

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“LA GOBERNABILIDAD: EL FIN DE LA GESTION GUBERNAMENTAL Y LAS
POLITICAS PUBLICAS EN LOS ESTADOS DEMOCRATICOS”

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A

MARIANA VELARDE AGUIRRE

ASESOR: DR. JUAN CARLOS LEON Y RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A la memoria de mi padre

Mario Velarde Vázquez

Agradecimientos

En un esfuerzo de confesión y congruencia con mis valores elementales, deseo constar mi gratitud a Dios.

A mi madre, Margarita Aguirre Betancourt, por su fortaleza y apoyo incondicional.

A mi hermana, Lizbeth Velarde Aguirre, por su confianza depositada en mi.

Al Dr. Juan Carlos León y Ramírez, por su asesoría, dirección y apoyo oportunos.

A los profesores, Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Dr. José Juan Sánchez González, Dr. Roberto Moreno Espinosa y Mtro. Huberto Castillo González por sus valiosas apreciaciones.

A mis amigos universitarios, por compartir el ideal de la filantropía.

Índice	4
Introducción	6
<i>Capítulo I.</i>	
La compleja sociedad contemporánea.....	11
1.1 Motores sociales.	
1.2 Reglas complejas.	
1.3 El pacto social.	
1.4 Una aproximación a la gobernabilidad.	
1.5 Una aproximación a la gestión pública.	
<i>Capítulo II.</i>	
La gobernabilidad democrática.	26
2.1 Gobernabilidad y democracia; una relación dinámica en las sociedades contemporáneas.	
2.2 Los elementos de la gobernabilidad democrática.	
2.3 Los niveles de gobernabilidad.	
<i>Capítulo III.</i>	
El gobierno y la gobernabilidad democrática.	52
3.1 El gobierno democrático.	
3.2 La administración de lo público y la gobernabilidad.	
3.3 La gestión pública y las políticas públicas en los gobiernos con gobernabilidad.	
3.3 Gerencia social y gobernabilidad.	

Capítulo IV.

El Gobierno y La Administración Pública en la gobernabilidad de México.....77

4.1 Setenta años de paz social.

4.1.2 Política social y gobernabilidad.

4.2 Cuestionamientos al orden establecido.

4.2.1 Legitimidad de la Administración Pública.

4.3 Agenda para el desarrollo.

Conclusiones.....99

Anexos.....106

Bibliografía.110

Introducción.

Este trabajo de investigación tiene como objetivo general el estudio del fenómeno contemporáneo de la gobernabilidad como un problema latente en los países democráticos. Parte del supuesto teórico de que las reglas de aplicación de la democracia hacen difícil la tarea de gobernar las actuales sociedades y del hecho de que tales sociedades han presentado ya, en diferentes niveles, problemas permanentes de déficit y crisis de gobernabilidad, es decir, dificultades para garantizar la eficaz administración y manejo de los asuntos públicos respetando el interés general.

En la actualidad es de gran evidencia la crisis política y social manifiesta en un número importante de países bajo el abrigo de gobiernos democráticos, y más aún donde esta forma de gobernar se encuentra en transición hacia una verdadera consolidación como es el caso de los países latinoamericanos, algunos países de Europa del este, Asia y África. Sin embargo, aunque los problemas relacionados con la estabilidad de los regímenes sociales son más evidentes en las regiones menos desarrolladas que en las más desarrolladas, dicho fenómeno ha pasado de ser un tema de interés local o incluso regional a uno de ámbito global internacional. Por ello, la preocupación de mantener o, en su caso, reconstituir la estabilidad política y el pacto social de nuestros Estados ha llevado a considerar el problema actual de la gobernabilidad como un tema vigente.

Ahora bien, una vez definido el problema que ocupa a este trabajo de investigación y antes de esbozar las partes que lo componen, es necesario establecer la hipótesis general que soporta esta tesis: Tomando en consideración la complejidad social de los actuales Estados democráticos, la democracia es una forma de gobierno que no garantiza, por sí sola, la estabilidad política y el mantenimiento del pacto social. Por tal motivo, la democracia debe complementar su ejercicio político con otros instrumentos de gobierno como la gestión pública, ya que los actuales problemas sociales, más allá de los acuerdos y consensos institucionales,

requieren de un tratamiento técnico especializado para la resolución de los problemas comunes.

