencia en los foros internacionales al promover, sobre la base de pretendidos valores universales, iniciativas que vulneran principios tan fundamentales como la soberanía, autodeterminación de los pueblos y la no intervención. Con el comunismo *extinguido*, el poder unipolar de los Estados Unidos de Norteamérica, hace de ese país el centro hegemónico de las decisiones del Continente americano. Asimismo, ante la brecha entre países pobres, con ingresos promedio hasta veinte veces menores que las de países industrializados, (El Grupo de los Siete concentra el 66% del producto bruto internacional)

⁷⁰ Confederación de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL) Carta de Valparaíso, 16 de julio de 1991.

⁷¹ Gobernabilidad es la capacidad de conducir los destinos de la nación, hacia estadios superiores del desarrollo. La gobernabilidad para Yehezkel Dror, es la capacidad de avanzar, “lo cual significa que tienen el potencial necesario para con vistas a lograr una vida más digna ... desarrollar una gobernación capaz de afrontar nuevos desafíos”. En la capacidad de gobernar. *“Informe al Club Roma”*. Ed. FCE, México, pp. 40-47.

⁷² Informe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura; Madrid, 24 de septiembre de 1991.

⁷³ Doctrina Monroe, El Destino Manifiesto; el Plan Marshall; La Norteamérica Ilimitada, América para los Americanos y el Contract with America.

forman parte los formidables retos por afrontar en el derecho internacional y en la cooperación para el desarrollo.

Ante las transformaciones estructurales que se están produciendo en el mundo y la disparidad entre el Norte y el Sur, hoy más que nunca es primordial el respeto, aprecio y apego al derecho, mayor democratización en el proceso internacional, así como la cooperación entre países soberanos sobre la base de un reconocimiento a las diferencias existentes en su desarrollo, para impulsar mecanismos de cooperación internacional, en donde el *concepto co-desarrollo* prevalezca sobre los esquemas de intercambio de mercancías y servicios. Esta modalidad, se fundamenta en el derecho internacional público para obtener mutuos, equitativos y justos beneficios entre las naciones soberanas, teniendo como objetivos primordiales el desarrollo y democracia, reconociendo grados distintos de crecimiento económico entre naciones, pero aspiraciones similares de justicia y respeto a formas soberanas de vida.⁷⁴

El principio de la corresponsabilidad y el fortalecimiento de la cooperación, con pleno respeto a la soberanía y a la no intervención, abrirán nuevas posibilidades para una convivencia pacífica internacional, en donde por la fuerza de la razón y no de las armas, se introduzca el concepto de gobernabilidad democrática internacional, que modere la opulencia de los países ricos y la indigencia de los países pobres.⁷⁵

La política internacional de México ha sido históricamente y por necesidad a la supervivencia, de trato amistoso hacia los pueblos del mundo. Los Acuerdos Marco con la Comunidad Europea y varios acuerdos bilaterales con países de América Latina, del Caribe, de Asia y tratados con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, hacen que la posición de México en los foros internacionales y multinacionales, tenga una mayor presencia, imagen y voz en los asuntos mundiales. La activa y dinámica política exterior demuestra su efectividad y su capacidad de acción, porque se basa en actos positivos que buscan reflejarse en sus pares: esclarecer los problemas de nuestro tiempo; defender los derechos de los pueblos; pugnar por la no intervención en asuntos internos de los países; la solución pacífica y negociada de los conflictos; la cooperación internacional para el desarrollo; la defensa de la soberanía y lucha por una relación jurídica entre los Estados.⁷⁶ La paz mundial, la democracia y el desarrollo pueden lograrse mediante el respeto mutuo y el derecho que asiste a los pueblos de elegir libremente sus sistemas de vida y de gobierno.

La realidad actual es que, existe una globalización que influye el punto de vista de todos y modifica lo que cada uno de nosotros piensa. Todos somos mutuamente dependientes y estamos interrelacionados de acuerdo con pautas muy diferentes de oferta y demanda de los que podrían haber existido en algún otro caso. Las instituciones internacionales, los bancos transnacionales y las empresas multinacionales, tienen intereses creados para mantener su situación propia. La economía global ha llegado a estar físicamente consustanciada con los puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, turismo, servicios financieros, la militarización, que influyen en hábitos y consciencias. Se debaten cuestiones de interés universal como la ética y la política, los derechos humanos, el medio ambiente, la pobreza extrema, el desarme nuclear, la corrupción, el narcotráfico, el narco poder, el tráfico de armas, la violencia, el terrorismo y la

⁷⁴ El concepto de co-desarrollo se utilizó por primera vez en nuestro país en el Acuerdo de Cooperación Económica entre México y Francia suscrito en febrero de 1981. Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores

⁷⁵ No tocaremos una cuestión importante como lo son las relaciones monetarias internacionales basadas en el equilibrio de monedas fuertes: dólar americano, el euro (marco alemán, franco francés, libra esterlina y lira italiana) el yen japonés. Equilibrio que depende el 99% de los países de la tierra. Apunte para la reflexión.

⁷⁶ Art. 89, fracción X de la Constitución, establece los principios normativos de la política exterior mexicana: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

separación abstracta entre el Estado y la sociedad, las organizaciones no gubernamentales, la simplificación y desregulación administrativa del gobierno y el tamaño del Estado, la normalidad democrática, la gobernabilidad democrática, el ciudadano del mundo, las identidades ciudadanas, el progreso social, el clientelismo, la superposición de lo privado sobre lo público, el libre tránsito de mercancías, ideas, dinero, poder, nuevas formas de diálogo y participación, el Estado se privatiza o se desprivatiza, discusión sobre valores de la justicia social, nuevos diseños constitucionales e institucionales, la democracia representativa, la tarea sustantiva del desarrollo, la equidad, el nuevo juego de posiciones de poder, el libre juego de las fuerzas del mercado, la sustentabilidad del desarrollo y su contenido humano, la capacidad de los gobiernos de tomar decisiones críticas y estratégicas para el desarrollo, entre otros aspectos. ¿Parece que hay un revisionismo de todo porque a nadie agrada lo que está pasando?⁷⁷

Se tiene otra perspectiva de las relaciones mundiales que se transita de economías nacionales, a las regionales y a la mundial, como lo señala Lester Thurow: “Pasar de las economías nacionales a una economía mundial única es un salto demasiado difícil. Como resultado están surgiendo grupos o bloques comerciales regionales como escalones naturales en un proceso de evolución hacia una verdadera economía global”.⁷⁸

Se vive una nueva etapa en las relaciones de los países con el mundo, ante la conformación de grandes bloques comerciales regionales y en particular, en una zona económica con Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, (de más de 360 millones de habitantes con un producto alrededor de 6 billones de dólares), con un Tratado trilateral para América del Norte, que constituye un mecanismo de liberación de las economías, basado en el libre intercambio comercial y de servicios. Las naciones altamente industrializadas como Estados Unidos se esfuerzan por fortalecer, o acaso por estabilizar, sus centros financieros, de servicios tecnológicos, telecomunicaciones, y turismo, que les permite mantener su hegemonía mundial. En tanto que, aquellas como México, que se encuentran en pleno proceso de transformación, persiguen un objetivo central: buscar soluciones efectivas a los problemas sociales acelerando su crecimiento económico con un sentido implícito de justicia, al aprovechar las oportunidades que se presentan, pero con la consciencia de las limitaciones que se tienen.

En el marco de la gobernabilidad democrática internacional, los países deben prosperar juntos, con actitudes respetuosas, tolerantes, ajenas a mitos y prejuicios, en una interacción ordenada y recíprocamente productiva, apegadas a valores democráticos, de libertad, justicia, tolerancia, pluralidad, diálogo, al destacar las coincidencias; al aprender a vivir y respetar las diferencias. La norma de conducta que se debe observar dentro de la libre asociación, reciprocidad de trato, debe expresar la idiosincrasia de los países menos desarrollados, en el sentido que: “ni presión política en asuntos económicos, ni presión económica en asuntos políticos”. Norma de conducta que obedece a la tradición pacifista y al trato justo en las relaciones internacionales, con pleno respeto a la soberanía de los Estados, principios rectores de la vida institucional que no son nuevos, ya que se ha aspirado a que se concreten en sus relaciones con el resto del mundo.

Por paradójico que pueda parecer, el mejor modo de efectuar algún proceso, puede ser aplicable a la inteligencia en dos campos. En primer lugar: establecer las bases para que se puedan dar las coincidencias; y, en segundo lugar: elaborar los detalles que faciliten que aquellas puedan llevarse a cabo y que no generen ingobernabilidad. Por su importancia, es

⁷⁷ Los temas de las cumbres iberoamericanas: México 1991: La vigencia del derecho internacional, el desarrollo económico y social y la educación y la cultura; 1992 España: Concertación política; economía, integración y cooperación, educación, modernización, desarrollo social y humano; 1993 Brasil: Agenda para el desarrollo, énfasis en lo social; 1994 Colombia: Comercio e integración como elementos del desarrollo Iberoamericano; 1995 Argentina: La educación como factor especial para el desarrollo; 1996 Chile: Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa; 1997 Venezuela: Los valores éticos de la democracia. Cumbres anunciadas: 1998 Portugal; 1999 Cuba; 2000 Panamá y 2001 Perú. 2004 México.

⁷⁸ Thurow Lester. *ob. cit.*, p. 133

necesario puntualizar las normas siguientes: En materia comercial, debe ser propósito mutuo mejorar las relaciones de intercambio mediante el trato justo que reconozca: que un trato igual entre desiguales es injusto, permitiendo concreciones positivas y oportunas, considerando los diferentes grados de desarrollo, conforme al protocolo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En los aspectos de crédito e inversiones extranjeras, se debe coincidir en que son benéficos siempre que constituyan factores de desarrollo y no pretendan directrices que lesionan la soberanía nacional, la seguridad y al ambiente ecológico, o se constituyan como elemento especulativo, reconociendo la situación de la balanza de pagos, la planeación del presupuesto de divisas y su impacto en las inversiones, en los consumos nacionales y en las variables productivas e indicadores sociales.

Relacionado con factores tecnológicos y culturales, son importantes sus intercambios en la medida que propicien la universalidad del conocimiento y desarrollo tecnológico, sin afectar las raíces de la identidad nacional como la forma vital para el progreso y oportunidad para construir un destino propio. Esto quiere decir, que se necesita impulsar los factores tecnológicos y culturales principalmente en áreas como en el campo, en donde el 60 % de los productores del campo utilizan tecnología del siglo XV o anterior, pero también en otras áreas que den posibilidad de estar a la par con los países con mejor nivel de desarrollo.

El reconocimiento de las asimetrías existentes en los países es importante, ya que los términos de intercambio han sido desfavorables para México durante muchos años. Al reconocerlo, propiciará que tanto Estados Unidos como Canadá y otros países con quienes se tienen importantes intercambios, adopten políticas efectivas de liberación del comercio para productos mexicanos, con preferencia de los que contienen mayor valor agregado sin que se tenga que dar la reciprocidad en tiempo de transición. La desgravación arancelaria y la quita de barreras no arancelarias a los artículos de exportación, traería consigo grandes beneficios a la actividad industrial y comercial de México, teniendo en cuenta que éstos sectores han sido los más dinámicos de la economía nacional en los últimos años. Pero ante la crisis de la economía mundial, existen otras ramas que necesitan un tiempo de transición y maduración de proyectos para adaptarse a las nuevas condiciones de competitividad internacional, sobre todo para la formación de cadenas y servicios en los sectores público y privado. Existe el antecedente de acuerdos comerciales entre países que reconocen un trato especial entre países limítrofes, no extendible a los demás. Trato como nación más favorecida.

Sin embargo, México parecería que va en contrasentido. Previamente a la entrada a la OMC y a la firma del Tratado con Chile y el Tratado de Libre Comercio en Canadá y Norteamérica, se inició a partir de la década de los 80's el desmantelamiento de los controles al comercio exterior, al pasar del permiso previo al arancel, convencidos de que con una desgravación programada se evitaría el proteccionismo excesivo a la industria y se beneficiaría el incremento de las corrientes mutuas de comercio. Empero, los resultados de esa política y del TLC no fueron del todo los esperados: por una parte, continuaron o se dieron nuevas barreras arancelarias a productos mexicanos como el cemento, textiles, aceros y derivados del petróleo, entre otros; barreras no arancelarias como el embargo atunero, impuestos compensatorios, exclusiones de artículos del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, pruebas rigurosas de dumpering o de daño grave a la industria; barreras zoosanitarias y fitosanitarias a la carne de cerdo, al sector avícola, al limón, jitomate, papa, aguacate, manzanas, frambuesas, flores y cítricos en general, entre otros.

Aunado a que los factores de intercambio han sido desfavorables para países como México; exportadores de productos manufacturados y semimanufacturados, de materias primas baratas e importadores de bienes de capital y tecnología cara. Por otra parte, el efecto en la producción

efectiva o la desprotección a la industria altamente ineficiente o las llamadas industrias de “*invernadero*”, con precios altos, volúmenes insuficientes y calidades deficientes, tuvo como consecuencia, en lo interno, favorecer a un selecto grupo de empresas exportadoras, maquiladoras y transnacionales, proveedoras de insumos para su transformación y exportación “*In Bond*”, acentuándose las prácticas proteccionistas internacionales.

El reto de hoy es muy grande. Existe la necesidad de una evaluación permanente de los Acuerdos y Tratados de Libre Comercio, que permita establecer medidas correctivas para elevar la competitividad de las empresas nacionales, bajo un esquema de negociación que se oriente, en primer lugar, a fijar objetivos finales por sectores, ramas y productos; que reconozcan las asimetrías que presentan dentro de los países firmantes y después los detalles que faciliten la congruencia para que puedan llevarse a cabo. En tal caso, los detalles serían: el trato especial y diferenciado sobre el concepto de la *Nación más favorecida*; trato nacional a entidades del sector público para el fomento del desarrollo; las normas específicas de comercio; las salvaguardas y cláusulas de escape; las soluciones de controversias y el litigio apegado a las leyes nacionales, entre otras. ¿Por qué este trato de *nación más favorecida*? “Los países en muy deficiente etapa de desarrollo necesitan regímenes de intercambio muy diferentes. Los ricos pretenden comercio libre en los servicios, los pobres quieren protección”.⁷⁹

En el caso particular de la seguridad social para las familias, cabe precisar que no se estiman beneficios de manera diferenciada por sectores y estratos de la población, ya que algunos impactos se presentarán en un futuro cercano, mientras que otros se darán en el largo plazo. Los cambios previsibles a corto plazo serán como resultado directo, en gran medida, del acceso a tecnologías de punta, bienes importados y mayor presencia de empresas extranjeras.⁸⁰ También se registran elementos condicionantes y presiones para modificar la legislación, a fin de hacerla más acorde con las características generales de la globalización, como ajuste a las normas sociales contempladas en la Constitución, y en particular al otorgamiento de créditos bajo esquemas de financiamiento similares a los otros países firmantes de tratados o en caso particular a los fondos operados sobre modelos de liberación de las prestaciones sociales como el caso de Chile. (Afores, Sar, Udis).⁸¹

36.4. Gobernabilidad Democrática y desarrollo social

La gobernabilidad democrática y el desarrollo social tienen como principio fomentar la movilidad y estratificación social, en donde se permite al ser humano acceder a niveles más altos de la estructura piramidal y su movilidad en la estructura horizontal de la sociedad, observando el principio democrático, de libertad, de respeto, de igualdad y de legalidad de condiciones en que, todos los miembros de una sociedad, son iguales, libres y dignos, así, se identifican, se reconocen, como iguales, como libres y como dignos, en una relación de tolerancia y de respeto mutuo. La gobernabilidad democrática apoya principalmente el desarrollo humano sobre la igualdad social.

Para Giovanni Sartori: “la democracia social surge con Tocqueville, que con criterio sociológico, percibió la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un ‘espíritu igualitario’. Así pues, democracia no es aquí lo contrario de régimen opresor, de tiranía, sino de ‘aristocracia’: una estructura social horizontal en lugar

⁷⁹ Thurow Lester. *ob. cit.*, p. 138

⁸⁰ Aun cuando en el Tratado de Libre Comercio, en la inversión y servicios no se contempla específicamente la vivienda, se han definido a la construcción, bienes raíces y compras gubernamentales como actividades que se elaboran con base en la composición del producto y por los servicios financieros, (créditos hipotecarios) atendiendo a la demanda mixta. Monografía. TLC en América del Norte. SECOFI. Octubre 1991. Por otro lado, el gobierno de E.U., a través del Subsecretario de Comercio, Frederick W. Volcanek, afirmó: “...podemos colaborar los constructores norteamericanos y abastecedores de materiales en la solución del déficit de vivienda...” El Universal. México, 20 de septiembre de 1991.

⁸¹ Enríquez Félix Jaime. “La chilénización de la economía mexicana”. Ed. Planeta, México, 1995. P. 137

de una estructura social vertical”. La democracia como ethos, es principalmente, un concepto político que está en la base misma del Estado, como superestructura política. Sartori, señala: “la democracia social revela una sociedad cuyo ethos exige a sus propios miembros, verse y tratarse como iguales: pero también hay otro significado; el conjunto de la democracia primaria –pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas- que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base a partir de la sociedad. La democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias las cuales sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política. La democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico-política y la democracia social se apoya primariamente sobre la igualdad de estatus”.⁸² En este trabajo, no se contraponen a los conceptos de Sartori. En virtud de que se refiere a la vinculación de la democracia con el desarrollo conforme al artículo tercero constitucional, que define a la democracia como una forma de vida, es un compromiso en torno a los valores democráticos que le dan consistencia y que impulsan a tratar a los hombres como iguales, como dignos, en la libertad, en la justicia, en la tolerancia, con reglas para la igualdad del status de los miembros de la sociedad. Pero la democracia social no se puede entender sin democracia política y económica, por la distinción que persigue las reglas para el bienestar social.

Al entrar a desarrollar este apartado, pensé en ubicar lo que se ha llamado la política económica y social de la democracia. Al ubicar el análisis de una mejoría económica con la distribución del ingreso, se piensa en el crecimiento económico y del ingreso per cápita, que supuestamente trae, una equitativa distribución de riqueza con mejoramiento de los niveles de vida de la población. Sin embargo, se ha demostrado que el mero crecimiento económico y su correlación con la población, no necesariamente viene aparejado al desarrollo socio-económico con justicia distributiva.

Los términos de democracia y desarrollo implican, además, la forma cómo se da el crecimiento económico engarzado con una justicia distributiva. Así, el análisis de la democracia y desarrollo se abre, de los límites tradicionales de la economía, a la sociología, a la psicología, a la ciencia política y al derecho, bajo una óptica integral y comprensiva, en donde resaltan los instrumentos, técnicas propias y reacciones creativas.

El problema, en sí, no es pensar sólo, sobre modelos o tipologías del pensamiento universal, sino saber pensar, además, con las ideas propias que conforman la identidad. Ideas que se ven reflejadas en las normas, derivadas de la experiencia histórico-política, que al ser confrontadas bajo modelos y formas jurídicas, generan un nuevo tipo de ideas que van conformando nuevos paradigmas. Así, se mejoran, se desechan o se consolidan como parte de la retórica o de su crítica, de su satisfacción o de su desaprobación. Lo anterior, no sólo se da en el ámbito interno, sino con más frecuencia se relaciona el poder nacional con las estructuras de poder internacionales y más aún, cuando existen a nivel mundial tendencias a una globalización, con un efecto de predominio de países altamente industrializados y de grandes empresas complejas altamente sofisticadas, se está pensando en tendencias hacia los modelos que representan los países industrializados y de las empresas multinacionales.

En la dinámica política de desigualdad y asimetrías socioeconómicas, estos son factores que vulneran tanto a las relaciones económicas internas y externas, como a las fuerzas contractuales del Estado, lo que nos hace reflexionar sobre el nuevo papel de las naciones “soberanas” y de la posibilidad de quedarse o no como naciones aparentes, sin políticas propias por el fenómeno real, casi físico, de fuerza, de presión y de política que no se pueden tachar de retóricas nacionalistas o de simples dogmatismos.

⁸² Sartori Giovanni. ¿Qué es..., *ob, cit*, p. 5-6

Los análisis que se efectúan sobre las relaciones de las estructuras político-sociales, propias del estudio científico de la gobernabilidad y en particular, de la cultura política, son en lo relativo al sistema político que se enfoca a las interacciones en un contexto de transición, examinando éstas en un ámbito específico como las instituciones del Estado o de las grandes organizaciones complejas. La gobernabilidad democrática para el desarrollo del sistema social, contiene subsistemas en los que, la estratificación y la movilidad de clases, grupos sociales e individuos, tienen particularidades o identidades distintas entre sí y entre sus correlativos en las sociedades abiertas como las metropolitanas. Identidades distintas, como las étnicas, las sociales, las culturales, las ideológicas, las tecnológicas, las cibernéticas.

En la gobernabilidad democrática, las categorías o conjuntos sociales tienen efectos de fuerzas fundamentales, en virtud de que son elementos demandantes o de apoyo para la estabilidad política y social. Los grupos de presión o de interés cuyos rasgos distintivos reposan sobre su relación específica y determinante de poder, son distintos en el caso de las élites sociales en su vinculación con el gobierno: de los intelectuales en relación con lo social y lo político; de los educadores en relación con la formación cultural y científica; así como de las facciones autónomas de élite dirigente, élite dominante, élite política que constituyen las élites de poder con efectos de fuerza organizativa, que procesan las demandas o se constituyen como factores condicionantes sobre grupos de presión o de interés; o los estratos sociales que tienen efectos secundarios, tal como es el caso, de la dirigencia obrera, empresarial y política que son susceptibles de influir en las fuerzas sociales.

Cada una de éstas categorías, se distingue por la capacidad para realizar sus objetivos específicos o por participar en la toma de decisiones nacionales, en cuyo caso sólo se puede observar, bajo esta concepción, a grupos de la sociedad, en cuanto, a su participación en el quehacer social.

Esta participación derivada del concepto de suma positiva, en cuanto a que todas ganan, se puede aplicar sólo a las relaciones interfamiliares o a la participación de las asociaciones civiles, según las circunstancias, ya que, prevalecen valores de solidaridad contrarios a los de uso. Es decir, en las relaciones de amistad, asociación familiar, deportiva o religiosa, de defensa del medio ambiente, de los derechos humanos, de autoayuda de promoción cultural, pueden darse elementos de participación bajo la influencia de un miembro, por su relación de poder carismático, condicionado a resultados éticos y morales. En tal sentido, existe una retribución social de poder, se comparte. Diferente a esta concepción, es la del poder "suma-cero" las élites de poder y su relación con sectores, grupos o clases sociales, en la cual se encuentra la dicotomía de los papeles de poder: el de ganancia o de pérdida; el mando u obediencia, en el cual hay quienes ganan y hay quienes pierden.⁸³

En tal caso, se da al interior de las organizaciones sociales, en donde el predominio de unos, que detentan el poder, disminuye el de los demás, pero si cambia el poder, este sigue siendo invariable. Ahora bien, en una formación social compleja, en donde existen varias formas híbridas de participación, de toma de decisiones y modos de producción, la unidad del poder se relaciona con el gobierno, como factor de cohesión de diferentes conjuntos o grupos de ciudadanos que constituirían la "sociedad gubernamental", sustrato de las estructuras sociales modernas y que, algunos lo llamarán la "ciudadanización" de las organizaciones intermedias entre la familia y el gobierno: como las iglesias, sindicatos de obreros y empresariales, las

⁸³ Ver: Wright Mills. *Las Élites del Poder*, FCE, México, 1978, pp 23-72; Poulantzas Nicos *ob. cit.* pp. 143-146; Galbraith, John Kenneth, *ob. cit.*

asociaciones civiles y las llamadas organizaciones no gubernamentales,⁸⁴ que influyen tanto en la gobernabilidad como en la ingobernabilidad democrática.

La separación hipotética del Estado con la sociedad “civil” parecería presentarse en torno a principios de libertad e igualdad de los individuos o personalidades sociales en correlación a la responsabilidad laica del Estado ante el pueblo. El concepto de “sociedad civil” remite muy exactamente al mundo de las necesidades materiales (concepto de la nueva derecha en las transiciones políticas).⁸⁵ En el cual, los agentes económicos, asociaciones civiles, sociedades anónimas, empresariales y de mercado se conciben como sujetos y soportes de los factores de producción, separando relativamente su autonomía específica de lo político, aún cuando, no de lo ideológico. De ahí, la importancia de ubicar las diferentes formas de pensamiento humano en instancias o esquemas de modelos de tipo ideales o abstractos –real, ya sean modelos: jurídico-políticos; ideológico-civiles; político-económicos; económico-ideológicos; político-sociales, etc. Sin embargo, para la sociedad, experimentar, tan autoritariamente, con algo no probado o probado bajo otros supuestos y valores, es arriesgado, que merece límites precisos dados por la propia sociedad, mediante el Estado de derecho. Esta intervención reguladora tiene su base jurídica en la ley, en el orden y en el derecho, como mecanismo eficaz de protección social.

La participación social es una necesidad de pleno derecho para la satisfacción de los requerimientos básicos de la comunidad y de la gobernabilidad democrática. La participación no sólo es en lo político, sino en lo social, cultural y económico para la solución de los problemas que tienen profundas implicaciones nacionales e internacionales. Contrario a ésta, es el marginalismo o la forma de estar al margen del desarrollo del país, el no participar en la productividad política, económica, cultural y social, el pertenecer al gran sector que siente que no tienen nada y por lo mismo aportan poco, características particulares de las sociedades subdesarrolladas.⁸⁶

La crisis económica ha tenido repercusiones en las posibilidades de mejorar el nivel de vida de un amplio sector de la población y de elevar el status social. Baste mencionar como un ejemplo la vivienda que en el caso de la población que no tiene acceso a la oportunidad de una vivienda le ha causado un agravio por un doble efecto: de un lado, el desempleo, la subocupación y la reducción del ingreso real, así como altos costos de los materiales de construcción, de la tierra urbana y de las viviendas en general, lo que han dificultado su acceso o mejora. Es indiscutible que este proceso afecta las oportunidades reales de adquirir bienes y servicios a los sectores medios y bajos de la población. Mismos que se encuentran al margen de la distribución igualitaria de la riqueza, del ingreso, de la cultura en general, del conocimiento científico, del técnico y cuyas condiciones de vida se han visto gradualmente deterioradas al grado que se les ubica como conglomerados socio-culturales en condiciones de precariedad económica o de extrema pobreza.⁸⁷ Por ello, el problema central está en la producción y productividad de alimentos nutritivos; de mejores niveles de salud; de ropa a precios accesibles; de una educación accesible para todos y acorde a las realidades; de la producción y consumo de vivienda digna y decorosa; de un seguro social con una concepción amplia de seguridad para

⁸⁴ El peligro de las organizaciones no gubernamentales es que existan como grupo de presión y de interés de grupos de extranjeros sin cara, ni regulaciones, ni fiscalización.

⁸⁵ Poulantzas Nicos *ob. cit.* p. 151.

⁸⁶ González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*, Ediciones ERA, México 1967, pp. 12-13

⁸⁷ El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) señalaba que en 1990, existían, de una población cercana a los 83 millones de habitantes, cerca de 41 millones que subsisten en condiciones de precariedad económica, en las cuales alrededor de 17.5 millones se encontraban en estado de pobreza extrema. Para 2003, se estiman en 40 millones de personas que se encuentran en el estado de pobreza extrema.

los miembros de la familia, desde que nace el individuo hasta que muere. Es decir, que exista la estabilidad emocional, familiar y social para que puedan tener las oportunidades para ser productivos. El reto de un Gobierno democrático es garantizar con eficiencia, eficacia y honestidad la solución de estos problemas, por lo que se deben dar las condiciones y espacios amplios para la participación en lo social, en lo político, en lo económico, estableciendo mecanismos de fomento, inducción y coordinación de políticas estratégicas para el desarrollo.

En tal sentido Sergio García Ramírez propuso para la Universidad lo que puede ser extensivo no sólo para la educación, sino para otros bienes y servicios, una función paradigmática: “¿Qué país construir? ¿Qué cultura fortalecer? ¿Qué hombre, qué profesional preparar? ¿Qué bienes y servicios producir?. Paradigmas, pues, de hombre, de cultura, de Nación. La educación es el alma de la Nación, es el baluarte de la soberanía, sin embargo, ¿Cómo hablar de poderes abrumadores si no hay capacidad para conseguirla y luego defenderla?”. García Ramírez da respuesta a sus interrogantes: poner la mirada en el futuro: cifrar afanes en modelos precisos y perfectos, tanto como lo permita la condición humana; por eso ha de tener alma la educación que ha de animarse en un rumbo y con designio contrario a la acumulación de recursos materiales y humanos (acervo desprovisto de genuina trascendencia), y señala: necesitamos hombres de calibre humano, ético, intelectual, que sean el cimiento del México que podrá venir. Hombres que retomen el sentido de la identidad nacional porque en ella nos va la supervivencia y sólo por ella podemos asegurar la trascendencia y uno de los medios, el mayor, el mejor, es la cultura nacional, lo es, por que se eleva en intimidad del espíritu popular, leal a su origen y a su destino. Condición de vida. Es rigor, personalidad. Dos ingredientes demanda la cultura: universalidad y nacionalidad; por la amplitud de su horizonte, la pluralidad de las ideas, la exclusión de dogmas que pretenden imponer condiciones ajenas a la libertad.⁸⁸

Se debe señalar que el crecimiento de la economía y el mejoramiento de los niveles de bienestar no dependen exclusivamente de la acumulación de capital,⁸⁹ es necesario también la organización social, que no desaliente ni entorpezca los esfuerzos participativos y que garantice una retribución adecuada al esfuerzo y al ingenio. Que no se desanime en su quehacer diario por mejores condiciones de vida, respetando la ética y la moral pública. Lo que han llamado algunos científicos el capital social de la Nación.

La educación, la investigación científica, la tecnología aplicada a procesos productivos, a disciplinas sociales y a humanidades, son factores importantes para el desarrollo. Así la planificación participativa para el desarrollo es un proceso de enseñanza con objetivos, metas y estrategias de transformación, que definen programas, proyectos y tareas para alcanzar resultados, que al evaluarse en forma permanente, favorece los canales de participación, así como los valores y principios para el desarrollo nacional.

Otro canal importante dentro del proceso de la gobernabilidad democrática son los medios de comunicación, de la opinión pública, abiertos y plurales, que permitan que la sociedad se afirme en su identidad, con consciencia de los alcances y limitaciones para definir el rumbo de gobierno. Sobre la base de pasar de condiciones existentes a otras que sean mejores o más convenientes. Pero, nos preguntamos: ¿más convenientes o mejores para quién o quiénes? Y si lo viejo se sustituye por lo nuevo, o ¿será necesario romper violentamente con estructuras?. Aquí entran juicios valorativos, dentro de una racionalidad histórica y un marco de referencia jurídico, ético, cultural, político y económico, con la finalidad, de que lo bueno se aproveche, se conserve lo ganado y se amplíe o perfeccione lo más positivo de la propia identidad nacional. Reconocer los problemas es tener presente el pasado y las oportunidades

⁸⁸ García Ramírez, Sergio. “Falso Dilema: Élite o Masas (Destino Ideal de la Universidad)” Excélsior, 19 de noviembre 1991.

⁸⁹ Ver: Poulantzas, Nicos, *ob. cit.*

para afirmar los ideales como Nación soberana. El desafío de hoy, es concretar los ideales, anhelos y aspiraciones; pasar del mundo de las ideas al mundo de las realizaciones; consolidar los principios fundamentales de la consciencia de lo que es la Nación; emular los valores de la cultura universal; transición democrática y el incremento de la capacidad de respuesta gubernamental.

Otra de las formas de abordar la democracia social consiste en ver los niveles de estratificación, el status social, o la forma de estructura horizontal en que la sociedad está conformada en grupos de ingreso, empleos, remunerados, niveles de vida, y los movimientos de las familias y grupos sociales, tanto los incluyentes como los marginados de las condiciones apropiadas para su desenvolvimiento.

Tras de décadas de ajuste económico, la experiencia ha demostrado que las supuestas reformas estructurales han tenido efectos negativos sobre la mayoría de la población, especialmente en los sectores dependientes más pobres y vulnerables (clases medias y populares). Los programas de ajuste han tensionado las relaciones intersectoriales, certificando el papel del gobierno y en particular de la administración pública, por la lenta respuesta a favor de los que no han tenido acceso a los bienes básicos de subsistencia, lo que provoca descontento y tensión social, con formas de expresión política muchas veces, al margen de los canales legales e institucionales. Como ejemplo, tenemos el problema de la vivienda que, a partir de los sismos de 1985, en México se tomo consciencia de la carencia de la misma, lo que se transformó en un reclamo al gobierno, siendo un derecho constitucional aún no cumplido en su totalidad. Después de diecinueve años, hoy se traducen los programas de ajuste, en: inseguridad, manifestaciones, bloqueos, anarquía, escasez e improductividad. “La amenaza de la desintegración social, que se manifiesta en el crimen, la violencia, el terrorismo, la anarquía, el narcopoder y las guerras que han ocasionado la pérdida de millones de vidas y ahondan los problemas de la pobreza, del desempleo y de la salud pública”.⁹⁰

Existe además un crecimiento preocupante y anárquico de las ciudades que presentan mayor concentración de la actividad económica. La tierra incorporada a la mancha urbana con acciones de invasiones y adquisiciones ilegales, se ha constituido en el origen de banderas políticas y es uno de los soportes principales de los movimientos urbanos emergentes en las principales ciudades. Ante este fenómeno de movilización social y político, se han derivado diferentes estrategias de solución que comprenden desde la rápida legalización de predios y viviendas irregulares; la escrituración masiva de la propiedad de departamentos y casas en conjuntos habitacionales; un sistema de expropiación concertada, la regulación de la tenencia de la tierra de precios irregulares en zonas ejidales y comunales; la unificación de las líneas de acción y criterios entre los organismos de vivienda para que sean más eficientes en lo financiero, y cuyo objetivo es la promoción crediticia que garantiza acciones expeditas y acordes con la realidad nacional; conciliar los recursos en los estados y del manejo de la banca en un Fondo Hipotecario Federal impulsando los créditos compartidos, promoviendo el ahorro para la vivienda y la utilización de recursos del mercado de dinero como fuente de financiamiento, estímulo y organización de cooperativas y grupos de autogestión, hasta la transformación de los institutos de vivienda y probablemente su absorción al sector financiero. Todo para lograr un abanico más amplio de beneficiarios.

El periodo de transición a regímenes democráticos depende, principalmente, de una problemática específica, que no puede ser reducida sólo de manera historicista, a la génesis de las formas de producción económica, sino a la gestión de nuevos modelos de pensar o

⁹⁰ Banco Mundial. “El Fomento del Desarrollo Social”. Ed. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington D.C., 1995, p. IX

paradigmas, de hacer las cosas o de producir ideas y acciones en diferentes campos de la vida nacional. La teoría de los periodos de transición es la de los comienzos de una nueva era. Los periodos de transición presentan características propias, articulaciones específicas de las instancias, debida a una coexistencia compleja en una formación en transición de las diversas formas de producción, (política, social, cultural y económica) y a un desplazamiento continuo y con frecuencia oculto, el predominio de un modo de producción a otros.⁹¹ En los periodos de rápido cambio se sobreponen estructuras, sectores, clases sociales, que no necesariamente responden a una lógica de intereses nacionales o a una gobernabilidad democrática para el desarrollo. Se da en la dinámica de transformación, la formación de nuevas élites, tanto internacionales como nacionales, que corresponden al predominio de un modo de producción en particular, ya sea de las nuevas derechas, de las nuevas izquierdas, de los nuevos centros, de los nacionalistas, integracionistas, de los tecnócratas, de los financieros, de la clase plutocrática, etc., con sus efectos e implicaciones en los aspectos prescriptivos como operativos de las sociedades, generando un reacomodo de las fuerzas internas como externas.

En el proceso de globalización, aquellas naciones, sectores, clases y grupos que no tengan capacidad de adaptación a nuevas condiciones, por falta de consolidación de principios valorativos o revaloración de las capacidades, tenderán a ser absorbidos o encubiertos por esquemas extraños a su identidad, con los cuales, las instituciones, las formas de gobierno y las funciones de gobierno, tienden a reducirse o desaparecer, para dar paso a grupos, organizaciones no gubernamentales, con teorías impersonales que se sustentan en acciones mediáticas y publicitarias de los nuevos regímenes, cancelando las posibilidades de una auténtica democratización para el desarrollo. La mercadotecnia política, el uso de los medios de comunicación de masas, que son más bien protagonistas influyentes en la consciencia ciudadana, se instituyen en los elementos de poder de las nuevas élites gobernantes.

Para concluir, la gobernabilidad democrática para el desarrollo social, implica accionar mecanismos de integración social, que eleven la productividad con empleo de mano de obra, inversiones en educación, salud, vivienda, inversiones orientadas a grupos vulnerables y una administración pública efectiva, acertada, en donde el gobierno regule los recursos nacionales y elabore políticas que definan lineamientos que marquen los límites jurídicos de la actuación de los agentes económicos y la sociedad en su conjunto. El progreso económico y social sólo se logrará si se enfatiza en objetivos claros y específicos, además en el uso adecuado de los recursos, es decir con eficiencia y eficacia, en el uso de recursos públicos con sentido de justicia social distributiva y equidad social.

36.5. Gobernabilidad democrática y administración pública para el desarrollo

Una administración pública eficiente y motivada es esencial para el buen gobierno, que sirve de instrumento para la producción y distribución de bienes y servicios públicos, siendo un requisito sine qua non que la formulación y aplicación de políticas gubernamentales y administración de proyectos complejos se orienten a dar respuesta a las demandas ciudadanas. El propósito amplio de un diseño de reforma administrativa del Estado debe contemplar la suma de esfuerzos, recursos, conocimientos, incentivos, iniciativas y responsabilidades necesarias para ejercer atribuciones y desempeñar funciones asignadas a las instituciones del Estado, con la finalidad de prestar bienes y servicios de calidad y socialmente necesarios.

“La administración Pública...se explica y acredita por lo que hace en la sociedad, por la manera en que cumple con sus fines; por lo que deja de hacer o no hace con eficacia...si al Estado corresponde el

⁹¹ Ver: Poulantzas, Nicos, *ob. cit.*, p. 97; y El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (compilador), *Transiciones Políticas*, varios autores. Colección Política y Administración, México, 1991.

cuidado y el bienestar público, a la administración le toca hacerlo con oportunidad y eficacia”.⁹² Su materialización cobra vida con las acciones de la administración de una red de programas y proyectos gubernamentales, forma que en conjunto le permite organizarse mejor para hacer participe a la sociedad en la conducción y dirección del quehacer público, en la gobernabilidad democrática.

En el marco de un diseño de reforma administrativa del Estado,⁹³ la administración de programas y proyectos gubernamentales es uno de los elementos indispensables para la “racionalización de la gestión del poder público y por tanto, de la organización política dictada por la evolución de las condiciones históricas materiales”.⁹⁴ Los atributos más importantes de la gobernabilidad democrática mediante una administración pública eficiente son: la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la certeza, la legalidad, la cooperación, el diálogo y el consenso. Atributos que realiza la administración en el sentido de autoría que tienen los beneficiarios de los programas y proyectos, lo cual contribuye a que estén más interesados en compartir los activos que se han creado. A su vez, esos atributos le dan mayor dimensión a la calidad y a la sustentabilidad de los programas de desarrollo y contribuyen a crear capacidad democrática en el ámbito nacional.

Sin embargo, uno de los enfoques sobre las reformas gubernamentales del Estado se deriva de las funciones y magnitud de éste, siendo objeto de debate durante años, sobre todo de las tendencias a largo plazo de la participación de la administración pública en la conducción de los asuntos públicos. Las opiniones sobre el papel del aparato administrativo del Estado han cambiado considerablemente en los últimos 200 años. “En el siglo XIX, los economistas clásicos y los filósofos de la política del liberalismo económico defendían el ‘Estado mínimo’: consideraban que la función del gobierno se limitaba a la defensa nacional, la policía y la administración. Pero al final del siglo, los economistas liberales o clásicos fueron cuestionados por los pensadores marxistas y socialistas”,⁹⁵ a las funciones del gobierno se añadió la redistribución y se planteó que el “Estado Benefactor” fuese promotor de la transferencia de los que más tenían a los menos afortunados, introduciendo servicios públicos asistenciales, de enseñanza primaria y el sistema de seguridad social (ayuda a la familia con hijos dependientes, madres solteras y ancianos, seguro de desempleo).⁹⁶

Durante la primera guerra mundial en los países industrializados, la administración pública recibió un gran impulso cuando los gastos bélicos obligaron a aumentar los impuestos. Después de la guerra, la subida de los impuestos permitió financiar mayores proyectos sociales. Para finales de los años 20’, muchos países habían introducido sistemas de seguridad social y en los años 30’, la gran depresión dio como resultado una nueva ola de expansión de proyectos gubernamentales como el Tennesy Valley Authority.

Para 1945, el “Estado mínimo” casi había desaparecido como efecto también de la economía de guerra. En este periodo, y especialmente entre 1960 y 1980, hubo un impulso a políticas y proyectos gubernamentales derivados de varios factores tales como: el resurgimiento de los planteamientos de la economía keynesiana, el desafío al crecimiento demográfico y la

⁹² Uvalle Berrones Ricardo. La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública, Plaza y Valdés editores, México, 1992, p.30

⁹³ Nota: Elementos del Estado - Nación son principalmente: Territorio, población, gobierno, instituciones políticas, estructura jurídica y soberanía.- Ver: Chanes Nieto, José. Administración y Política, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 1997, pp. 145-147. Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México D.F., 1985 y Moreno Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México D.F. 1990.

⁹⁴ Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco. *Estado Moderno*. Diccionario de Política. Siglo XXI Editores, México, 1994, p. 564

⁹⁵ Tanzi, Vito y Schuknecht Ludger. En Reforma del Estado en Países Industriales. Finanzas y Desarrollo. FMI. Washington D.C., septiembre de 1996, p. 2

⁹⁶ Ver: Thurow Lester. *ob, cit*, y Fukuyama Francis, Confianza (Trust), Ed. Atlántida, Buenos Aires, Argentina, 1996.

necesidad de mejores servicios y bienes públicos o al condicionamiento de factores exógenos como la crisis de energéticos, alimentos y financieros. Al inicio del presente siglo, se suman las crisis del empleo, la pobreza, la violencia; el terrorismo, el narcopoder y la ingobernabilidad.