La pluralidad de la ciudadanía y de los grupos organizados de la sociedad civil es una característica común en las sociedades contemporáneas, ello, ha contribuido a incrementar y diversificar las demandas sociales ante el gobierno, reduciendo de manera rápida las capacidades de éste para responder en forma eficaz y eficiente a tales peticiones. Ahora, los gobiernos democráticos se encuentran obligados a ser competentes ante la amenaza de la disminución del consenso social y del hecho de ser cuestionados no solamente por sus ciudadanos sino también por sectores organizados y actores internacionales.

Desde esa perspectiva, el primer planteamiento de este trabajo, abordado en el capítulo primero “La compleja sociedad contemporánea”, contempla la nueva realidad que caracteriza en la actualidad a las sociedades, los problemas derivados de la emancipación de la sociedad civil, de una ciudadanía multiforme y la complejidad que resulta integrar y procesar las diferentes demandas provenientes de la sociedad al entramado institucional de los sistemas políticos. Menciona, a su vez, la importancia de los componentes esenciales de una comunidad política, los cuales, utilizando el uso de la metáfora, funcionan como los motores que le dan movimiento y dirección a los sistemas sociales, tal es el caso del Estado, el gobierno y la administración pública.

En efecto, abordar de manera amplia el tema de la gobernabilidad implica obligatoriamente contemplar el debate entorno al Estado como la forma de organización política vigente en nuestros días. Además, implica analizar las formas y los instrumentos a través de los cuales los gobiernos regulan e intervienen en la vida pública de la sociedad.

Actualmente se habla de gobernabilidad con mayor frecuencia y resulta cada vez más común que se le aluda no solamente en el ámbito académico de científicos

sociales o de políticos, ahora, un número creciente de ciudadanos informados identifica con claridad un problema latente de gobernabilidad, y lo hace cuestionando el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales. Lo anterior no es un hecho casual sino al contrario, la creciente preocupación ciudadana entorno al tema evidencia los escenarios cada vez más frecuentes de conflictos sociales.

En ese sentido, otro planteamiento fundamental de este estudio, desarrollado en el capítulo segundo “La gobernabilidad democrática”, se encuentra definido básicamente por la analogía conceptual de gobernabilidad-democracia, estableciendo cuáles son las ventajas y las desventajas de dicha relación. Al mismo tiempo, elabora un análisis general de la evolución del uso del término gobernabilidad, las corrientes de pensamiento que lo han abordado, la identificación de sus elementos constitutivos y la medición de sus niveles de manifestación.

Por otro lado, la preocupación en torno a los problemas vinculados con la estabilidad política y social de los Estados contemporáneos va de la mano de otros cuestionamientos igualmente importantes, de acuerdo con lo anterior, se hace necesario el estudio relacionado a la vigencia de los institutos y organizaciones sociales más importantes como es el caso del gobierno y la administración pública, pues es cada vez más evidente que los problemas de gobernabilidad presentes en los países democráticos guardan una estrecha relación con el funcionamiento de sus gobiernos y administraciones públicas. De hecho, aunque la fórmula para obtener estabilidad social no depende sólo de los funcionarios que integran al gobierno sino también de los grupos constituyentes de la sociedad civil y de los ciudadanos, resulta una verdad incuestionable que la acción de los gobiernos, ubicada en modalidades de dirección, regulación e intervención pública, es enfática para dicha tarea.