A partir de los años 80', las políticas gubernamentales sobre el papel del Estado, más concretamente del gobierno y de la administración pública, se orientaron a señalar que debería de regresar a sus niveles de *Estado mínimo*: de *gobierno mínimo* y una *administración pública mínima*, aduciendo que la producción de bienes y servicios de la administración pública era ineficiente y que no se estaban alcanzando los objetivos sociales, o por lo menos de manera eficaz en función del costo. "El argumento que se escuchaba frecuentemente es que la producción estatal de bienes y servicios es inferior o más costosa que la del sector privado".⁹⁷ En contraposición, se apuntaba que era necesario que el Estado y el gobierno, asumieran sus responsabilidades sobre su papel de administrador de los bienes nacionales, haciendo tangible la protección social bajo indicadores sociales y económicos, aunque muchas veces su medición, en las mejoras cuantitativas tanto del ingreso como de mayores progresos sociales, es difícil de ponderar en un contexto de amplias carencias.

Yehezkel Dror, apunta con visión crítica, a quienes ven, en forma reduccionista, el papel del Estado, del gobierno y de la administración pública, señala: "*Es una ironía histórica que tanto teóricos del libre mercado parezcan compartir la creencia marxista de que hay que dejar marchitar al Estado, olvidando que una mano oculta necesita el sustento de un cuerpo y una cabeza*".⁹⁸ El autor, apunta lo urgente de un diseño de reforma administrativa en respuesta a presiones que derivan de organismos multinacionales: "La creciente importancia de las corporaciones transnacionales y el hecho de que estén cada vez fuera de control de gobierno alguno, hacen que la reforma (administrativa del Estado) sea por demás urgente"⁹⁹ y justifica las acciones de gobernabilidad, ante quienes desean ejercer presión sobre las decisiones y acciones de gobierno. Por su parte, critica a la sociedad "civil", que reduce la autonomía de los gobiernos, "...por esa razón las organizaciones no gubernamentales y otros órganos de acción pública desean influir en las decisiones más importantes, operando en gran medida tratando de ejercer directa o indirectamente presión sobre las decisiones y acciones de los gobiernos"¹⁰⁰ "Sólo los gobiernos y la gobernación, como un todo, disfrutarán de una libertad significativa a la hora de tomar decisiones críticas".¹⁰¹

Las reformas tienen sus ritmos y sus tiempos. La globalización mundial es una gran interrogante. Las coyunturas se pueden aprovechar para que el ajuste a las formas de producir y mejorar la actividad nacional y en particular de la administración pública, sirvan para gobernar las transformaciones y no que los cambios gobiernen a todos. El papel de la administración pública es muy importante, sobre todo, en esta etapa de necesidad de modernización de las actividades públicas. En especial el papel que tienen los científicos-políticos, los administradores públicos y los profesionales de las carreras sociales y humanísticas, para el diseño y puesta en marcha de la reforma administrativa. Estas reflexiones son las que sugieren dar respuesta consciente a una problemática que contradice el ansia de justicia social y de igualdad democrática de amplios sectores de la población. Sin embargo, "por útiles que resulten las reformas administrativas y gubernamentales para incrementar la eficiencia en servicios del bien público, mejorar la ejecución de los cometidos 'normales' de gobernación, éstas son del todo inadecuadas cuando se piensa en las tareas de responsabilidad que los gobiernos tendrían que encarar

⁹⁷ Tanzi, Vito y Schuknecht Ludger, *ob. cit.*, p. 3

⁹⁸ Dror Yehezkel, *ob. cit.*, p. 36

⁹⁹ *Ibid.*, p. 37

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 35

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 38

en épocas de transformación globales. A la hora de plantear reformas, por tanto, hay que estar dispuesto a 'pensar' pero respetando siempre los valores de la democracia y la dignidad humana".¹⁰²

La gobernabilidad democrática y el desarrollo son elementos consustanciales del quehacer político, que muchas veces se minimizan para ser sustituidos por mecanismos persuasivos de comunicación de masas, de propaganda política y de publicidad económica, en donde la influencia dominante del factor externo como la tecnología, finanzas, telecomunicaciones, videopolítica y publicidad internacional se convierten en el elemento universal de la nueva unidad hegemónica. En los grandes centros hegemónicos, científicos y tecnológicos, financieros, de informática, cibernéticos, telecomunicaciones vías satélite y medios de comunicación de consumo masivo, de televisión, entre otros, tienen el dominio por lo que, puede funcionar en cualquier forma, dependiendo de su poder. Se observa aquí que, la hegemonía de las élites corresponde a su concepción del mundo, a la percepción de las necesidades y del interés internacional, que se erige, en principio, como unidad de fuerza con efectos en áreas de influencia empresarial, artística, intelectual, cultural, publicitaria, militar, religiosa y tecnológica. Las élites de los grandes centros del poder, hacen que las personas tengan una percepción individual de sus necesidades ante el mundo. Una clase hegemónica, minorías de poder, minorías monopólicas, desean transformar a la sociedad a su imagen, reinventando el sistema político-económico, las instituciones del Estado, los valores culturales de una sociedad, todo a su modo de inserción en el mundo.¹⁰³ Parte de esta concepción, es la videopolítica, que Giovanni Sartori la describe dentro de la revolución de medios de comunicación, porque el poder del video llega mucho más allá de la esfera de la política, "el Homo sapiens está en proceso de ser desplazado por el Homo Videns, un animal fabricado por la televisión cuya mente ya no es conformada por conceptos, por elaboraciones mentales, sino por imágenes. El Homo Videns sólo ve, es criado y educado por la televisión, la cual le ha arrebatado la capacidad de pensar".¹⁰⁴

La videopolítica, influye en las decisiones de los administradores públicos y de los políticos. "Porque estos políticos reaccionan cada vez con más frecuencia, no a los acontecimientos mismos, sino a los hechos que presenta la televisión (a lo que ésta hace visible) e incluso a hechos iniciados (y en gran medida propiciados) por los medios de comunicación. Por supuesto, la videopolítica cambia al ciudadano, porque el ciudadano que ve la política en imágenes (videociudadano) es un protagonista totalmente nuevo, dentro y fuera del proceso político".¹⁰⁵ También cambia la percepción de los administradores públicos y de los políticos, porque la influencia de los medios en los ciudadanos, en personas produce un sentimiento de participación y una movilidad impulsada por la emotividad, en condiciones en que cada vez, hay más información y en la que ésta, es cada vez más deficiente. Pero su voto y aceptación son relevantes para el proceso democratizador.

Contraria a esta percepción, es el arte y la ciencia de una nueva política democrática, que logra tener un patrón de conciliación entre grupos, en la identidad social o nacional. Nueva política democrática que privilegia las bases de enseñanza, costumbres, experiencias, tradiciones, valores morales y políticos y al ser estos, factores principales de unidad en la transición, son el motor de la movilidad para avanzar en la modernidad, evitando retrocesos graves o procesos destructivos que dañan a las mayorías, a la propia democracia y al desarrollo. Hechos que constituyen imperativos de la historia e ideales de la evolución social.

¹⁰² Dror Yehezkel, *ob. cit.*, p. 13

¹⁰³ Ver en este tipo de ideas en Poulantzas, Nicos. "Los orígenes de la crisis presente", en *Les Temps Modernes*, París, Francia, 1970, p. 428.

¹⁰⁴ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. México, p. 165.

¹⁰⁵ *Ibid.*

La demanda reiterada es la gobernabilidad democrática para el desarrollo. No quiere decir que, a nombre de la gobernabilidad se limiten los derechos de la población, tampoco quiere decir, que a nombre de la democracia se sacrifiquen o difieran las necesidades de las personas y su calidad de vida. Sin embargo, la democracia como sistema de gobierno y la gobernabilidad que procura mantener en orden y conducción en el sistema político, se ven afectadas por visiones manipuladas dictadas por los centros hegemónicos del poder mundial.

Retomando el debate entre políticos y técnicos de los capítulos anteriores, existe un maniqueísmo, entre políticos y técnicos que ha cobrado actualidad y relevancia, debate que académicamente parecía que había sido superado, pero que ahora se plantea en la disyuntiva entre política y modelos cuantitativos; entre la improvisación y la profesionalización de funcionarios; entre los técnicos y los de experiencia político-administrativa. Desafío que tienen todos los países y en particular la administración pública, para pasar del mundo de las ideas al mundo de las realizaciones, sin alejarse de los principios fundamentales e inmutables de la consciencia ciudadana. La política y la ciencia se deben complementar en el quehacer administrativo público, ya que *la política sin reflexión* es improvisación y *la técnica sin contacto social* es fría, dogmática y rutinaria. La primera, (política sin reflexión) fomenta la autocracia y la segunda (técnica sin contacto social) la dictadura. Ni políticos improvisados, ni técnicos inhumanos, sino el justo equilibrio para evitar que se limite la acción del gobierno y que se amplíen los riesgos de los extremos que dividen o desgarran a las naciones; o que ofenden a la población con sus actitudes antisociales. Por eso, se crearon las (carreras de ciencias políticas, administración pública, sociología, comunicaciones, derecho, economía, entre otras) disciplinas humanísticas formativas del prototipo ideal del político administrador, con visión del futuro y con capacidad de tomar las decisiones, adecuadas y trascendentales para gobernar a la Nación.

El prototipo del político administrador no son los tecnócratas, apoyados en una meritocracia, que resuelven mecánicamente los problemas sociales, cuando se tiene un instrumento democrático que aplica el diálogo, la reflexión y el consenso, como lo apunta Norberto Bobbio sobre las paradojas de la democracia.

“Los problemas técnicos necesitan de expertos, de un conjunto más grande de personal especializado sólo los expertos son capaces de usar la exigencia del llamado gobierno de los técnicos”.¹⁰⁶ Sin embargo, la tecnocracia y la democracia son antitéticas, ya que la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entiendan de tales asuntos. La democracia se basa en la hipótesis que todos puedan tomar decisiones; sobre todo, cuando en la realidad el choque entre democracia y tecnocracia más bien pertenece a las paradojas de la democracia. En efecto, como se apuntó en este trabajo, la democracia requiere de representaciones. Una democracia representativa, no es que todos pueden tomar decisiones de todo, frase que envuelve aparente contradicción si no se limita en su justa dimensión, sin embargo, los técnicos no parecen prototipos de la sociedad, más bien la contradicen.

Hay que considerar que en el debate entre política y técnica, existe en la práctica encubierta, el tema del fin de las ideologías, el fin del Estado, sustento de las categorías políticas de opinión pública, sin un marco ideológico propio, que se refieren al cómo los estratos sociales aceptan la ideología mundial dominante.

En defensa de las ciencias políticas y sociales, hay que recordar que surgen en la época contemporánea, como requisito para fijar con claridad y mayor exactitud los elementos que influyen e interactúan en el proceso de formación de la sociedad y que se reflejan en los niveles de toma de decisiones del poder político. En México, en la década del 50, se hizo necesaria la

¹⁰⁶ Bobbio, Norberto “El Futuro de la Democracia”, Ed. FCE, México, 1986.

formación de cuadros profesionales dedicados al análisis científico de las estructuras, procesos y funciones de la administración pública mexicana, así como para la movilidad política y conciencia de lo nacional en defensa de la soberanía. Fue, pues, que la política y la ciencia se complementaron en el quehacer administrativo público,¹⁰⁷ y como valores híbridos de la historia, tocan cuestiones nacionales e internacionales, de información, técnica, educación, de filosofía y participación; de compromisos con los intereses fundamentales de la Nación; de formulación de alternativas de decisión y cursos de acción política.

La reflexión, innovación y creatividad del científico político y del administrador público, comprende la necesidad de una actividad madura de salir sin titubeos al paso de las dificultades; la objetividad que permite realizar diagnósticos nuevos ante situaciones nuevas; la comprensión de la vinculación del país, con la globalización y la superación de dogmas para dar respuesta a los desafíos del presente y del futuro. Por ello, la ciencia política y la administración pública, se consideran el contrapeso de la improvisación, de la técnica sin contacto popular.

Se tenía la idea que las universidades formaban a un moderno filósofo, prototipo del político-administrador que, como característica propia, engarzaba la sensibilidad del político experimentado con la eficiencia del intelectual y del técnico; que tenía, además, el conocimiento filosófico, sociológico, del derecho, de las relaciones internacionales y nacionales con visión del futuro y capacidad de gobernar, de tomar adecuadamente decisiones críticas que pueden influir en la dirección a seguir por la sociedad en el futuro. Sin embargo, las universidades se inclinan, cada vez más a usar las técnicas econométricas para interpretar la realidad social, en contraposición a la filosofía política.

Es interés de todos, tener gobernantes capaces, inteligentes, responsables, honestos con una amplia visión del bienestar general. Como apunta Yehezkel Dror al referirse de tener nuevos perfiles de los políticos –administradores públicos-. Las causas y las necesidades de cualidades tanto intelectuales como personales de la élite gobernante: “Actualmente hay poco interés por mejorar la calidad de los funcionarios civiles y, lo peor de todo, no se detiene a reflexionar la actuación de los políticos, estén dedicados a la política práctica o a la filosofía política. La confianza en los políticos declina a consecuencia del proceso de gobernación para satisfacer expectativas, de las demandas y a las revelaciones de la corrupción. De ahí la urgente necesidad de elevar niveles entre las élites, si no se da, la perspectiva de la humanidad se antoja sobria. Los políticos de alto rango necesitan tener, pues, cualidades excepcionales, tanto intelectuales como de índole personal”.¹⁰⁸ Es muy probable que ésta sea la tarea más importante para el rediseño de la gobernabilidad democrática y el servicio civil de carrera, en especial si ha de haber mayor confianza en el conocimiento, creatividad y experiencia, en vez de la simple obediencia a las normas y la repetición de lo mismo por parte de los políticos.

El capital humano en el sector público, en general, parece que ha perdido la mística de servicio. Existe una apatía como reflejo de la competitividad del mercado laboral y el desplazamiento de los profesionales de las universidades públicas, de las disciplinas sociales y humanísticas o por el arribo de funcionarios surgidos de empresas del sector privado, o de origen extranjero, lo que ha provocado desaliento y frustración, no sólo en el interior del aparato administrativo y gubernamental del Estado, sino por la propia ciudadanía que observa con sentido crítico el quehacer gubernamental.

En una época de crisis, marcada a la vez por elevación vertiginosa de costos, inflación de los servicios y un sentimiento general de ingobernabilidad, parece indispensable replantear la

¹⁰⁷ En este sentido, una de las ideas contempladas en los trabajos que desarrolló Max Weber, sobre las funciones del político y del científico, en donde existe una reciprocidad entre conocimiento y acción, se observa en Weber, Max. *“El Político y el Científico*, introducción de Raymond, Aron. Alianza Editorial. Madrid. 1969.

¹⁰⁸ Yehezkel, Dror, *ob. cit.* p. 228-231.

acción de los servicios administrativos de manera general. Esta aspiración no se puede satisfacer con paliativos tomados del mundo de los negocios, cuando éste también descubre la necesidad de simplificar y fortalecer sus propias estructuras. Ante esta disyuntiva, se debería insistir que, el principio general, para el personal de la administración pública sea de carrera, sea el reclutamiento por concurso, basado en perfiles, de las disciplinas sociales y humanitarias. La capacitación y adiestramiento en el puesto debería ir de la mano de remuneraciones tomando en cuenta, de manera especial, el nivel de salarios del sector privado. Con una política de cuerpos de funcionarios que circulan entre las instituciones de la administración pública se aportaría creatividad y riqueza intelectual”.¹⁰⁹

La capacidad interinstitucional es una prioridad de innovación de la administración de calidad y de la orientación al servicio, que permiten una desregulación con orientación y no vigilancia rutinaria. Un adecuado uso de los recursos para alcanzar los fines preestablecidos, reflejados en objetivos y metas que son propósitos institucionales: los primeros son los cualitativos y las segundas son las cuantitativas.

Ello implica, medir los efectos de regulación del sector público sobre su participación en el contexto económico, social y político, para que se evalúe con más precisión su inacción o acción en torno de los programas gubernamentales de resultados positivos para la sociedad, lo que significará aprovechar al sector público para dar impulso en todas las actividades productivas a la creación de nuevas formas de trabajo y no a un pequeño grupo de ejecutivos o empleados surgidos del sector privado con prestaciones elevadas. En esto, tienen un papel muy importante los científicos sociales y administradores públicos con capacidad para analizar con claridad, proponer ideas y elementos concretos que influyan e interactúen en el proceso de formación de la sociedad en su conjunto y en particular dentro de la administración del Estado.¹¹⁰

¹⁰⁹ Crozier, Michel, *ob. cit.* p. 21-84-94.

¹¹⁰ Guerrero Orozco, Omar. “La profesión en ciencias políticas y administración pública”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N° 141. Ed. FCPyS/UNAM, México, julio-septiembre, 1990, pp. 119-121

SEXTA PARTE

Epílogo

Los Retos de la Gobernabilidad Democrática y de la Administración Pública para el Desarrollo, en los Inicios del Siglo XXI.

La Gobernabilidad Democrática para diseñar nuevos paradigmas en el proceso de dirección social

La idea de la gobernabilidad democrática, en ocasiones o casi siempre, adquiere una connotación imprecisa y ambigua, que en cierta medida continúa el debate nacional como internacional en torno a la estabilidad vinculada con las formas de participación social, incorporados al sistema gubernamental, tanto en lo institucional, como en lo político, económico y social. Evitar la llamada crisis del Estado-nación y generar los planteamientos en búsqueda de la capacidad de gobierno para diseñar nuevos paradigmas para el desarrollo, que oriente la acción social, no son tareas fáciles ni mucho menos sencillas, porque requiere el fortalecimiento de las instituciones, con la participación y cooperación de los grupos sociales, de las élites de gobierno (intelectuales, empresarios, líderes de opinión, congresos, ejecutivos) medios de comunicación, asociaciones y partidos políticos, entidades federativas y de organismos internacionales.

Las limitaciones de la gobernabilidad democrática, plantean la necesidad de dirigir un proceso de diseño institucional sobre un panorama complejo, propio de la incertidumbre nacional y mundial, pero también de la construcción de sus fundamentos conceptuales básicos, en tal sentido, el alcance, se podría pensar en líneas de investigación que permitan armar una estrategia del poder político vinculado a resolver el problema del desarrollo, identificando de la manera más clara posible, las condiciones o factores que podrían impulsar o inhibir las capacidades del gobierno. Se propone un conjunto de medidas, algunas de las cuales tienen por objeto centrar la atención en torno a tareas esenciales para lograr un Estado fuerte mediante: 1) un proyecto de Nación a largo plazo; 2) un gobierno idóneo capaz de tomar decisiones estratégicas; 3) una administración pública calificada de excelencia; 4) una sociedad con una educación cívica y una cultura democrática; 5) la evaluación de metas programáticas; 6) propiciar la legitimidad de las acciones gubernamentales; 7) fortalecer las instituciones que garanticen la soberanía como requisito para consolidar la identidad nacional de frente a la mundialización tecnológica y de mercados, de los fanatismos y de los actos supranacionales.

Si se tiene capacidad gubernamental, el poder político -como elemento de mando del sistema de gobierno-, sirve para la conducción y reajuste de trayectorias para preservar la permanencia y fortaleza de las instituciones. Al contrario, ese poder político podría dar la ingobernabilidad o la entropía del sistema, que describe una trayectoria o tendencia definida hacia el desequilibrio, hacia el debilitamiento de las instituciones, hacia la anarquía, hacia el caos e ignorancia que se producen por la falta de capacidad gubernamental para orientar la vida social a estadios superiores de su desarrollo.

Hay autores que piensan, que en regímenes democráticos abiertos y plurales es menos factible la posibilidad de la gobernabilidad para el desarrollo; en contraposición, hay quienes piensan lo contrario, porque la democracia respeta la lógica de la participación dentro del marco de la igualdad jurídico-política, mientras que la gobernabilidad respeta la lógica de conducción del poder político. En este sentido, el binomio democracia y gobernabilidad respeta la lógica de la direccionalidad del poder político al incorporar la participación social.

Para la consolidación de la gobernabilidad democrática existen dos elementos: la legitimidad y la capacidad de tomar decisiones estratégicas. El primero, de la legitimidad del sistema de gobierno, de sus instituciones, de las élites de gobernación, se traduce en la aceptación social del uso del poder político para dirigir y conducir a la sociedad. El segundo elemento, es la capacidad de tomar decisiones que se traducen en soluciones a problemas; en la idoneidad de las normas y políticas diseñadas para reducir al mínimo el conflicto; en asegurar una oferta que reduzca las desigualdades sociales y en una administración gubernamental con capacidad de excelencia para actuar con planes, programas y proyectos, que disminuyan los elementos disfuncionales. Estos elementos, se enmarcan en un conjunto de voluntades que se traducen en energías, en aptitudes y en actitudes, que sumados garantizan un desempeño adecuado al proceso de dirección y autoconducción de la sociedad. Si existe oferta productiva gubernamental (normas, políticas y servicios) en todos los ámbitos de la vida nacional, que responden a un conjunto de necesidades sociales, se tiene una legitimación o aceptación como elementos para la tranquilidad y coexistencia pacífica de la sociedad, lo que hace posible el desempeño productivo; provoca la estabilidad; el enfriamiento de tensiones políticas y auspicia la cooperación, lo contrario es la ingobernabilidad, en donde las demandas y expectativas son mayores a la satisfacción de las necesidades, cuyos efectos son la ilegitimidad o rechazo que pueden provocar intranquilidad y actos violentos de la sociedad.

La gobernabilidad democrática entraña varios retos como el diseño de mecanismos e instrumentos para la toma de decisiones consensuadas, en el marco del proceso de dirección y concertación política. Esta idea, contempla a una variedad de acciones que realiza el sistema de gobierno ampliado*, con el propósito de regular los conflictos intersociales; ejercer los atributos soberanos referentes a la autodeterminación; a la capacidad financiera para el uso adecuado de recursos; a la capacidad de distribuir beneficios que puedan dar tranquilidad a la conducta social; reducir la sobrecarga de las demandas; organizar la oferta productiva de bienes y servicios públicos y generar la paz social, entre otros aspectos.

La gobernabilidad, se debe, en parte, a la legitimidad del orden y a la legalidad de los actos públicos, pero también, en parte, se debe al aseguramiento de consensos en la dirección y autoconducción de la sociedad, orientada a productos, a resultados, pero lo más importante, se debe a la capacidad para plantear objetivos que eviten situaciones disruptivas o disfuncionales. Contrario es, la crisis de gobernabilidad, que se puede pensar por la ruptura radical de la estabilidad y del orden producido, hacia la inestabilidad y al desorden. Ante esta circunstancia, en el Estado de Derecho constitucional, entra el área judicial que se involucra en asuntos políticos, por la necesidad de establecer el equilibrio del poder y de la gobernabilidad. Así, los asuntos políticos que antes estaban en manos de los políticos, cada vez más están en manos de los jueces, de los tribunales de justicia, para dirimir controversias provocadas por los actores políticos. En tal sentido, se judicializa la política en respuesta a una situación disfuncional, que llama la atención porque el proceso judicial no es un proceso que responde de manera expedita a las condiciones políticas, lo que dificulta el consenso y la construcción de acuerdos dentro de la actividad gubernamental, en cuanto hace que, con frecuencia, se enfrenten los órganos del poder del Estado y se desacredite la imagen pública de los actores que en ella intervienen.

El dilema de la gobernabilidad en las democracias, es que los conflictos sociales se reproducen mientras que la capacidad de respuesta se ve cuestionada por la falta de oportunidad a solucionar los problemas sociales. De ahí que, la capacidad de respuesta de los gobiernos democráticos para alcanzar objetivos de desarrollo, presupone el diseño de un modelo de

* Gobierno ampliado indica que en la dirección gubernamental intervienen los órganos de Poder: legislativo, ejecutivo y judicial y los diferentes órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, así como las fuerzas de poder y las élites de gobernación.

gobierno idóneo y como consecuencia un sistema gubernamental con actores responsables en el ejercicio del poder político.

Una finalidad atribuida a los actores que intervienen en la organización jurídico-política del Estado-nacional contemporáneo es la gobernabilidad democrática con visión hacia el desarrollo. Al establecer este marco de referencia, la gobernabilidad no se puede entender al día de hoy sin recurrir a los términos de Nación, de Estado y de gobierno, en sus concepciones más amplias, de frente al proceso de internacionalización. El concepto rosseauiano del Contrato Social, como el conjunto de voluntades individuales, libres, de los ciudadanos que desean asociarse con el propósito común de obtener beneficios sociales mediante un orden legal está vigente. En tal sentido, la Nación es base del Estado y ejerce sustancialmente la soberanía nacional, al detentar la autodeterminación de los ciudadanos por medio de su organización jurídico-política. Así, la soberanía nacional, sigue siendo, la fuente de todas las leyes y de las decisiones libres de los ciudadanos, aún cuando, ante el proceso de globalización, la soberanía nacional se ve fuertemente cuestionada, por decisiones que se toman fuera del ámbito nacional (actores supranacionales e instituciones internacionales).

Por la necesidad de que sobreviva la Nación, existe el reto de decidir los medios que se van a emplear, con la finalidad de garantizar su soberanía y para valorar los factores externos de las fuerzas del poder que impulsen o inhiben las decisiones nacionales. Ante los procesos a la globalización, las decisiones nacionales tienden a debilitarse o a fortalecerse en función de fuerzas o actores reales del poder internacional: empresas transnacionales, grupos financieros multinacionales, organismos intergubernamentales, mafias mundiales, la milicia internacional, las iglesias y actores internos vinculados con actores internacionales. Hechos que establecen la necesidad de mecanismos de conducción y cohesión social, que va más allá de los ámbitos nacionales, por necesidad de sobrevivencia, de estabilidad y de coexistencia pacífica de la sociedad, en un contexto de cambio mundial.

Ante tales hechos, el Estado-nacional, como la organización jurídico-política de la sociedad, debe ejercer sus funciones esenciales: 1) las jurídicas, que garantizan las libertades y los derechos fundamentales; 2) las económicas, que garantizan la rectoría del Estado en la libre competencia de las fuerzas del mercado; 3) las sociales, que garantizan la seguridad, la cohesión o integración social; 4) las políticas, que garantizan la coherencia del sistema de gobierno; 5) las de gobernabilidad democrática, garantizan la cooperación para el orden, para la estabilidad y para la coexistencia pacífica de la sociedad.

En relación a las funciones del Estado-nacional, se parte de la premisa que éste y su gobierno existen para realizar ciertos fines y si tiene fines, ha de tener medios adecuados para conseguirlos y si tiene medios, ha de poder aplicarlos*. En tal sentido, la gobernabilidad democrática es entendida como actividad ejercida o ejercicio de la acción del poder político, inscrita en el “arte de gobernar” que alude al sentido de supervivencia, orden, convivencia, estabilidad y proyección pacífica de la sociedad. Así, la acción del poder político necesita de la función; la función requiere de órganos de gobierno; los órganos de gobierno son instrumentos del poder del Estado para ejercer sus funciones.

* Las finalidades del Estado, en general, son las siguientes: 1) las del bienestar del individuo y de la colectividad, al mantener y proteger sus existencias y al asegurar los derechos del ciudadano y los derechos sociales enmarcados por la norma jurídica; 2) dar a los ciudadanos y a la comunidad condiciones favorables, bajo las cuales puedan desenvolverse libremente las actividades vitales que no están bajo la influencia directa del Estado, (como las artes, la moralidad, la ciencia y el sentimiento religioso; la conservación de la vida, la planeación del proyecto individual y el fomento de las manifestaciones sociales); 3) la defensa de la soberanía y el respeto a diferentes formas de soberanías internacionales; 4) equilibrio del Poder Político del Estado; 5) asegurar los bienes y servicios públicos; y 6) establecer el marco de congruencia del Sistema de Gobierno para la gobernabilidad democrática.

Los órganos de gobierno tienen como atributos: la autoridad legítima y la fuerza de la razón. Los órganos de gobierno como instrumento del poder del Estado, se integran por aquellos ciudadanos (gobernantes) e instituciones que tienen la función de gobernar con dos facultades: la autoridad y la fuerza. La facultad de decidir, muestra la idea de autoridad y la facultad de producir, de realizar, muestra la idea de fuerza. La autoridad política y la fuerza se ejercen para conducir a la sociedad hacia propósitos comunes. Para describirlo se utilizan tres aspectos: 1) la autoridad normativa, es la que produce el marco jurídico a que deben apegarse los ciudadanos; 2) la autoridad administrativa, es la que produce las obras y servicios públicos en beneficio de los ciudadanos, y 3) la autoridad jurisdiccional, es la que produce los actos de justicia, al poner en operación las disposiciones normativas que tienden a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y la observancia de la legalidad.

La autoridad y la fuerza son características del poder político, la soberanía es su atributo y cualidad distintiva. La soberanía sirve para designar al origen del poder político como fundamento y fuente para generar la cohesión e integración social. Se distingue, la soberanía del Estado-nación, en lo interno y en lo externo. 1) En lo interno, al hecho de determinar su forma de gobierno y de regular todos los actos interiores sin intervención del exterior. 2) En lo externo, la soberanía del Estado-nacional, se refiere a estar en posesión del poder y de los medios que permitan defender sus derechos, de realizar sus pretensiones y ejercer sus decisiones. Sin embargo, como consecuencia de los procesos de globalización, la toma de decisiones que antes era propia del Estado-nacional ahora tiende a tomarse fuera del ámbito nacional y las decisiones que continúan tomándose en el Estado-nacional, resultan crecientemente condicionadas por procesos externos que influyen en sus propias decisiones. Así, el poder soberano del Estado-nacional, tiende a dispensarse y sus características se desvanecen, lo que provoca efectos negativos en la gobernabilidad democrática. Es decir, se desvanece la capacidad autónoma de los órganos de gobierno para conducir a la sociedad hacia mejores niveles de desarrollo en detrimento de la propia capacidad autónoma de los órganos de gobierno.

Los órganos de gobierno son diversos, por ser diversas sus funciones que ejercen. De ahí llama la atención, a la estructura y el modo de manifestarse la esencia del poder político. El poder político, utiliza la estructura de los órganos de gobierno, que son cada vez más abiertos y plurales, en virtud de que, en la división funcional del poder político, los órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, son cada vez más independientes y autónomos en sus decisiones, empero para evitar la disfuncionalidad del poder, han de estar anímicamente unidos, con capacidad de mando para que sea posible la gobernabilidad democrática. Hecho que se vincula al equilibrio del poder. En cualquier régimen de gobierno, existen diferentes peculiaridades de los órganos del poder político. Así, existe la peculiaridad del jefe de Estado, que es el poder regulador, independientemente que comparte con el órgano de Justicia, que tiene el poder de velar por la estabilidad del sistema político y la legalidad constitucional, e independiente de la peculiaridad que se le otorga al órgano legislativo para traducir las demandas y expectativas sociales en leyes y normas constitucionales. Estas peculiaridades, sumadas a las funciones de gobernar* de los órganos del poder político, es lo que se conoce como el equilibrio en el ejercicio del

* Gobernar, término que se refiere a mandar con autoridad, regir o guiar hacia objetivos y fines aceptados o demandados por la sociedad, vinculado al concepto de Estado-nación. El Gobierno denota un conjunto organizado de instituciones y al frente de éstas, a personas que poseen los medios para ejercer la autoridad política. Asimismo, el término puede referirse a la manera, método o sistemas de gobernar una sociedad, y a la estructura, funciones, organización de la administración pública, ya sea federal, estatal o municipal; asimismo, al modo que se relacionan los gobernantes con los gobernados. Por otra parte, se asocia, también con la "gobernancia" para referirse a algunas facultades administrativas o reguladoras de alcance transnacional, con la colaboración de grupos, asociaciones y organismos mundiales y supranacionales (grupos y asociaciones ecológicas y organismos de las Naciones Unidas).

poder político para gobernar democráticamente. Sin embargo, para que dicho equilibrio se dé, no sólo intervienen los órganos del poder político central, sino, además, intervienen los órganos del poder político a nivel local, esto porque existen diferentes órdenes de gobierno. Adicionalmente, intervienen los factores reales del poder político, que ejercen alguna presión para estabilizar o desestabilizar al poder político.

Estas apreciaciones derivan a la definición de sistema de gobierno, como el conjunto de órganos, instituciones (normativas-administrativas), autoridades y actores reales del poder, cuyas interrelaciones por sí, producen un resultado y que tiene a su vez, un determinado efecto general. En tal sentido, el sistema de gobierno se refiere al conjunto de actores sociales, económicos y políticos que inducen o inhiben la dirección y conducción de la sociedad. El diseño de políticas para la dirección y conducción de la sociedad, no es sólo responsabilidad de un solo órgano de gobierno, dentro de la clásica distribución funcional del poder político del Estado, sino, es una corresponsabilidad de atribuciones concurrentes entre los detentadores reales del poder político, a nivel central como descentralizado.

En una democracia representativa, con un régimen federativo (descentralizado), los diferentes órdenes de gobierno intervienen en la dirección y conducción de los asuntos públicos. El reto es que sea bajo el principio de unidad, dentro de una pluralidad, en forma ordenada y coherente conforme a sus atribuciones legales y políticas. Para ello, existen atribuciones exclusivas de los órganos nacionales, pero también existen atribuciones concurrentes entre el orden nacional y las entidades federativas; asimismo, hay atribuciones subsidiarias o delegadas a los estados y municipios*.

El sistema de gobierno democrático en el ejercicio de su autoridad política, se acompaña de la fuerza de la razón, de sumar para avanzar, de la tolerancia en la pluralidad ideológica, todo para unificar criterios de decisión y acción. Como se puede observar, no basta el poder por sí mismo, si no se tiene la fuerza de la razón para sumar a diferentes actores políticos en la consecución de objetivos consensuados.

En el régimen de gobierno presidencial, en el marco de la gobernabilidad democrática, la cualidad propia del Presidente de la República, como la de todo jefe de Estado, es la de ejercer en forma prudente su poder, guardando la ecuanimidad que requiere el cargo de gobernante. A pesar de que, en algunos casos, el Presidente de la República tiene atribuciones metaconstitucionales, como en México, que trascienden la función ejecutiva, hay la tendencia a acotar y a controlar constitucionalmente las atribuciones del presidencialismo, al ampliar las facultades del legislativo y en particular del judicial, en búsqueda del equilibrio del poder político.

El equilibrio del poder político, no sólo deriva del balance de atribuciones entre los órganos de gobierno, también, requiere, en cierta forma, de líderes con autoridad y prestigio, que sean portadores y agentes sociales, que a su vez, sean símbolos de la vida en común y personifiquen los valores de la sociedad. El prototipo de un buen gobernante, no es el autoritario que usa con rigor el poder de decisión sin que se acepten los discensos, pero tampoco es el del técnico indolente ante los problemas sociales, pero tampoco es el estereotipo del político dinámico, que es excelente como un parlamentario, pero incapaz de funcionar como un buen administrador. Un buen gobernante es el que combina la técnica administrativa y la

* Ejemplo de atribuciones exclusivas de los órganos nacionales, son la defensa de la soberanía; el uso del aparato militar; la regulación de la moneda y banca; la protección de la biodiversidad; la garantía de los derechos fundamentales y el control de la constitucionalidad; asimismo, ejemplo de atribuciones concurrentes entre el orden nacional y las entidades federativas son: el combate a la pobreza, la administración de la educación, la salud, las comunicaciones terrestres; ejemplo de atribuciones subsidiarias, o exclusivas de los estados y municipios son: caminos rurales, el asfalto de calles y avenidas; alumbrado público, recolección y tratamiento de basura, promoción de viviendas, planeación urbana y rural, entre otros.

política con la prudencia, como virtud que denota un juicio ponderado en la toma de decisiones políticas, con la capacidad de dirección social vinculada a la aplicación de la justicia con sensibilidad política.*

Las sociedades contemporáneas se caracterizan por una pluralidad y el tránsito del autoritarismo a la democracia como norma y cultura de vida. El autoritarismo como fenómeno del poder, se quiere dejar atrás y la democracia como gobierno de ciudadanos se quiere como perspectiva deseable o deontológica, que sea capaz de asegurar la libertad ética y la moral pública, la equidad en la competencia y una justicia distributiva que permite la igualdad de oportunidades y bienestar para todos.

La naturaleza política de la gobernabilidad democrática tiene como principios que se pueden traducir en retos: a) un gobierno plural (de las mayorías moderadas y el respeto a las minorías cívicas o políticamente activas), y b) una ciudadanía participativa, con igualdad en los derechos, en las responsabilidades y en los deberes cívicos. Un gobierno plural de las mayorías puede constituir un acierto pero también un reto para la democracia, dada la diversidad de opiniones y disensos, que se pueden atenuar con el principio de equilibrio entre la representación de mayorías moderadas y el respeto a las minorías cívicas. Empero, está el peligro y merece censura, cuando el principio mayoritario absoluto se impone sobre todo, exigiendo en derecho ejercer la voluntad mayoritaria, supeditando la opinión de las minorías cívicas representativas.

Asimismo, una ciudadanía participativa constituye un acierto, empero se interpreta como un reto para la democracia, cuando se produce el desencanto del ciudadano en la gobernabilidad democrática, por existir desfases entre lo que ofrecen las instituciones gubernamentales y los vínculos ciudadanos; entre los ideales de las normas y la práctica ciudadana; entre las expectativas y las demandas de mejoramiento de la vida y los resultados que la democracia está generando; entre la sobrecarga de las demandas ciudadanas y la falta de oferta productiva; entre la inconsistencia entre lo dicho y lo hecho; entre lo que no se siente o se percibe en los ciudadanos y la retórica de bienestar económico y social.*

Los regímenes democráticos requieren de arreglos institucionales y mecanismos consensuales para el diseño de una gobernabilidad democrática orientada al desarrollo. El concepto de consenso, abre nuevas perspectivas, en el diseño institucional del sistema de gobierno, que por la propia gobernabilidad, requiere estabilidad, homeostasis, e incluso perdurabilidad en la dirección y conducción de las políticas estratégicas hacia objetivos comunes. Se podría pensar en mutuos consensos, mediante la convergencia entre los actores políticos y sociales, al constituir órganos colegiados de dirección y conducción que hacen propicia la capacidad de las élites representativas de la sociedad, al desarrollar actitudes de negociación, compromiso y cooperación, para mantener el apoyo y sumar a los diferentes grupos organizados que representan.

Históricamente, las manifestaciones mundiales de la gobernabilidad para generar arreglos institucionales y mecanismos consensuales estaban dados por la capacidad del gobierno para diseñar modelos de estabilidad para el desarrollo.

* Hay algunos ciudadanos mejor dispuestos a actuar con sensibilidad política que otros para el ejercicio del poder político, más motivados que otros para ejercer liderazgos. Hay actitudes y aptitudes adecuadas para la política que no todos los seres humanos la tienen: carisma personal, capacidad retórica, intuición política, facultades de negociación, poder de persuasión, conocimiento de las redes de cooperación y del poder real, conocimiento normativo y empírico de la función pública, vocación de servicio, interés público, liderazgo, nacionalismo, temperamento, prudencia, visión y experiencia, entre otros.

* Reflejo del desencanto de la democracia en América Latina, es el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) basado en una encuesta realizada por la empresa Latinobarómetro, publicada el 21 de abril del 2004, en donde se señala que el 50 por ciento de las personas encuestadas apoyarían un gobierno autoritario si les resolviera sus problemas económicos.

La visión que tenían los gobernantes, hasta la década de los 80' era el resultado del crecimiento demográfico, la creciente demanda de servicios; la necesidad de dirigir y conducir a nuevos actores sociales o a los agentes económicos en la movilización de recursos y de personas para conseguir un rápido crecimiento productivo y la disminución de las injusticias sociales. De ahí, el enfoque de la planificación para el desarrollo, el corporativismo del Estado, las regulaciones en la asignación de recursos, el fomento a industrias incipientes, que eran parte de la estrategia de desarrollo, que se agregó el nacionalismo impulsado mediante la creación de empresas estatales y al estímulo del sector privado autónomo.

En el caso de México, los costos de esta estrategia de desarrollo, se manifestaron, cuando se produjo la crisis de la deuda, la salida de capitales y el desplome de los precios de productos de exportación, el aumento de las tasas de intereses de los préstamos internacionales, entre otros. Como resultado de las crisis, se adoptó el modelo mercantilista neoliberal: se empezaron a coordinar políticas encaminadas a la liberación del comercio de las finanzas públicas; a evitar la regulación industrial y reducir la participación pública en apoyo a los sectores productivos y sociales. Esto, en un primer momento, tensionó a la élite gobernante presentando divisiones entre diferentes protagonistas en virtud de la marginación al impulso de las reformas, mismas que surgieron por presiones externas de organismos internacionales e internas, ante un mayor pluralismo y participación social. Lo que hizo necesaria la práctica del diálogo de conciliación, de negociación, de cooperación, de avenencia, mediante acuerdos y pactos aunque fueren en forma parcial.

Ante la transformación de las perspectivas y tendencias a la mundialización, las visiones de los gobernantes, se diluyen en forma radical por no tener objetivos claros, a mediano y largo plazos, por la falta de persuasión, de liderazgo, de consensos, de una relación de coordinación y de construcción de acuerdos entre las élites de la gobernabilidad. Es por ello que, uno de los retos de la gobernabilidad democrática en el interior del Sistema de Gobierno y en particular del aparato administrativo del Estado, es la formulación y ejecución de decisiones consensuadas sobre programas de gobierno en el marco del sistema nacional de planeación, que deriven en un modelo de proyecto de país a largo plazo con dos características principales: universalidad y nacionalidad.

El Proyecto Nacional de los mexicanos tiene características históricas importantes: 1) la libertad, como principio democrático y la soberanía basada en la autodeterminación; 2) el Estado liberal de derecho y las garantías individuales; 3) el Estado de los derechos sociales y, 4) la institucionalidad para la modernización del país. El Proyecto Nacional parte de la síntesis de los grandes movimientos reivindicadores y de la disposición social frente a la realidad de la Nación. Las expectativas sociales y políticas del Proyecto Nacional se han incorporado a la Constitución Política, que orienta la acción política, social y económica del Estado, de su gobierno, de sus instituciones y de los órganos de la administración pública. El Proyecto Nacional con visión al futuro es dinámico, en la medida que requiere acciones y compromisos que pueden transformar a las instituciones, en prospectiva de avance para su realización, para su concreción o para adecuarlas al momento histórico con proyección a largo plazo. Sin embargo, el proyecto nacional, en su contenido histórico, se ve altamente presionado por fuerzas del poder que no tienen una visión histórica del futuro. De esta manera, su dinámica produce efectos colaterales en instituciones y programas. De modo que, el reto más importante es establecer el principio de coherencia que hace posible su adaptabilidad a las condiciones mundiales, sin perder de vista su identidad histórica.

El principio de coherencia del proyecto nacional lo da la planeación democrática (participativa y deliberativa) para el desarrollo integral, como instrumento que crea un espacio de colaboración,

en donde especialistas de diferentes ramas del conocimiento interactúan con grupos sociales y con las élites del gobierno para establecer consensos que coadyuven en la realización de los objetivos nacionales. La política gubernamental debe tener sustento en su legitimidad, porque esta permite aceptar la conducción y dirección de los esfuerzos de la sociedad hacia mejores niveles de bienestar. En tal sentido, la administración pública, es uno de los elementos de gobierno para realizar acciones que mejoren los satisfactores sociales. Los asuntos públicos de interés nacional, son temas a tratar entre los interlocutores legítimos de la sociedad, que al estar incorporados al sistema de gobierno y a la planeación participativa y deliberativa, se vinculan a las esferas de gobierno, en el orden federal, estatal y municipal, para darle sentido a la gobernabilidad democrática y a su realización mediante las administraciones públicas.*

En la administración pública federal y en las administraciones públicas locales, como parte concreta en acción de gobierno, existen muchas y variadas funciones, unas son de carácter normativo, otras regulativas, otras son de coordinación, otras son de inducción, otras son operativas y las hay también de cooperación. En este esquema, ordenar todas las funciones es uno de los retos que enfrenta la planeación democrática y por ende el redimensionamiento del aparato gubernamental. Para ello requiere encarar diferentes problemas: 1) el diseño y formulación de políticas gubernamentales (líneas de acción públicas); 2) el diseño institucional para la toma de decisiones de dirección, (quienes, cómo y cuándo se toman las decisiones) y 3) la materialización de las decisiones mediante programas y proyectos (en dónde, cuándo y cuánto). Sin embargo, existe la interrogante: ¿Para quién o quiénes será o serán los beneficios del desarrollo? Para responder hay que considerar los planteamientos en el terreno de las ideas políticas, sociales y económicas. Baste decir, que existe el debate de una tipología general, que se centra en tres planteamientos: el social, el neoliberalismo económico, y el de la gobernabilidad democrática (que para algunos es la social democracia). Dentro de esta tipología general, se podrían analizar los programas de gobierno con un enfoque introspectivo, para derivarlos hacia un enfoque prospectivo.

En el marco del proyecto nacional, se ubica el programa de gobierno, que plantea objetivos y acciones que el sistema de gobierno en turno, pretende realizar. Para ello, se ubica en un nivel superior, el proyecto nacional y el sistema nacional de planeación democrática que pretenden ser los marcos integrales de congruencia para el programa de gobierno. El programa de gobierno debería ser una propuesta de acción para dar rumbo, orden y racionalidad al esfuerzo colectivo, para dar certidumbre sobre las acciones de gobierno y avanzar hacia el cabal cumplimiento del proyecto nacional. Empero, en la práctica éste sirve más bien para establecer propuestas que a veces no se cumplen. Hay que observar que por la Ley de Planeación, la ejecución del programa de gobierno se debería de dar en cuatro vertientes que aseguran la aplicación de la estrategia de desarrollo: 1) la obligatoria para la acción del sector público; 2) la de inducción que orienta las actividades de los sectores social y privado; 3) la de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y 4) la de concertación entre los sectores específicos, como el laboral, agrario, educativo. Todo en una relación que debería ser de cooperación y compromisos que consoliden el pacto político y social.

En este marco de referencia, la gobernabilidad democrática se mide por la capacidad del gobierno para implementar las cuatro vertientes para satisfacer las necesidades, aspiraciones y expectativas de los diferentes entes sociales. Sin embargo, la gobernabilidad democrática se ve condicionada por factores que tienden a desequilibrarla; entre otros factores son los siguientes: 1) la creciente demanda de la población para obtención de servicios que sobrepasan la capacidad institucional; 2) la endeble vocación nacionalista de las élites de gobierno que está

* Administraciones públicas, tanto en el nivel central como en el nivel descentralizado, de las entidades federativas y municipales.

distante de las necesidades sociales y están más interesadas a dar respuesta a las expectativas de agentes internacionales; 3) un cuerpo administrativo ajeno al profesionalismo requerido en el servicio público sin marcos de referencia ideológico-institucional; 4) la falta de expansión de la economía que limita realizar obras, otorgar bienes y la prestación de servicios; 5) por una mayor intervención de grupos políticos de presión y de interés particular en el proceso de toma de decisiones que hace difícil tomar decisiones para el bien de la Nación; 7) las disfuncionalidades provocadas por la crisis fiscal e insuficiencia de recursos para financiar proyectos de desarrollo; 8) la falta de una élite especializada en el diseño y conducción de proyectos institucionales, que hagan posible el mecanismo de consenso para el diseño de nuevos paradigmas del desarrollo nacional.

Al analizar estos y otros factores, llevaría a plantear un nuevo reto: proponer un diseño institucional para la gobernabilidad democrática y redimensionar el aparato administrativo gubernamental. A partir de su diagnóstico y las posibles alternativas de solución derivadas a la acción, se visualiza la capacidad de respuesta gubernamental a los planteamientos sociales, utilizando parámetros e indicadores específicos de carácter universal y nacional. Dicha visualización contemplaría evaluar la congruencia en los aspectos siguientes: 1) Si la acción normativa de gobierno privilegia el interés nacional por encima de los intereses individuales y de grupo para impulsar el desarrollo integral. 2) Si las metas de la ejecución corresponden con la formulación de los programas de gobierno. (El mecanismo de evaluación, deberá basarse en las funciones de retroalimentación de la acción, dirigida al proceso de transformación sobre el principio de utilizar parámetros e indicadores de carácter universal supeditados a los criterios sobre necesidades nacionales que midan el avance del desarrollo, tanto en lo social, como en lo político y económico). 3) Los espacios de participación e información ciudadana, que involucren, no sólo derechos, sino cooperación y corresponsabilidad en los aspectos sustantivos y operativos de las políticas estratégicas.

Es un hecho que, en la actualidad los principios democráticos; de igualdad, libertad, tolerancia, justicia y desarrollo se necesitan para modernizar a las instituciones, con estructuras menos verticales y más horizontales, con adecuados procesos y menos funciones, diseñadas con la participación responsable y organizada de diferentes actores sociales. Redimensionar el aparato gubernamental, con un modelo de tipo horizontal o post-burocrático vinculado a la gobernabilidad democrática, permitirá a corto plazo aumentar los resultados en la ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo; a mediano plazo, constituir la base para evaluar los programas de gobierno; y a largo plazo, establecer sólidamente la plataforma del desarrollo. De no ser así, los encargados de planificar en forma integral no podrán obtener, en la fase de control, un mínimo de información que les permita realizar con oportunidad la reprogramación y el seguimiento de la ejecución de acciones del aparato gubernamental.

El diseño de la gobernabilidad democrática, con todas sus manifestaciones e implicaciones, plantea la necesidad de crear un *órgano rector de gobierno*, con alto grado de inteligencia, encargado de decidir, fomentar y de coordinar las políticas estratégicas. Sería un órgano de gobierno, que sea un espacio en donde se dialogue, se negocie, se consuense y se acuerde el diseño de las políticas. Por tanto, un órgano colegiado directorial, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios en donde participen los representantes de diferentes actores nacionales. Sería un espacio público, que integre en forma de un Consejo, a científicos, técnicos, políticos, intelectuales, líderes de opinión, con una visión hacia el desarrollo. Su misión principal sería el fomento y coordinación de las políticas, programas y proyectos estratégicos, que conlleven la corresponsabilidad en la integración de las mismas, con criterios de prioridad nacional y social, vinculados a criterios de organización, de coordinación, de comunicación y de control de mecanismos consensuales y de arreglos institucionales. Este

órgano de dirección, de unidad de decisión, tendría la visión de una nueva cooperación para el desarrollo, por tanto, se alimentaría de un subsistema de acceso y transparencia de información, vinculado a un Sistema de Evaluación, que le proporcionaría los elementos necesarios para diseñar políticas con sentido de gobernabilidad democrática.

La estructura propuesta, dotada de autoridad pública, vincula la cooperación de élites sociales, políticas y económicas a la programación con la presupuestación, en los diferentes órdenes de gobierno, en donde las acciones y recursos, de lo que se hace, el cómo se hace, quién lo hace, dónde lo hace, esta función de las prioridades y metas propuestas. Esto llevaría a ubicar los planes, programas y proyectos con sus objetivos, parámetros y responsables de la instrumentación, siendo ésta compartida con los diferentes actores sociales y políticos que se involucren en el diseño y realización de temas programáticos; ya sea en forma inductiva, concertada y coordinada en el proceso de planeación para el desarrollo.

Todas las consideraciones anteriores, demuestran la necesidad de que la sociedad, los actores políticos y las élites de poder, actúen corresponsablemente en función de la realización del proyecto nacional que trascienden tiempos sexenales e intereses particulares, de grupo o partidistas. Lo anterior, implica un cambio en la dimensión de las estructuras (menos piramidal más horizontal), implica procesos democráticos y funciones institucionales; implica además, otorgar más responsabilidad y beneficios a la provincia, así como un cambio en la mentalidad de los actores políticos y agentes económicos sobre la base de decisiones fundadas en esquemas abiertos, racionales, imparciales y objetivos, basados en acuerdos y decisiones por consenso.

Diseño institucional para la Gobernabilidad Democrática. Al gobierno todavía se le atribuye un papel definido en el suministro de bienes y servicios públicos de aprovechamiento común que va más allá de la esfera ejecutiva, que involucra a las esferas judicial y legislativa en los órdenes de gobierno. A partir de las demandas y necesidades de la población, se realiza un diagnóstico, éste sirve de base en el proceso de toma de decisiones que implica tener un marco de referencia normativo de la planeación, con reglas a aplicar, objetivos y metas a alcanzar. El diseño institucional es fundamentalmente una elección sobre el futuro, implica una deliberación, una decisión y acuerdos consensuados. Implica el poder que le confieren los ciudadanos al gobierno para que administre lo público* y cumpla con los propósitos expresados en el proyecto nacional. La dificultad en el diseño institucional se encuentra en la complejidad misma del proyecto nacional, no sólo por la tendencia a modificarlo por diferentes actores y grupos de presión, tanto nacionales como internacionales, sino por la diversidad de propósitos y funciones que contempla y que hay que ordenarlas para evitar su dispersión y la falta de control, que a todas luces son perjudiciales para generar estabilidad y paz social.

Se pueden analizar los propósitos expresados en el proyecto nacional, en dos dimensiones: 1) objetivos institucionales (permanentes); 2) de objetivos coyunturales. (Planteados en el presente para resolver alguna cuestión problemática). Visualizar objetivos significa una elección sobre el futuro. Los objetivos institucionales (permanentes) se pueden clasificar en tres niveles: *vitales*, *estructurales* y *sectoriales*. Los *vitales* son aquellos que permiten a la Nación existir, así como garantizar los derechos fundamentales, la defensa de la soberanía, de la población y de la autodeterminación, basados en el Estado constitucional de derecho. Los *estructurales*, que tienen que ver con la base del Estado, del sistema de gobierno, de la estructura y división funcional del poder político y de la legalidad que la Nación decide darse a sí misma. Los *sectoriales* corresponden al conjunto de objetivos en diferentes materias como ejemplo,

* Administrar lo público implica gobernar, dirigir con los instrumentos públicos de la legislatura, de la rama Ejecutiva y del control de la legalidad constitucional.

procuración de justicia, hacendaria, económica, alimenticia, laboral, de salud, entre otros, que están plasmados en propósitos contemplados en el proyecto nacional. Por su parte, los objetivos coyunturales se plasman en los planes, programas y proyectos gubernamentales, derivan de retos y oportunidades que se presentan en tiempos y en espacios. Estos objetivos están supeditados conceptual y jerárquicamente a los objetivos institucionales (permanentes) pero requieren acciones prioritarias o inmediatas como: la de seguridad pública; acciones fiscales; del medio ambiente, de la biodiversidad; del genoma humano, de lucha contra la corrupción; de lucha contra el terrorismo, entre otros.*

El diseño de las instituciones tiende a partir de un diagnóstico y de ahí derivan acciones diferenciadas en cuatro etapas: 1) El diagnóstico consciente para tomar decisiones paramétricas; 2) la de elaboración; 3) la de consolidación; y 4) el del rediseño institucional.** El reto es la madurez del sistema de gobierno, para aceptar que existen fortalezas y debilidades; posibilidades y limitaciones; fortalezas que hay que consolidar y debilidades que hay que transformar, conscientes de las posibilidades y limitaciones existentes.

El diseño y el rediseño de funciones y acciones institucionales de gobierno, tiene que ver con lo que debe hacer, qué hace y cómo lo hace, en cuyo caso, se establece una estrategia: que inicia con la toma de la decisión para diseñar y rediseñar las funciones y acciones vinculadas capacidad de respuesta gubernamental a los objetivos nacionales. Las funciones se clasifican en 1) mínimas, 2) moderadas y 3) dinámicas, vinculadas a éstas, están las acciones que se caracterizan en: a) básicas, b) intermedias y c) ampliadas. Tanto las funciones como las acciones denotan la capacidad institucional de una respuesta gubernamental a planteamientos sociales.*

En la mayoría de los países, las funciones o acciones de gobierno son, en la actualidad, más amplias y complejas que nunca, abarcando campos que antes no estaban contemplados. Sin embargo, no es tan evidente que el gobierno, en algunos casos, sea el único responsable de la atención a los problemas o la prestación de algunos servicios; lo que hace necesario una corresponsabilidad en la cooperación social, como parte integrante del Estado-nacional, en el

* El marco normativo para el diseño institucional deriva de: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Adicionalmente, se propone la intervención en el diseño institucional, del Congreso de la Unión, las asambleas legislativas locales, la estructura ejecutiva a nivel central, como local, los actores políticos, los agentes económicos y las asociaciones civiles, conforme las disposiciones normativas contempladas en la Constitución; en el Sistema Nacional de Planeación Participativa; en el Plan Nacional de Desarrollo; en la Ley de Planeación, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras disposiciones.

** La primera etapa, el diagnóstico: sirve para observar la fortaleza y debilidades de las instituciones, (fortaleza de la autoridad y de la toma de decisiones política; debilidades y fortaleza del sistema de gobierno). La fortaleza deriva del establecimiento claro de objetivos, de la razón de ser de las instituciones, que apunta a tomar decisiones en lo estratégico, al establecer medidas alternativas con visión del futuro, pero, además, apunta a tomar decisiones paramétricas a nivel táctico, que establece el pronóstico de funciones o acciones de las instituciones. Adicionalmente, apunta a tomar decisiones en el nivel operativo institucional, con proyectos instrumentados con acciones concretas orientadas a resultados medibles en el tiempo y en el espacio. Todas las decisiones están encaminadas a mejorar la capacidad de respuesta institucional para acrecentar el bienestar económico y social. La segunda etapa, la de elaboración: Es crear nuevos diseños para adecuar las atribuciones y funciones de las instituciones de gobierno a la capacidad real. La tercera etapa, la de consolidación: es reforzar la capacidad institucional, por medio de normas y reglas que simplifiquen procedimientos, que permitan elevar la calidad de las decisiones, con sentido de cooperación y coordinación de acciones entre los diferentes actores que intervienen en el proceso de desarrollo. La cuarta etapa, la del rediseño de instituciones: tiene el propósito de corregir aspectos disfuncionales o inoperantes para darle sentido a la retroalimentación del proceso orientado a la gobernabilidad democrática.

* Hay acciones que se relacionan con la gestión de externalidades o efectos externos, que se refieren a los comportamientos de las personas, de las empresas y de las naciones que perjudican o benefician a terceros, sin que esas personas o empresas o naciones que perjudican o benefician a otros, paguen por el daño provocado o reciban indemnización por el beneficio otorgado. La contaminación; la corrupción; la infraestructura en las carreteras, calles y avenidas peligrosas o en mal estado, son ejemplos de externalidades negativas que impone a la sociedad gastos o costos no compensados. Por otro lado, existen beneficios como la alfabetización, la investigación científica aplicada, el agua potable, alcantarillado, acceso a tecnologías de punta, a la infraestructura en comunicaciones y una gobernabilidad democrática efectiva, que genera tranquilidad, bienestar individual y social, estas son externalidades positivas.

entendido de que en un gobierno democrático, los tres órdenes de gobierno, junto con la cooperación de las organizaciones sociales y políticas, son los principales protagonistas de las transformaciones sociales. Las decisiones gubernamentales deben basarse en la inclusión (regulada y reglamentada) de organismos del sector privado, de las asociaciones civiles, de las instituciones políticas, de organizaciones colegiadas, de grupos interactivos, de las universidades, de redes de cooperación gubernamental, por nombrar sólo algunas.

Las funciones y acciones pueden variar de gobierno a gobierno. Estas se relacionan con el aumento de la capacidad de respuesta vinculadas a las demandas sociales. La capacidad de respuesta sólo puede tener legitimidad cuando existe confianza en las autoridades gubernamentales y la verificación del uso adecuado de los recursos gubernamentales, (entre ellos la transparencia y el derecho a la información); ofreciendo a los ciudadanos una mayor posibilidad de opinar sobre las políticas gubernamentales. Ahora bien, restaurar la confianza requiere poner límite a las acciones autoritarias, de corrupción y clientelares. Un gobierno distante, puede tener mayor probabilidad en ser totalitario e indolente y como consecuencia, sin apoyo social. Cuando los poderes públicos se acercan a los ciudadanos y les otorgan posibilidades en la intervención para el diseño, la formulación y aplicación de políticas gubernamentales o públicas, se logra, con mayor éxito, la atención a las demandas sociales. Sin embargo, como estrategia, es mucho más fácil de formular que de aplicar en sociedades abiertas y plurales, en virtud de que son muchas y variadas las demandas y por tanto difíciles de procesar. Una élite gobernante o clase política competente e inteligente tiene como reto, el ser capaz de adoptar estrategias para promover el consenso y la participación organizada de la sociedad que evite demandas sobrecargadas de emotividad no procesables o que favorezca la puesta en marcha de proyectos de reformas que no sean de interés social o nacional.

La inversión en capital humano y calidad de las instituciones para la gobernabilidad democrática, son dos elementos de excelencia, que le dan forma a la gobernabilidad democrática para el desarrollo. En tal sentido, en las diferentes esferas de gobierno, la calidad del capital humano y de los resultados de las instituciones contribuye de forma decisiva a que la sociedad acepte o no las estructuras institucionales que le permiten progresar. El concepto de Institución evoca las ideas de orden, sociedad, organización y permanencia, que correlaciona derechos, responsabilidades y obligaciones de las instituciones, pero también de los ciudadanos. Para bien o para mal, las instituciones de gobierno y al frente de ellas el capital humano (la élite gobernante), marcan las pautas de conducta social, por eso se les atribuye una gran responsabilidad en la función pública. El discurso político, es el mensaje que marca las pautas de conducta social, sobre valores, derechos, responsabilidades y obligaciones ciudadanas. Sin embargo, las tesis de la gobernabilidad democrática no serviría sin que exista la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace. La retórica política si se realiza correctamente, si el mensaje es adecuado, ecuménico, puede coadyuvar en el aceleramiento del consenso; en cambio, si es de conflicto, contestatario, críptico, provocará el disenso, el estancamiento, la depresión o en casos extremos la ingobernabilidad.

Los problemas generados alrededor de las instituciones gubernamentales derivan, entre otros factores, de los siguientes: 1) la falta de un liderazgo, con autoridad y fuerza ejecutiva para tomar decisiones trascendentes para la vida nacional; 2) la falta de un diseño gubernamental-administrativo integral; 3) la falta de una planeación integral con lineamientos de políticas estratégicas que ordenen la prestación de bienes y servicios; 4) la falta de democracia política, social y económica que genere un capital humano en las instituciones públicas; y 5) la falta de prioridades que ordenen con claridad el crecimiento de las demandas que sobrepasan la capacidad productiva de bienes y servicios públicos.

La inteligencia del sistema gubernamental está en el núcleo del mismo, en donde convergen las deliberaciones y decisiones de la clase política y/o de las élites gubernamentales. La élite gubernamental formula políticas con diseños de objetivos, empero, para que estos se materialicen deben traducirse en prioridades estratégicas, lo que requiere mecanismos consensuales que permitan construir acuerdos y tomar decisiones con conocimiento de causa, en forma disciplinada y corresponsable. En este sentido, la planeación estratégica y táctica, con los proyectos gubernamentales son herramientas poderosas que implican un alto grado de conocimiento histórico, metodológico y normativo dentro de la ingeniería política administrativa en donde se conjugan las políticas con las acciones ejecutivas y la cooperación social.

La credibilidad en los gobiernos depende, en algunos casos, de la autoridad y del prestigio público de los gobernantes. Esa autoridad y el prestigio, a su vez, depende del mérito personal y profesional que se tenga por la carrera desarrollada en un campo del conocimiento aplicado al ámbito público. Empero, si la calidad de las instituciones no es justa y adecuada, la autoridad y el prestigio del capital humano, por sí solas, no compensa el desajuste que representan instituciones deficientes, y en forma contraria, si la autoridad y prestigio del capital humano no es justa y adecuada a los requerimientos del desempeño gubernamental, la calidad de las instituciones por sí solas, no compensa el mal desempeño de los servidores públicos.

El cuerpo de funcionarios, mediante mecanismos colegiados, de gabinete, son por lo regular los que establecen objetivos y directrices estratégicas basados en el análisis de problemas específicos. Sin embargo, los diseños institucionales son factores que determinan las prioridades políticas y pueden poner de manifiesto los costos y beneficios de políticas estratégicas alternativas. En los asuntos de Estado y en la acción de gobierno, no existe una *mano invisible* que guíe automáticamente las iniciativas individuales y colectivas hacia el bienestar social. Por lo contrario, en algunos países existen organismos de coordinación de políticas estratégicas con capacidad de orientar procesos inductivos para la mayoría de los ciudadanos que no tienen la praxis de los políticos profesionales. Basado en mecanismos de consenso, con la participación, el liderazgo, la innovación y la capacitación, siempre es posible introducir mejoras, encaminadas a la transparencia y la búsqueda de resultados en el proceso de elaboración de políticas y programas estratégicos. Las políticas y programas mejor concebidas sirven de poco, si no tienen el consenso o se aplican mal. La mala calidad, el costo elevado, el derroche, el fraude y la corrupción han hecho deficientes los resultados de las políticas y programas reflejados en los servicios públicos.

El mayor reto para la gobernabilidad democrática consiste en lograr la *congruencia*, entre las necesidades, expectativas y participación de la población y el proceso de toma de decisiones políticas; entre las restricciones económicas y las obras gubernamentales. Pero una congruencia que le da sentido a la estabilidad dinámica como característica de la gobernabilidad democrática y no como una estabilidad congelada de una gobernabilidad autoritaria. Hechos que derivan del balance de lo que se desea y lo que es posible hacer, en el tiempo y lugar.

Para entender mejor la calidad y la congruencia de las acciones de gobierno, hay que conocer las características de los tomadores de decisiones al ubicarlos en cuatro niveles: 1) el político 2) el político-administrativo, 3) el técnico-administrativo, y 4) el operativo-administrativo. Todos tienen una importancia funcional, ninguno es menor que los otros, todos son corresponsables en los resultados, aún cuando existen responsabilidades diferenciadas y específicas. Todos necesitan conocer de todo, transparentar lo que se desea hacer, de lo que se hace y cómo se hace, con marcos de referencias claros y específicos. Sin embargo, en la práctica se puede observar una transposición de las decisiones que provocan una incongruencia en la estructura

de la toma de decisiones. Ejemplo de ello, es cuando se establece una prioridad a un hecho menor, sin ver el panorama general como prioridad de importancia mayor.

Sistema de Cooperación para la Gobernabilidad Democrática. La gobernabilidad democrática, orienta e induce la capacidad dinámica de las esferas de gobierno para crear un *sistema de cooperación* en una sociedad plural, en respuesta a las diferentes demandas y expectativas de la comunidad, que eviten la ruptura social y política. Siendo objetivos de la gobernabilidad democrática la estabilidad dinámica y la coexistencia pacífica de la sociedad.

Hacer del conocimiento público los anhelos, las expectativas, las aspiraciones de los diferentes segmentos y hacer que el gobierno los traduzca en normas, planes, programas y proyectos son parte de los retos de la cooperación, en donde se influye, normalmente, en las esferas del poder político. Tal es la misión de los actores políticos que aspiran a gobernar democráticamente.

Vinculado al enfoque de la gobernabilidad, el nuevo cooperatismo, derivado del concepto de cooperación, señala que, el gobierno bajo el esquema de distribuir costos y beneficios en forma equitativa y con justicia distributiva, tiene una visión mixta de participación, solidaridad y cooperación, en donde intervienen los sectores público, privado y social. Los costos y beneficios se analizan sobre el reparto equitativo y justo entre los distintos sectores y subsectores, llegando a niveles regionales y municipales. De ahí, en este trabajo, se plantearon varias interrogantes, entre ellas: ¿Cómo se puede ayudar a sacar a millones de personas de la precariedad, de la pobreza y ponerlas en el sendero hacia un desarrollo sustentable, sostenible y permanente? ¿Qué paradigmas deberán tomarse para crear políticas y programas estratégicos de desarrollo que lleven a la sociedad a la igualdad de oportunidades, en forma justa, considerando la escasez de recursos existentes?

Contrario al neomercantilismo globalizado, son las democracias que intervienen con el propósito de corregir disfuncionalidades en el uso adecuado de recursos para promover la igualdad de oportunidades, la cooperación, el orden, la legalidad, la justicia y la solidaridad con corresponsabilidad social. Corresponsabilidad que a todos implica en una tarea colectiva. Las reflexiones en torno a la gobernabilidad democrática para el desarrollo y a los resultados de este trabajo, sugieren definir o redefinir prioridades a corto, mediano y largo plazos, la forma cómo se jerarquizan las necesidades sociales, la forma en que se toman las decisiones y el cómo impactan éstas en los estratos sociales y sectores económicos; del cómo se insertan económicamente los países a la globalización o a la regionalización, planteando el dilema de una apertura indiscriminada de mercado o un desarrollo planificado. La rendición de cuentas, no sólo es sobre resultados derivados de atribuciones y funciones, sino también sobre el impacto de la toma de decisiones o su efecto en el contexto nacional e internacional.

La jerarquización de necesidades sociales, constituyen, en sí mismas, una prioridad de gobierno. Avanzar en su solución, implica tener *espacios públicos* más amplios para vencer los retos que plantea la modernidad total y no parcial, como filosofía política de gobierno que desafía y transforma la realidad de la miseria de los más y la opulencia de los menos, hacia una realidad donde el ciudadano, su entorno social, y el medio ambiente se encuentren en armonía. Espacios públicos, en donde la interrelación política normada por el derecho y por los principios básicos de la democracia; le den cabida a todos los actores políticos y en el que éstos, se reconozcan como entes dignos e iguales para dar cauce democrático a las aspiraciones de los ciudadanos y grupos organizados. Un espacio que sea depositario de la acción y de la potencialidad política; un espacio público que contribuya a la articulación de la diversidad política, en consonancia con la concepción y el espacio de la política democrática y por tanto,

espacios de resolución de problemas y de toma de decisiones conforme a opciones significativas.

Instituciones democráticas de Gobierno en México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo tercero, define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen de gobierno, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En los últimos años, el debate en torno a la democracia se ha vinculado más a las reformas y procedimientos democráticos; a la ingeniería electoral; a los mecanismos que regulan los procesos; a las batallas electorales; a la correlación de fuerzas políticas; al financiamiento de los partidos políticos; a la elección o reelección de los representantes populares; al voto de los mexicanos con el exterior; dejando en un segundo plano, la visión que da el mismo concepto a la democracia vinculado al concepto del desarrollo armónico e integral: en el sentido, del constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Conceptos propios y únicos contemplados en el proyecto nacional.

México tiene el reto de pasar de un modelo teórico de la democracia a un paradigma de gobernabilidad democrática para el desarrollo, en donde se avance en la construcción de una sociedad cada vez más democrática y justa. Toda transformación, debe basarse en: tradiciones, valores, historia y costumbres que fortalezca con orgullo de la identidad nacional. Todos los países requieren de símbolos, de creencias, de mirar al pasado para tener una visión de futuro que dé cohesión y consistencia a su porvenir. No es deseable, ni tampoco pertinente olvidar el pasado en aras de una modernización o de cambio de paradigmas sin tener una visión a futuro.

En México, la forma de democracia, en sus dos dimensiones: es liberal y es social, constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la cohesión social. Por lo tanto, es necesario que en el pacto político y social se resuelva el contraste entre libertad y orden legal, que haga coincidir la visión individual con la visión colectiva, es decir, mediante el proyecto nacional, cada ciudadano, aún con voluntad de unirse a los demás, tiene consciencia de disciplinarse a sí mismo y mantener, en consecuencia, su voluntad de respetar el orden legal sin perder su libertad.

Los valores de la democracia adoptan en lo esencial la postura de que la elección del tipo de vida es decisión de cada persona, con algunas limitaciones previstas para proteger a la propia democracia. En tal sentido, los valores de la democracia como la libertad, la tolerancia, el pluralismo; el diálogo, la no violencia, la paz, la fraternidad, la igualdad, la legalidad, la participación y la cooperación, son valores que coinciden con lo que quiere hacer el ciudadano en forma individual con lo que se quiere hacer en forma colectiva mediante el proyecto nacional y el ordenamiento jurídico que lo norma. Sin embargo, la identificación de todos los ciudadanos, con el proyecto nacional es difícil que se dé en la práctica. Si por una parte, todos los ciudadanos sin excepción están vinculados a un proyecto nacional, a la voluntad general y al poder jurídico del Estado, por otra no son todos los ciudadanos, los que participan activamente en la confección de ese proyecto nacional, de esa voluntad y de ese poder del Estado. La democracia admite como expresión de la voluntad general, la voluntad de la mayoría (el 'querer hacer' de cada uno y el 'deber hacer' de todos), y de la voluntad de la minoría cívica o políticamente activa, que juntos representan al conjunto de la población. Es así que, no todos los ciudadanos pueden compartir, por diferentes razones, el proyecto nacional, pero todos deben aceptar que en la democracia la voluntad de las mayorías son un principio de libertad y de orden legal, por lo que se debe acatar respetuosamente.

Mediante el sufragio, se expresa la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos-electorales: un voto un ciudadano. La suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general. El derecho político-electoral, expresado mediante el sufragio, es derecho

activo y pasivo (votar o ser votados) que requiere, en el ciudadano, capacidad funcional mediante el conocimiento del acto y la consciencia de su decisión, lo que constituye una virtud cuando se ejercita. Se ha dicho que la democracia es, el gobierno de todos para el beneficio de todos. Sin embargo, por cuestiones prácticas y funcionales, los ciudadanos designan como representantes suyos a los que han de gobernarlo. En México, el artículo 40 constitucional establece, como forma de gobierno, al régimen democrático representativo, en cuyo caso previo a la designación de los representantes, existe un acto de libertad mediante la decisión del sufragio y el ejercicio del derecho político-electoral; en virtud de que, por la magnitud del número de ciudadanos es imposible que todos, sin excepción, puedan ponerse de acuerdo sin un ordenamiento legal que los norme.

Para la gobernabilidad democrática, es relevante la importancia del pacto federal para promover las iniciativas de participación de las entidades federativas en el sistema de gobierno. Además de ser punto clave en la organización política, debería ser un sistema de distribución, en forma descentralizada, tanto de facultades jurisdiccionales, como de facultades de la autoridad política y de los recursos para el fortalecimiento de las entidades. Hechos que si se aplican bajo reglas del pacto federal, de libertad, igualdad, orden legal, respeto, solidaridad y cooperación, pueden garantizar una vigorosa participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones y soluciones nacionales. Por lo que atañe a la libertad e igualdad política de los gobiernos estatales y a su integridad bajo el postulado de unidad nacional, lejos de reducirse con las peculiaridades de las partes descentralizadas, se nutre de ellas para fortalecer los principios esenciales del pluralismo, de la convivencia, de la cooperación, del consenso y de la coordinación. De lo que se infiere que, la libertad e igualdad política de los gobiernos estatales, dentro de la forma de gobierno, al consistir consustancialmente en una distribución de competencia, se suma al proyecto nacional que cubre por igual al perímetro central, local y regional, mediante convenios de coordinación entre la federación y los estados, respetando sus respectivas autonomías. El propósito es un desarrollo integral y no pocos polos de desarrollo o desarrollos diferenciados, por tanto, es una modernización total y no una modernización parcial de la Nación. Cada entidad del país tiene sus fortalezas y debilidades. Con un espíritu de solidaridad cada entidad se fortalece al nutrirse de la pluralidad dentro de la unidad.

Con la finalidad de comprender al sistema de gobierno para la gobernabilidad democrática vinculada al concepto de desarrollo, existen los subsistemas: político, económico, social y cooperación internacional, que son interactuantes e interdependientes, por tanto deberían pretender alcanzar un objetivo nacional: el desarrollo integral y no muchos o pocos desarrollos diferenciados, bajo el principio de desarrollo democrático hacia la cohesión política, social y económica que integran el mosaico plural de un país.

La gobernabilidad democrática vinculada al desarrollo político. Se parte de la premisa que la democracia política se entiende, como un régimen jurídico-político, en el cual, los gobernantes son designados por los ciudadanos que ejercen el sufragio libre y universal. Pero también, se entiende como un sistema de vida para el constante mejoramiento de la población. En esta relación, democracia política y desarrollo, se reconoce el derecho del ciudadano, a merecer y exigir de los órganos de poder político, el reconocimiento del sufragio para elegir a los gobernantes que mejoren su nivel de vida. Con la democracia política, surge un conjunto de derechos, responsabilidades y obligaciones que no residen exclusivamente en el sufragante individual, sino que, además, se otorgan a los órganos e instituciones de la sociedad, para el mejoramiento social, económico, cultural y político de la población.

La democracia política, en principio, se enfoca a una democracia electoral en donde compiten los actores políticos, entre ellos los partidos. Sin embargo, la democracia política vinculada con

el desarrollo, trasciende el proceso electoral para que las instituciones políticas y en particular las élites representativas de la sociedad, junto con agrupaciones sociales, sean conductoras de la expresión popular, sean instrumento para educar e informar políticamente a la sociedad y por ende, permitir a la estructura del sistema de gobierno, articular, comunicar y procesar las expectativas que se generan en la sociedad. Así, la democracia política faculta y obliga a los órganos del poder político; a los partidos políticos, a las agrupaciones civiles y a las élites de gobierno a promover el desarrollo (económico, social y cultural). Lo cual no implica confrontación pero no siempre debe existir conflicto entre los otros contendientes políticos, sino más bien, “civilidad”, que se traduce en el respeto al adversario y a sus derechos en el ámbito de su quehacer político. En la gobernabilidad democrática al existir consensos, también existen disensos, que al aceptarlos, se aceptan los valores cívicos democráticos: de libertad, tolerancia, legalidad, respeto, diálogo y pluralismo.

Dentro de la gobernabilidad y de la democracia política, hay facultades, pero también límites al quehacer de los ciudadanos, de las organizaciones y partidos políticos que se interpretan en derechos, responsabilidades y obligaciones para éstos.*

La democracia política, así entendida, es consustancial a derechos, responsabilidades y obligaciones que se enmarcan en la soberanía popular, en la justicia, en la legalidad y en el desarrollo, que conducen a los ciudadanos a mejores niveles de convivencia y al mejoramiento individual y social por la vía pacífica y constructiva de la Nación.

En ese contexto, lo político está condicionado a la transformación del conjunto de ideas determinadas por la visión que se tenga del futuro. Nuevos paradigmas que se consolidan en un resultado, que es el producto de algo nuevo y que constituye, en la práctica, una revisión (de los elementos del proyecto nacional ya dados) del objeto que conforma su propia ideología. Así, la ideología de gobernabilidad democrática, (como elemento de mando político para la conducción y reajuste de trayectorias políticas), se convierte en una tarea cada vez más importante en el diseño institucional. Sin embargo, no es nada fácil diseñar instituciones cuando escasean nuevos paradigmas. Paradigmas que reflejen el tipo de valores perseguidos por la sociedad, que prospectivamente, den las posibilidades existentes y los planteamientos de escenarios para la acción con la correspondiente selección de opciones.

Dentro de los sistemas políticos actuales, la disminución de la confianza de los ciudadanos respecto a las instituciones, la falta de credibilidad en los gobernantes, el desencanto de la democracia como resultado del no mejoramiento de su nivel de vida, provocan automáticamente una disminución de la capacidad de articulación del propio sistema de gobierno. Si no existe una ideología para afrontar los problemas, se provoca un círculo vicioso: no hay ideología, por carecer de paradigmas, no hay paradigmas, porque no hay valores que marquen la acción gubernamental, no hay acción gubernamental porque no hay ideología que la sustente. Así, se proyecta una espiral de ingobernabilidad. Si no hay valores que consoliden una ideología propia de lo nacional, las tendencias al desequilibrio son, en sí, las únicas posibilidades de los retos existentes para la acción de gobierno. Al no existir un gobierno con ideología para un proyecto nacional a largo plazo, es manejarse en la coyuntura, en las contradicciones impuestas por factores internos y externos.

* a) Ejercer la libertad, respeto a la legalidad, defensa de la soberanía, del sufragio, búsqueda del consenso, de la igualdad de oportunidades, resoluciones inteligentes a conflictos; b) oferta política con doctrina, programa, estatutos y organización; c) no aceptar pacto o acuerdo en organizaciones internacionales; apoyos económicos de organizaciones y personas que prohíba el financiamiento ilegal; d) observar la Constitución; las leyes e instituciones que de ellas emanen; e) ajustar la conducta a principios del Estado democrático, etc.

El consenso con objetivos, sobre el cual gira la gobernabilidad democrática para el desarrollo, depende de los diversos grados de consciencia y cooperación de las diversas fuerzas políticas. Y éstas a su vez, versan sobre los modos de producir. En la democracia moderna, los modos de producción tanto político, económico, socio-cultural, constituyen los medios para alcanzar las finalidades de la Nación. En este esquema, la administración de lo público, es uno de los instrumentos de la gobernabilidad para transformar y ofrecer productos. La administración gubernamental, no sólo es un agente de cambio, sino va más allá, le da sentido a la propia democracia al conformar a las instituciones del Estado, como fuerza política organizada, para la detección y ajuste de tendencias que permitan el orden, la estabilidad dinámica y la coexistencia pacífica de la sociedad.

La gobernabilidad democrática vinculada al desarrollo económico. Se entiende que la política produce decisiones racionales orientadas a promover la participación activa de la sociedad para acceder al poder político. En un sistema de gobierno democrático, basado en el derecho constitucional, acceder al poder político, no es por el poder mismo, sino es, para la toma de decisiones en beneficio de la sociedad.

En este punto, la gobernabilidad democrática es contraria al liberalismo económico a ultranza, porque tienen diferentes visiones. La primera aboga por una distribución de la igualdad jurídico-política del poder político y económico. Igualdad que otorga al ciudadano, en lo individual y colectivo, para elegir libremente la forma de gobernarse que entraña justicia, equidad y reconocimiento al esfuerzo individual y colectivo. Mientras que el liberalismo económico sostiene que es un derecho de las fuerzas del mercado, de los económicamente fuertes o competentes, expulsar a los incompetentes o débiles del ámbito comercial y dejarlos librados a la extinción económica. En la ideología del liberalismo económico, el papel del gobierno está condicionado al servicio de la iniciativa individualista de los económicamente competentes, siendo complaciente con la acumulación de poder económico y de las incursiones políticas del poder del dinero. El poder político se vuelve cómplice del poder económico.

En las sociedades capitalistas se han construido sistemas políticos donde la riqueza económica se puede traducir en poder político. Aunado a que, en el liberalismo económico, la expresión más importante del poder, no es por una justicia, por la equidad, o que se pretenda la igualdad por el esfuerzo y al ingenio social, sino es, por el poder que está condicionado por el publicista o mercadólogo. En consecuencia, la mercadotecnia se convierte en un negocio político, en el cual los valores de justicia social no tiene nada que ver.

Ante la magnitud de la tendencia a la globalización económica y el uso de la mercadotecnia política, muchos gobiernos han decidido replantear sus políticas económicas alineadas al centro del poder hegemónico mundial, sin marcos de referencia conceptuales o de razonamientos históricos, que conllevan peligros para la consolidación de los Estados soberanos y de sus identidades nacionales. Adicionalmente, se tienen efectos de profundo deterioro de la situación social, manifestándose sobre diferentes capas de la población. En la mayoría de los casos, estas situaciones son más dramáticas para las familias de bajos ingresos, que no tienen oportunidad en un mercado que los deja al margen de las posibilidades de desarrollo, además que se dan procesos acelerados de degradación familiar y social, así como el aumento de los indicadores de delincuencia. Para hacer frente a esta dramática situación, algunos Estados-nacionales procuran consolidar el avance hacia sistemas de gobierno abiertos, plurales, participativos y democráticos. Sin embargo, por la tendencia a la globalización económica, la mercadotecnia política, el liberalismo económico a ultranza y la alineación del poder hegemónico mundial, (sin salvaguardas y esquemas de razonamiento histórico) no contribuyen a la consolidación de gobiernos democráticos, más bien la someten a agudas tensiones

sociales y a una sobrecarga de demandas de todo tipo que favorecen las crisis internas de confianza.

Las crisis internas de confianza, se pueden combinar con fenómenos económicos disfuncionales como la inflación, la escasez, la carestía, la corrupción, el estancamiento o la franca recesión, con la peor de todas: la de la deuda. Los ciudadanos y los países que se someten a este tipo de tensiones y que deben, no son libres, siempre estarán sujetos al prestamista y a situaciones depresivas. En todos los casos, el Estado-nacional y su sistema de gobierno deben asumir el papel rector de la cohesión de las estructuras económicas y sociales, para evitar procesos disfuncionales de la vida individual y colectiva. La consolidación del pacto nacional, bajo nuevos esquemas de solidaridad y de cooperación social, sin volver a plantear estrategias de intervención absoluta del Estado en la economía, permitirá que se asuman en forma concertada y consensual, los derechos, las responsabilidades y los deberes, a nivel individual y colectivo, que eviten situaciones disfuncionales para alcanzar el anhelado desarrollo.

El crecimiento en el ingreso per cápita puede ayudar a reducir la tensión política de individuos, de clases y de grupos sociales, puesto que todos pueden recibir parte de las ganancias y éste es un factor multiplicador del dinero y de bienes e inversiones productivas, así como de la estabilidad dinámica de los países democráticos. El resultado de la concentración del ingreso en pocas manos, lejos de fomentar el desarrollo, puede tener consecuencias autoritarias o plutocráticas en la forma de gobierno.

La planeación realista y democrática evita la dicotomía del concepto *suma cero*, (donde hay sectores que ganan y otros que pierden) dando unidad de mando al gobierno, en su concepción amplia, como factor de cohesión de las fuerzas sociales y de la redistribución de los costos y beneficios económicos. Sin embargo, desde el punto de vista económico, la no aplicación de estas políticas, en forma concertada y consensuada, puede generar las ideas de reimplantar un *corporativismo oligopólico* de Estado. Desde el punto de vista político, el riesgo de trastocar a la distribución funcional del poder del Estado, es decir, si las decisiones económicas nacionales se toman por oligarquías autónomas de clase, por medio de un corporativismo oligárquico o dirigido por pocos, puede generar un desequilibrio del poder político, que puede provocar una crisis de legitimidad, de gobernabilidad, no sólo en lo económico, sino incluso en lo político y lo social.

Es un hecho que, en la perspectiva a mediano y largo plazos, la política de desarrollo deberá estar fundada en una reforma económica, pero sobre bases de mayor justicia social. Política económica y política social se interactúan para generar riqueza y con equidad para poder distribuirla mediante bienes y servicios públicos. Los órganos del poder político del Estado, en los diferentes órdenes de gobierno, deberían asumir un papel más activo y mucho más responsable, cuidando que el interés particular no viole el interés colectivo y que el interés extranjero no viole la soberanía nacional, apoyando y alentando las iniciativas cuando se asumen con responsabilidad social y nacional.

La democracia y el desarrollo, como principios y objetivos de la gobernabilidad democrática, derivan en las posibilidades de jerarquizar, además de las prioridades del desarrollo, a los beneficiarios del mismo: a los más necesitados de bienestar. Sin democracia económica, no tiene sentido hablar de los valores de la democracia. La opulencia de algunos cuantos, frente a la miseria de los más, conduce a la negación de la propia democracia y a la destrucción de las libertades. Democracia política y democracia económica son elementos que se complementan, objetivos comunes de la gobernabilidad democrática para alcanzar mejores niveles de vida de amplios sectores.

Gobernabilidad democrática vinculada al concepto de cooperación internacional. La gobernabilidad supone que prevalezcan los principios de corresponsabilidad y el fortalecimiento a la cooperación, con pleno respeto de la soberanía y a la no intervención en asuntos internos de las naciones. Sin embargo, hoy se ve cuestionada esta tesis, en aras de una globalización que indica que los gobiernos no actúan de manera autónoma, esto es, su margen de acción depende del balance de los intereses contradictorios de los factores reales de poder que existen interna e internacionalmente. La noción de soberanía se ve sometida a presiones que ponen a prueba la autonomía, la resistencia, la inviolabilidad de cualquier Estado soberano, al limitar el poder de mando político y el alcance de las decisiones de las autoridades gubernamentales.

Para algunos, es anacrónico referirse a la igualdad jurídica de los Estados o al respeto a sus derechos de autodeterminación. Interpretaciones que un gobierno democrático no puede y no debería coincidir. Preocupa una peligrosa tendencia en los foros internacionales, al promover iniciativas que vulneran principios tan fundamentales como el de la soberanía; el de la autodeterminación de los pueblos y el de la no intervención. Con el comunismo *extinguido* el poder unipolar de los Estados Unidos de Norteamérica, hace de ese país el centro hegemónico de las decisiones del Continente Americano, asimismo, ante la brecha entre países pobres, con ingresos promedio hasta veinte veces menores que los de países industrializados, forman parte de los retos por afrontar en el derecho internacional público para la cooperación hacia el desarrollo.

La cooperación para el desarrollo, es un reto que abre nuevas posibilidades para una convivencia pacífica internacional, en donde por la fuerza de la razón y no de las armas, se introduzca el concepto de gobernabilidad democrática internacional, que modere la opulencia de los países ricos y la indigencia de los países pobres.

La realidad actual, es que existe una mundialización o globalización que influye el punto de vista de todos y modifica lo que cada uno de nosotros piensa. Todos somos interdependientes y estamos interrelacionados de acuerdo con pautas de conducta muy diferentes de los que podrían haber existido en algún otro tiempo. Las instituciones internacionales, los bancos transnacionales y las empresas multinacionales, tienen intereses creados para mantener su situación propia. La economía global ha llegado a estar físicamente consustanciada con infraestructura tecnológica y servicios financieros que influyen en la cultura, en hábitos y en las consciencias de los ciudadanos. Empero, hoy se debaten cuestiones de interés universal, como son: la ética y la moral pública; los derechos humanos; el medio ambiente; la pobreza extrema; el desarme nuclear; la corrupción; el narcotráfico; el narco poder; el tráfico de armas; la violencia; las identidades ciudadanas globales versus nacionales; la superposición de lo privado sobre lo público; el libre tránsito de mercancías; de dinero y de poder. Así, el Estado se globaliza o se regionaliza, al debatir valores de la justicia social, nuevos diseños constitucionales e institucionales; principios de la democracia representativa versus individualista vinculados a la tarea sustantiva del desarrollo, a la equidad, al nuevo juego de posiciones de poder, al libre juego de las fuerzas del mercado, a la sustentabilidad del desarrollo y su contenido humano, a la capacidad de las naciones para tomar decisiones inteligentes, autónomas y estratégicas en aras del desarrollo, entre otros aspectos. ¿Parece que hay un revisionismo de todo porque a nadie agrada lo que está pasando?

Se observa una nueva etapa en las relaciones entre países, ante la conformación de grandes bloques regionales y el peldaño hacia la globalización. Las naciones altamente industrializadas como Estados Unidos se esfuerzan por fortalecer, o acaso por estabilizar, sus centros financieros, tecnológicos, telecomunicaciones, y de servicios. Así, los servicios intermedios y

bienes finales de sus economías parecen estar sustentadas en una economía de guerra mundializada. En tanto, aquellos países, como México, que se encuentran en pleno proceso de transformación y de transición, se esfuerzan o deberían esforzarse en un objetivo central: buscar soluciones efectivas a los problemas sociales acelerando su crecimiento económico con un sentido implícito de justicia, al aprovechar las oportunidades que se presentan, pero con la consciencia de las limitaciones que se tienen, y así, utilizar su capacidad inteligente para mejorar su nivel de vida. La capacidad inteligente no está reñida con la astucia. Al estar conscientes de sus fortalezas como de sus debilidades, permitirá potencializar las oportunidades que se le presenten.

Por paradójico que pueda parecer, el mejor modo de efectuar algún proceso de negociación puede ser aplicable en forma inteligente con astucia diplomática, en dos vertientes. La primera: establecer las bases para que se puedan dar las coincidencias; y, la segunda: elaborar los detalles que faciliten aquellas que puedan llevarse a cabo y que no generen disfuncionalidades. Por su importancia, es necesario puntualizar las normas siguientes: En materia política, debe ser propósito mutuo mejorar las relaciones internacionales mediante el trato justo que reconozca que, un trato igual entre desiguales es injusto, permitiendo concreciones positivas y oportunas, considerando los diferentes grados de desarrollo. En los aspectos de crédito, inversiones y comercio, se debe coincidir en que son benéficos siempre que constituyan factores de desarrollo y no pretendan directrices que lesionan la soberanía nacional, la seguridad y al ambiente ecológico, o se constituyan como elemento especulativo. Relacionado con factores tecnológicos y culturales, son importantes sus intercambios en la medida que propicien la universalidad del conocimiento y desarrollo tecnológico, sin afectar las raíces de la identidad nacional, como forma vital para el progreso y oportunidad para construir un destino propio. Esto quiere decir, que se necesita impulsar los factores tecnológicos y culturales principalmente en áreas que requieren un gran impulso para el desarrollo equilibrado.

El reconocimiento de las asimetrías existentes en los países es importante, ya que los términos de intercambio han sido desfavorables en muchos casos para países en desarrollo. Existe el antecedente de acuerdos comerciales entre países que reconocen un trato especial entre países limítrofes, no extendible a los demás. Trato como Nación más favorecida. Sin embargo, México parecería que va en contrasentido. Los resultados de esa política y de los 43 acuerdos de libre comercio* no son del todo los esperados, en particular con los Estados Unidos de Norteamérica, por una parte, continuaron o se dieron nuevas barreras arancelarias a productos mexicanos; barreras no arancelarias, exclusiones de artículos del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, pruebas rigurosas de dumpering o de daño grave a la industria; barreras zoosanitarias y fitosanitarias.

El reto de hoy es muy grande. Existe la necesidad de una evaluación permanente de los acuerdos y tratados de libre comercio, con una visión de conjunto, que permita establecer medidas correctivas para elevar la competitividad de las empresas nacionales, bajo un esquema de negociación inteligente que reconozca las asimetrías por sectores, ramas y productos y después los que detalles faciliten la congruencia para impulsar la cooperación para el desarrollo.

Gobernabilidad democrática y desarrollo social. Tienen como principio fomentar la cohesión social. Sobre la base de la movilidad y estratificación social, en donde se permite al ser humano acceder a niveles más altos, observando el principio democrático, en que todos los miembros

* México cuenta con una de las mayores redes de tratados de libre comercio en el mundo, que se iniciaron en la década de los 90, con el tratado con la República de Chile casi paralelamente al de América del Norte. El 8 de julio del 2004, se firmaron los principios para el Acuerdo de Libre Comercio del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

de una sociedad son iguales, libres y dignos, y se identifican, se reconocen como iguales, como libres y como dignos, en una relación de tolerancia y de respeto mutuo. La gobernabilidad democrática en lo social, apoya principalmente el desarrollo humano para la homogeneidad social.

La democracia como ethos, es principalmente, un concepto que exige a los miembros de una comunidad, identificarse, verse y tratarse como iguales. Lo social está en la base misma de la democracia, la cual sirve de sustento a este poder. La democracia política se apoya sobre la igualdad de derechos jurídico-políticos y la democracia social, por su parte, se apoya primariamente sobre la igualdad cívica, cultural y educativa. La vinculación de la democracia con el desarrollo, no se puede entender sin la noción de la cooperación social que persigue las reglas para el bienestar social y por tanto, de la noción del Estado social de derecho democrático.

En los Estados-nacionales, con características democráticas progresistas, se ha cuestionado si la distinción entre la sociedad “civil” y el Estado todavía tiene alguna razón de ser. Sobre todo cuando el Estado social de derechos ha permitido un proceso de inclusión y estabilidad de la sociedad mediante el desarrollo de las diversas formas de participación. La separación hipotética del Estado con la sociedad “civil” parecería presentarse en torno a principios de libertad e igualdad de los individuos en correlación a la responsabilidad laica del Estado ante la sociedad. El concepto de “sociedad civil” remite al conjunto de las necesidades materiales, en el cual, los agentes económicos, asociaciones civiles, sociedades anónimas, empresariales y de mercado, se conciben como sujetos y soportes de los factores de producción económica, separando relativamente su autonomía específica de lo social y de lo político.

La gobernabilidad democrática y el desarrollo se apoyan en la cooperación social, que es una necesidad de pleno derecho para la satisfacción de los requerimientos básicos de la comunidad. La cooperación social, es un requisito de la gobernabilidad democrática y de la cohesión nacional. La cooperación no sólo es en lo político, sino en lo social, cultural y económico para la solución de los problemas que tienen profundas implicaciones nacionales e internacionales. Contrario a ésta, es el marginalismo o la forma de estar al margen del desarrollo, el no participar en la productividad política, económica, cultural y social, el pertenecer al gran sector que siente que no tiene nada y por lo mismo aporta poco. Y por tanto son los que tienen el desencanto de la democracia, características particulares de las sociedades excluidas o en etapas incipientes de la transición al desarrollo democrático.

La crisis económica ha tenido repercusiones en el mejoramiento del nivel de vida de un amplio sector de la población. Es indiscutible que este proceso afecta las oportunidades reales de adquirir bienes y servicios a los sectores medios y bajos de la población. Mismos que se encuentran al margen de la distribución igualitaria de la riqueza, del ingreso, de la cultura en general, del conocimiento científico, del técnico y cuyas condiciones de vida se ven gradualmente deterioradas, al grado que se les ubica como conglomerados en condiciones de precariedad económica o de extrema pobreza. Por ello, uno de los retos es elaborar paradigmas para la homogeneidad social, que genere un incentivo a la producción y productividad de satisfactores básicos. Es decir, que existan las condiciones necesarias para la estabilidad emocional, familiar y social, y que sea un puente que permita tener las oportunidades para ser productivos, para mejorar el *status* social en su conjunto. El reto de un gobierno democrático es garantizar resultados positivos para la solución de los problemas en donde deben intervenir las fuerzas productivas, por lo que se deben dar las condiciones y espacios amplios para la discusión, para el debate y para la participación, estableciendo mecanismos de fomento, de inducción, de coordinación y cooperación social.

El *status* social, implica paradigmas de identidad, de cultura, de Nación. Dos ingredientes demanda la cohesión social: universalidad y nacionalidad. Por la amplitud de su horizonte, la pluralidad de las ideas, la exclusión de dogmas que pretenden imponer condiciones económicas ajenas a la libertad e igualdad. La universalidad y la nacionalidad son dos factores que coadyuvan a evitarlas. Por tanto, se debe señalar que el crecimiento de la economía y el mejoramiento de los niveles de bienestar no dependen exclusivamente de la acumulación de capital económico, al contrario, es necesario el impulso a la organización social, que no desaliente ni entorpezca los esfuerzos participativos y que garantice una retribución adecuada al esfuerzo, a la cooperación y al ingenio social. Que no se desanime en su quehacer diario por mejores condiciones de vida, respetando la ética y la moral pública. Lo que han llamado algunos científicos el capital social de la Nación.

La educación, la investigación científica, la tecnología aplicada a procesos productivos, la sensibilidad de las disciplinas sociales y humanísticas, son factores importantes para el desarrollo social. Así, la planificación participativa es un proceso de enseñanza con objetivos, metas y estrategias de transformación, que define programas, proyectos y tareas para alcanzar resultados, que al evaluarse en forma permanente, favorece los canales de participación, así como los valores y principios de enseñanza: universalidad y nacionalismo para el desarrollo.

Otro canal importante dentro del proceso de la gobernabilidad democrática son los medios de comunicación, de la opinión pública, abiertos y plurales, que permitan que la sociedad se afirme en su identidad, con consciencia de sus alcances y limitaciones para definir el rumbo de gobierno.

Para concluir, abordar la democracia social consiste en ver los niveles de homogenización o el *status* social. Esto quiere decir, ver la forma de estructura en que la sociedad está conformada, en grupos: de ingreso, empleos, edad, género, nivel educativo, los movimientos de las familias y grupos sociales por zonas rurales y urbanas, los grupos étnicos, grupos de minorías, tanto los grupos incluyentes como los expulsados de las condiciones apropiadas para su desenvolvimiento en los asentamientos humanos.

La gobernabilidad democrática para el desarrollo social implica accionar espacios abiertos de cooperación e integración social, que eleven la productividad con empleo de mano de obra, inversiones en educación, salud, vivienda, inversiones orientadas a grupos vulnerables y una administración pública efectiva, acertada, en donde el sistema de gobierno regule los recursos nacionales y elabore políticas que definan lineamientos que marquen los alcances y límites jurídicos de la actuación de los agentes económicos y la sociedad en su conjunto. El progreso económico y social sólo se logrará si se enfatiza en objetivos claros y específicos, además en el uso adecuado de los recursos públicos con sentido de justicia social, distributiva y equidad social bajo la égida del Estado de Derecho constitucional.

Gobernabilidad democrática y la administración pública para el desarrollo. Una administración pública de excelencia, acertada, con resultados es esencial para un mejor gobierno, que sirve de instrumento para la producción y distribución de bienes y servicios públicos, siendo un requisito, *sine qua non*, que la formulación y aplicación de políticas gubernamentales con la administración de proyectos complejos, se orienten al fomento de la participación y cooperación ciudadanas.

En el ámbito de la administración pública, como la parte concreta de un gobierno en acción, existen Instituciones con atribuciones de carácter *funcional* como: procuración de justicia, derecho público, hacienda y economía, política y seguridad nacional, relaciones exteriores, defensa. Y las de carácter *programático* como: comunicación social, infraestructura urbana y rural, telecomunicación, mejoramiento del medio ambiente, alimentación, salud, vivienda,

educación, trabajo, comercio, industria y desarrollo social, entre otros. Sin embargo, no basta con señalar las funciones, si no se ejercen con acciones de la administración de una red de programas y proyectos gubernamentales, en tal forma que, a los órdenes de gobierno les permita organizarse mejor para hacer participe a la sociedad en la conducción y dirección del quehacer público en el marco de la gobernabilidad democrática.

En el marco de la gobernabilidad democrática, el diseño institucional, es uno de los elementos indispensables para darle racionalización a la gestión del poder político. Los atributos más importantes de la gobernabilidad democrática mediante una administración pública eficiente. Son la cooperación, la corresponsabilidad, la transparencia, la certeza, la legalidad, el diálogo y el consenso son el marco para su desarrollo. Atributos de la administración en el sentido de autoría que demandan los beneficiarios de los programas y proyectos. A su vez, esos atributos le dan mayor dimensión al control de la calidad y a la sustentabilidad de los programas de desarrollo y contribuyen a crear capacidad democrática de gobierno.

A manera de conclusión. La gobernabilidad democrática y el desarrollo son elementos consustanciales del quehacer político-administrativo del Estado, que muchas veces se minimizan para ser sustituidas por mecanismos persuasivos de comunicación de masas, de propaganda política y de publicidad económica, en donde la influencia dominante del factor externo, como la tecnología, las finanzas, las telecomunicaciones, la videopolítica, el internet y la mercadotecnia internacional, se convierten en el elemento globalizador de la nueva unidad hegemónica. Los mecanismos persuasivos de comunicación, hacen que las personas tengan una percepción distorsionada de sus necesidades ante el mundo. Una pequeña clase hegemónica, minorías de poder, minorías monopólicas, oligarquías que desean transformar a la sociedad a su imagen, reinventar el sistema político-económico, a las instituciones del Estado, a los valores culturales de una sociedad, reinventar todo a su modo de inserción en el mundo. Parte de esta concepción, es la mercadotecnia política, que cambia la percepción de las élites de gobierno, porque la influencia de los medios electrónicos de comunicación en los ciudadanos, en personas, produce un sentimiento de participación o no participación y una movilidad impulsada más por la emotividad y menos por una consciencia social.

Contrarios a esta percepción, son el arte y la ciencia de gobernar de una nueva política democrática que logra tener un patrón de conciliación entre grupos, en que la cohesión social o nacional esté privilegiada sobre bases de enseñanza, costumbres, experiencias, tradiciones, valores morales y políticos, tanto nacionales como universales, y que, sean factor principal de unidad en la transición, el motor de la movilidad para avanzar en la modernidad, evitando retrocesos graves o procesos disruptivos que dañan a la ciudadanía, a la propia democracia y al desarrollo. Cohesión social que constituye imperativo de la historia e ideales de la evolución política de las sociedades contemporáneas.

Ante estos fenómenos, la demanda reiterada es la gobernabilidad democrática para el desarrollo, no quiere decir que, a nombre de la gobernabilidad se limiten los derechos de los ciudadanos, no quiere decir, tampoco, que a nombre de la democracia se sacrifiquen o difieran las necesidades de las personas y de su calidad de vida. Sin embargo, la democracia como forma de vida en un régimen de gobierno, y la gobernabilidad que procura mantener el orden y la conducción del sistema de gobierno, se ven afectadas por visiones ideologizadas, por los medios persuasivos de comunicación y por la falta de cohesión social. Lo que ha permitido un desgaste prematuro por la carga emocional que contribuye a fomentar el desencanto ciudadano sobre la democracia.

El avance democrático, los valores democráticos, la gobernabilidad democrática del país y la reforma administrativa del Estado, así como nuevos paradigmas para el desarrollo y un

Los retos de la Gobernabilidad Democrática y de la Administración Pública para el Desarrollo, en los Inicios del Siglo XXI.

proyecto nacional a largo plazo, se pueden empañar por falta de una Nación fuerte, de un Estado democrático constitucionalmente sólido, de un mejor gobierno o un gobierno idóneo con visión a futuro, con una mejor administración pública, con un mejor servicio a la ciudadanía y sólo puede haber un mejor servicio público, con mejores políticos y funcionarios profesionales e instituciones de gobierno que incorporen la cooperación social en los asuntos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alcántara Sáez, Manuel *"Gobernabilidad, crisis y cambio"*. Fondo de Cultura Económica. México. 1995

Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político, en Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1992
2. Appleby, Paul *El gobierno es diferente*, en la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica. México, 1999.
3. Arbós, Xavier y Giner, Salvador *La Gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Ed. S. XXI, Madrid, 1993,
4. Arce Cano, Gustavo. *Del Seguro Social a la Seguridad Social*, Ed. Porrúa, México, 1972
5. Arce Tena, Carlos A. *Planeación y Control de Proyectos Gubernamentales*, Tesis Profesional, FCPyS, UNAM, México, 1976.

Hacia El Siglo XX: Reflexiones Sobre Democracia y Desarrollo. Colección Política y Administración. Tomo IV, Vol. II. Liberalismo Social. CNCPyAP, México, 1992.

Mecanismos para la instrumentación de la política moderna en el marco del programa de gobierno, en Teoría y Praxis Administrativa, Vol. II, Núm. 6 y 7 abril septiembre 1988.

"Planeación y desarrollo económico" Cuadernos e impresiones del Instituto de Administración Pública de Nuevo León A.C., Monterrey Nuevo León.
6. Aristóteles *La Política*, Ed. Porrúa, 11ª edición, México, 1985, al final del Libro VII, tomado de la Revista Enlace, CNCPyAP, año 1 No. 1, agosto, 1989.
7. Baena de Alcázar, Mariano. *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía*. Biblioteca Technos de Estudios Jurídicos. Ed. Technos. Madrid. 1970
8. Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el desarrollo mundial. Banco Mundial, Washington, D.C. 1997

"El Fomento del Desarrollo Social". Ed. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington D.C., 1995.
9. Barbara Zetina, Joaquín. *Sistema Nacional de Planeación Democrática*. Ponencia presentada en el foro de especialistas sobre la Planeación Democrática del Desarrollo, Senado de la República, México 25 de marzo de 1996.

10. Bartollini, Stefano. "Partidos Políticos y Sistema de Partido", en G. Pasquino, S. Bartollini, M. Cotla, et. al. Manual de Ciencia Política, Madrid, Alianza Universidad, textos. 1991.
11. Bertalanffy Ludwing Von General System Theory, Ed. George Brageller, New York, 1968.
The History and Status of General Systems Theory, Ed. G.J. Klin
General Systems: year book of the society for the advacement of general systems theory, Ann Arbor, Mental Health Research Institute, University of Michigan, 1965.
12. Bobbio, Norberto El futuro de la democracia, FCE, México 1986.
Estado, Gobierno y Sociedad, FCE, México, 1996.
Derecha e Izquierda, Taurus, Madrid, España, 1995.
13. Bobbio Norberto; Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino. Estado Moderno. Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México, 1994.
14. Bodino, Jean Los Seis Libros de la República, Ed. Aguilar, Madrid, 1973
15. Bovero Michelangelo y Bobbio Norberto. Origen y fundamentos del poder político, Ed. Grijalbo, México, 1985.
16. Brodie, Bernard. Guerras Limitadas. En Guerra y Política, FCE, México 1978.
17. Burgoa, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1975.
El Juicio de Amparo, Ed. Minerva, México, 1943
18. Camou, Antonio Gobernabilidad, Partidos y Reforma Política en Uruguay. Revista Mexicana de Sociología N° 2, abril-mayo 1988
19. Campos, Julieta ¿Qué hacemos con los pobres? Ed. Nuevo Siglo. Aguilar. México, 195, p. 62
20. Campuzano Paniagua, Gabriel. Retroceso un cambio ajeno a la historia nacional. Excélsior. P. 1, tercera parte de la sección A. 8 de octubre de 1991.
21. Cansino, César Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, año 39, Núm. 156, abril-junio de 1994.
22. Cardiel Reyes, Raúl La Revolución Francesa y la Independencia de México, en Algunas proyecciones de la Revolución Francesa en México, Revista Línea N° 39, abril-junio de 1989, México
23. Carpizo MacGregor, Jorge La Nación. Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa-UNAM, IJ, V. IV, México, 1993.
24. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. "Derecho Constitucional". Instituto Federal Electoral. Serie de Formación y Desarrollo. México, 1993.
25. Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. En Cómo Reformar la Administración Pública, FCE, 1977.
26. Cartaingts Teyllery, Juan. Hacia un Plan Económico Alternativo, en Políticas Públicas Alternativas en México, La Jornada Ediciones, México, 1996.

27. Cevallos Osorio, Jaime *Semblanza de México 1994-2001, Rebelión, Transición y Democracia.* Miguel Angel Porrúa, librero editor. México, 2001.
28. Chanes Nieto, José. *Administración y Política,* Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México, 1997
29. Chang Ha, Joon *El papel del Estado en la economía,* Ed. Ariel, México, D.F., 1996.
30. Chinoy, Ely *"Introducción a la sociología"* Editorial Paidós. Buenos Aires Argentina, 1968.
31. CEPAL *Nota sobre el Desarrollo Social en América Latina.* Santiago de Chile. 1991
32. Colclough, Christopher y James Manor *Estado o mercados, el neoliberalismo y el debate sobre políticas de desarrollo,* FCE, México, 1996.
33. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (compilador). *Transiciones Políticas,* varios autores. Colección Política y Administración, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1991
34. Confederación de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL) Carta de Valparaíso, 16 de julio de 1991
35. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diferentes artículos constitucionales.
36. Cosentini, Francesco. *Filosofía del Derecho,* Ed. Cultura, México, 1930.
37. Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema político mexicano,* Joaquín Mortíz, México, 1973.
38. Crozier, Michael *Cómo reformar al Estado, Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos.* FCE, México, 1995.
39. Crozier, Michael, Huntington, Samuel y Watamuki, Joji. *The Crisis of Democracy.* Report on the Governability of Democracies to the trilateral Commission, University Press, New York, 1975.
40. Curzio, Leonardo. *Toma de decisiones.* Instituto Federal Electoral, Siglo XXI editores. México, 2000.
- Relaciones interinstitucionales y gobernabilidad democrática,* en Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina. Instituto Federal Electoral. México. 1999
41. Dahl, Robert. A. *Reflexiones sobre la democracia contemporánea.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México, Enero 1988.
42. De María y Campos, Mauricio y Sánchez Georgina *¿Estamos Unidos Mexicanos? Los límites de la cohesión social en México.* Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V. México, 2001.
43. Deutsch, Karl W. *Los Nervios del Gobierno.* Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971, cap. 5. Modelos de la Comunicación y Control Político y del mismo autor, Política y Gobierno. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1976

44. Diario Oficial de las Comunidades Europeas Sitio Web sobre la Gobernanza. http://europa.eu.int/comm/governance/index_eu.htm.
La Gobernanza Europea - un libro blanco.com (2001) 428 final de 12.10.2001.
45. Djuka, Julius *El derrumbe del Socialismo Real*, en Transiciones Políticas”.
46. Dror, Yehezkel *La Capacidad de Gobernar*, Informe al Club de Roma, FCE, México, 1996
El Profesionalismo en el arte de gobernar. INAP. Revista de Administración pública, No. 91. México. 1996.
47. Drucker Peter F. *La Sociedad Post Capitalista*, 5ª edición, Grupo Editorial Norma, S.A., Bogotá, Colombia, 1997
48. Duverger Maurice. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. México 1984.
49. Enríquez Felix, Jaime *La chilénización de la economía mexicana*, Ed. Planeta, México
50. Engels Federico. *Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Ed. Quinto Sol, México, 1988
51. Elster, Jon y Slagstad, Rune *Constitucionalismo y Democracia*. Nuevas lecturas de política y gobierno. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
52. Finanzas y Desarrollo. *“La lucha contra la corrupción en el mundo”*. Fondo Monetario Internacional, Washington. Marzo 1998.
53. Flisbisch, Angel *Gobernabilidad y Consolidación Democrática*, en Revista Mexicana de Sociología N° 3, julio-septiembre de 1989.
54. Florescano, Enrique; Gil Sánchez, Isabel. *La época de las reformas borbónicas y el endeudamiento económico 1750-1808*. En Historia General de México, Tomo 2, Ed. COLMEX, México.
55. FMI *Perspectivas de la Economía Mundial 1991*. Washington, D.C. Octubre 1991
56. Forrester, Vivienne *El Horror Económico*, FCE, México, 1997.
57. Frederickson, H. George. *“Hacia una nueva Administración Pública*, en Clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
58. Fukuyama, Francis *Confianza* (Trust), de. Atlántida, Buenos Aires, Argentina, 1996.
59. Galbraith, John Kenneth *Revista Nexos*, México, febrero de 1991
Anatomía del Poder, Edivisión, México, 1986
60. García Ramírez, Sergio. *Falso Dilema: Élités o Masas* (Destino Ideal de la Universidad) Excélsior, 19 de noviembre 1991.
61. Giddens, Anthony. *La Tercera Vía*, ed. Taurus, México, 1999

62. González Casanova, Pablo. La democracia en México, Ediciones ERA, México 1976.
- El Estado y los partidos políticos en México, Ediciones ERA, México, 1982.
- Las Elecciones en México, evolución y perspectivas, S. XXI, Editores, México, 1985.
63. González Pedrero, Enrique (Coordinador) México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional. Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
64. Guerrero Orozco, Omar Principios de Administración pública, ESAP, Colombia, 1997.
- "Gobierno", en Diccionario de Política y Administración. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, México, 1980
- Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Universidad autónoma del Estado de México. México, 1999
- "La profesión en ciencias políticas y administración pública". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales N° 141. Ed. FCPyS/UNAM, México, julio-septiembre, 1990.
65. Guevara, Julieta. "Corporativismo", en: Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1978
66. Gullick Luther y Fred W. Riggs. Administracao non países en desenvolvimento, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil
67. Hammer Michael y James Champy Reingeniería, Gpo. edit. Norma, México. 1996.
68. Heilbroner, Robert El Capitalismo del S. XXI; Ed. Península, Barcelona, 1996
69. Hegel, G.W. Federico Filosofía del Espíritu, Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas, Tomo 3, Ed. Juan Pablo, México, 1974.
- Filosofía del Derecho.- Ed. Juan Pablo, 1086, 21. Edición. 1986.
70. Heller, Hermann Teoría del Estado, FCE, México, 1974
71. Hirshmann, Albert El comportamiento de los proyectos de desarrollo, Ed. Siglo XXI, México, 1991.
72. Hobbes, Thomas Leviathan. Publicaciones Cruz O. S.A., México, 1981
73. Huerta G. Arturo. "Plan de Choque". Revista Economía Informa. N° 237, Facultad de Economía, UNAM, México, 1995.
74. Imaz Vidales, Cecilia. "Avance de la democratización y las políticas de modernización en América Latina". En Transiciones Políticas
75. Informe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura; Madrid, 24 de septiembre de 1991.

76. Instituto Nacional de la Administración Pública. Transparencia en la función pública. En Revista de la Administración Pública N° 107. Instituto Nacional de Administración Pública. Enero-Abril 22003. México.
77. Kaplan, Marcos Estado y Sociedad, UNAM, México, 1978
78. Kelsen, Hans Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, 1988, México.
79. King, John A. La evaluación de proyectos de desarrollo económico, Ed. Tecnos, Madrid, 1970.
80. Kliksberg, Bernardo Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza. Gestión y Política Pública Vol. I, núm. 1, CIDE, México, julio-diciembre de 1992.
81. Lamboum, Samuel Resource allocation and multiproject sheduling. (RAMPS): a new tool in plannning and control, The Computer, Journal London. 1976
82. Lechner, Norbert Cultura Política y Gobernabilidad Democrática, en serie Conferencias Magistrales N° 1, IFE, México
83. Lefort, Claude ¿Qué queda de la representación política? En Mario Santos (Coord.), Caracas, Nueva Sociedad, s/f., pp. 139-145.
84. Leibholz, Gerhard El futuro de la Soberanía Nacional en el Siglo XX, pp. 339-460, Universitas, Stuttgart, año 13, Cuaderno 5, Mayo 1958.
85. Levi, Lucio Nacionalismo, en Diccionario de Política, Siglo Veintiuno Editores, 8ª edición, 1994.
86. Lindau, Juan D. "Los Tecnócratas y la élite gobernante mexicana". Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1992
87. Loaeza, Soledad. El Partido Acción Nacional: La Larga Marcha 1939-1994, México. Fondo de Cultura Económica, 1999.
88. López Díaz, Pedro México: Reforma y Estado, UNAM-UAM, México, 1996.
89. López Portillo, José Génesis y Teoría del Estado Moderno, Ed. Botas, México, 1958
90. Maquiavelo, Nicolás El Príncipe, Ed. Porrúa, México, 1978
91. March, James G, y Olsen, Johan P. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la Política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM. Fondo de Cultura Económica. México, 1997
92. Marván Laborde, María Partidos Políticos: ¿Instituciones necesarias o Prescindibles? Metapolítica, *Revista trimestral de Teoría y Ciencia Política*, México, Vol. 3, Núm. 10, abril-junio de 1999.

93. Merino Huerta, Mauricio. "El Servicio Civil". Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México. 1978
- "La participación ciudadana en la democracia". Cuaderno de divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1995, pp. 51.
- "La transición votada" crítica a la interpretación del cambio político en México. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.
94. Meyer, Lorenzo. Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político, en Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1992
95. Michels, Robert. "La sociología del partido político en la democracia moderna". Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
96. Miklos, Tomas "Criterios básicos de Planeación" en las Decisiones Políticas, de la Planeación a la Acción. Instituto Federal Electoral, Siglo XXI editores. México, 2000.
97. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México D.F. 1990.
98. Moreno Espinosa, Roberto La administración pública en los procesos de integración económica y política en los albores del tercer milenio: un estudio del proceso formativo de la administración estatal, situación actual y perspectivas en el contexto de la globalización. Tesis de Grado de Doctorado. FCPyS, división de Estudios de Posgrado. UNAM, México, 2003.
99. Mosca, Gaetano Elementi di Scienza Política, Tipografia di la Camara dei Diputati. Roma, 1985
100. Moyado Estrada La experiencia supranacional, sistema institucional y políticas públicas. Revista Prospectiva, Año 4, No. 12, México, marzo de 1999
101. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública II, FCE, México, 1974.
102. Nozick, Robert Anarquía, Estado y Utopía, FCE, México, 1990
103. Numberg, Bárbara Managing The Civil Service. Banco Mundial. Washington, D.C. 1995.
104. Núñez Jiménez, Arturo El nuevo sistema electoral mexicano. Fondo de Cultura Económica, México. 1991
105. Olvera Jiménez, María de los Angeles y Roa Guerrero, Rafael Gobernabilidad y alternancia. Dos conceptos unidos en la democracia, en Alternancia Gobernabilidad. Instituto Federal Electoral. México, 2000
106. Oñate, Pablo Rafael del Aguilar (editor), Manual de Ciencia Política, Madrid, Trota, 1977, pp. 251-270.
107. Osborne, David/Ted Gaebler La reinversión del Gobierno. Ed. Paidós. México 1997.

108. Optner, Stanford L. Systems for buss: ess management, Pentice Hall, New Jersey, 1968.
109. Organización de las Naciones Unidas Pautas para la evaluación de proyectos, Naciones Unidas, Nueva York, 1976.
- Human development report, Naciones Unidas, Nueva York, 1993
110. Peter, Thomas y Robert H. Waterman Jr. En busca de la excelencia. Ed. Lasser Press. México 1984.
111. Pérez de Cuellar Javier Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión mundial de cultura y desarrollo, UNESCO, México, 1997.
112. Pichardo Pagaza, Ignacio. Modernización Administrativa. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 2004.
113. Poulantzas, Nicos Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Siglo XXI editores. México, 1970
- Les origenes de la crise présente. En Les Temps Modernes, París, Francia, 1970.
114. Presidencia de la República Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. 1995.
- Programa para un nuevo federalismo 1995-2000, publicado en el DOF, 6 de agosto de 1997
115. Revista del Instituto Nacional de Administración Pública. Transparencia en la función pública. En Revista de la Administración Pública N° 107. Instituto Nacional de Administración Pública. Enero-Abril 22003. México.
116. Renán, Ernest ¿Qué es una Nación?, Ed. Elevación, Buenos Aires, Argentina, 1967
117. Revista de la Administración Pública La Agenda Actual de la Administración Pública, una visión iberoamericana. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Enero-abril 2004, Vol. XXXIX, N° 1. México, D.F., 2004.
118. Rial, Juan Gobernabilidad, Partidos y Reforma Política en Uruguay, en Revista Mexicana de Sociología N° 2 abril-mayo 1988, p. 11.
119. Rodríguez Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos en México. México. Siglo XXI, 1979.
120. Rondinelli, Dennis A. Development Projects as Policy Experiments: an Adaptive Approach to Development Administration, Nueva York, Methuen, 1983.
121. Rose, Richard "El Gran Gobierno", un acercamiento a los programas gubernamentales. Fondo de Cultura Económica. México 1998.
122. Rosseau, Juan Jacobo El Contrato Social, Ed. Espasa-Calpe Mexicana, Colección Austral, México, 1987, 7ª edición.
123. Rosoolillo, Francesco Nación. En Diccionario de Política, Siglo XXI editores, 8ª edición, México, 1994

124. Salinas de Gortari, Carlos *Tercer Informe de Gobierno del Presidente*. 1 de noviembre de 1991. Excelsior 2 de noviembre de 1991.
125. Sánchez Bringas, Enrique *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1998
126. Sánchez González, José Juan *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. 1998.
127. Santamaría de Paredes, Vicente *Curso de Derecho Político*, 5ª edición, Ed. Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fe, Madrid, España, 1843.
128. Sartori Giovanni *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México, 1994.
La Política, FCE, México, 1995.
¿Qué es la democracia? Ed. Nueva imagen, México, 1997.
"Partidos y Sistemas de Partidos". Marco para un análisis. Ed. Alianza. Madrid. 1976.
Teoría de la Democracia, Vol. I, Ed. Alianza, México, 1989
129. Seckler, David. *"Thorstein Veblen y el Institucionalismo"*. Fondo de la Cultura Económica. México. Cap. Introductorio.
130. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Ed. por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2001, México, 2001.
131. Secretaría de Relaciones Exteriores. *El concepto de co-desarrollo se utilizó por primera vez en nuestro país en el Acuerdo de Cooperación Económica entre México y Francia suscrito en febrero de 1981*. Fuente: Secretaría de Comercio. México, 1982.
132. Semo Calev, Enrique *"La Revolución Conservadora en Transiciones Políticas"*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1991
133. Serra Rojas, Andrés *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, 14ª edición. México. 1998.
134. Shapere, Dudley *"El Concepto de Paradigma"*, en *Análisis y Aplicación de los Paradigmas en Economía*, Trillas, México, 1981.
135. Sharkansky, Ira *Administración Pública*, Ed. El Asociado, México, 1971.
136. Schmidt, Samuel (Coordinador) *La Capacidad de Gobernar en México*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, 1997.
137. Sieyès, Emmanuel José *Programa para una Revolución*, FCPyS UNAM, México, 1989
138. Stanford, L Optner *Systems Analysis for bussiness and industrial problem solving*. Prentice Hall Inc., 1965.

139. Social Security Programs Through the World. U.S. Department of Health and Human Services. Research Report #16, Development and Trends in Social Security 1987-1989. International Social Security Association 1989. Toonvan Zweedem. The social dimension in Europe... A continuing Savings Report (México) Trade, Finance and Industry Division. Country Department, II Latin America and the Caribbean Region. Elaborado por la Corporación Financiera Internacional (ICF), filial del Banco Mundial, Washington D.C.
140. Solís, Leopoldo Planes de desarrollo Económico y Sociales en México, SEP. México, 1976.
141. Spencer, Herbert. La Justicia. La España Moderna, Madrid, 1870
142. Tanzi, Vito y Shuknecht Ludger En Reforma del Estado en Países Industriales. Finanzas y Desarrollo, Washington, D.C., septiembre de 1996.
143. Tena Ramírez Felipe Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México. 1997
Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1985.
144. Thurow Lester. El Futuro del Capitalismo, Javier Vergara, Editor, Buenos Aires, Argentina, 1996
145. Uvalle Berrones Ricardo La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México.
146. Ugalde, Luis Carlos Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. Primera edición. México, 2002.
147. Uvalle Berrones, Ricardo Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, IAPEM, 1997.
Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y Perspectivas. Plaza y Valdés Editores. México. 2000.
148. Watertson, Albert Planificación del Desarrollo, FCE, México, 1969.
149. Watson, Richard A. Democracia Americana. Ed. Limusa. México, 1989
150. Weber, Max, Economía y Sociedad, Volumen I, FCE, México, 1969
Economía y Sociedad 2ª edición, FCE, México, 1974
“El Político y el Científico, introducción de Raymond, Aron. Alianza Editorial. Madrid. 1969.
151. Winer, Norbert Cibernética y sociedad, el uso humano de los seres humanos. Ed, Cultrix Ltda. Sao Pablo, Brasil, 1972
152. Woldenberg Karakowsky, José Los Partidos Políticos en México, IFE, 1995.
“El espacio público y la Democracia Moderna” de Nora Rabotnikof, IFE, México, 1997
153. Wrigth, Mills Las Élités del Poder, FCE, México, 1978

154. Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Discusiones de la política económica del Estado*. Periódico Uno más Uno. 24 de octubre de 1997. P 1 y 6. Clausura del XII Congreso Nacional de economistas. México
155. Zippelius, Reinhold. *Teoría General del Estado, Ciencias Políticas*, Editorial Porrúa, México, 1989
156. Zorrilla Martínez Pedro G. *Prólogo del "Prontuario Constitucional"* de Sergio R. Márquez Rábago. Ed. Mc Graw Hill, serie jurídica, México, 1997