Por consiguiente, el capítulo tercero “El gobierno y la gobernabilidad democrática” señala la importancia de la gestión pública, las políticas públicas y la gerencia social como acciones de gobierno tendientes a contribuir y fortalecer la gobernabilidad. Así mismo, establece que dichas acciones se encaminan a la conquista de los objetivos del Estado contemporáneo, los cuales se fundamentan en la necesidad creciente del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos que lo integran. Este tercer capítulo pone especial énfasis en los problemas derivados de la desigualdad, la pobreza y la marginación como una amenaza latente de desequilibrio político y social. Señala también, la gran tarea que enfrentan los gobiernos y sus administraciones en la lucha de acabar con los resagos sociales, los cuales lesionan la sana convivencia y la legitimidad de las instituciones.

Ahora bien, con la intención de llevar todo el bagaje teórico y conceptual de esta investigación a un campo más práctico, este trabajo contempla un estudio relacionado con la gobernabilidad en México. Partiendo de lo anterior, el contexto histórico de esta última parte se encuentra delimitado a partir de la etapa de los gobiernos posrevolucionarios hasta nuestros días, contemplando la transición del 2000 como año clave de la evolución democrática en México. Luego entonces, el argumento nodal del capítulo cuarto “El gobierno y la administración pública en la gobernabilidad de México, se centra en la búsqueda de los factores que lograron generar y mantener, de manera casi permanente, la estabilidad social en un contexto de incertidumbre política.

Aunque fueron muchos los factores que lograron hacer de México una nación gobernable después de la guerra revolucionaria, prevalece uno de ellos como el pilar de la estabilidad. La política social que se desarrolló durante los gobiernos posrevolucionarios, la cual ha cambiado considerablemente, ha constituido y lo sigue haciendo hasta nuestros días un actor fundamental del desarrollo en México.

Una vez identificados los factores políticos, económicos y sociales que intervinieron en la generación de estabilidad política y social en México por un largo período de tiempo y una vez ubicados los problemas que han atentado contra ella, se contempla una agenda de gobierno para el desarrollo donde se encuentran señaladas las asignaturas pendientes de los gobiernos actuales para lograr mantener y en algunos casos reconstruir el pacto del Estado mexicano. Esta agenda de gobierno contempla los compromisos del actual gobierno mexicano y de la comunidad internacional con relación a los problemas que amenazan la sana gobernabilidad de la sociedad mexicana. Ubica en primera lista los retos relacionados con el abatimiento de la pobreza, la marginación y la desigualdad, objetivos que de no cumplirse, lesionarían de sobremanera la convivencia pacífica.

Habiendo esbozado las partes de este trabajo, se finaliza esta introducción con un objetivo particular; este se centra en la intención de analizar y explicar la relevante e insustituible tarea de la administración pública como elemento fundamental del desarrollo de las sociedades contemporáneas; del abatimiento de sus problemas y la búsqueda de sus soluciones.

Capítulo I.

La compleja sociedad contemporánea.

*Es vergonzoso no haber ido sino haber sido
llevado, y de pronto, en medio del torbellino de
las cosas, preguntar con estupor: y yo, ¿cómo
he llegado hasta aquí?*

Séneca

1.1 Motores sociales.

Actualmente hablar y entender de las sociedades contemporáneas y de los problemas que las identifican como sociedades complejas es, al mismo tiempo, comprender de las instituciones que las orientan y de las organizaciones que las mueven. Bajo esta lógica de razonamiento, el Estado representa la primera gran institución que la sociedad se ha dado para sí con el objeto de mantener en desarrollo las ventajas que para los ciudadanos y los grupos consiste la vida pública.

Haciendo uso de la metáfora en las ciencias sociales, puede decirse que el Estado moderno se ha configurado como el motor de las sociedades contemporáneas ya que ha sido éste el instrumento dinamizador de las energías provenientes de los ciudadanos y los grupos en su carácter público-privado. Por tal motivo, el Estado ha logrado constituirse como el referente más importante de una comunidad política y social, pues representa, y lo ha hecho de manera casi permanente, el ámbito institucional que regula el ejercicio del poder político a través del pacto de dominación que fincan por un lado los ciudadanos y por otro los políticos y funcionarios electos.

El estudio del Estado ha sido abordado desde dos fuentes principales; “la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas”.¹ Y haciendo un pequeño esbozo para contextualizar al Estado bajo las dos principales corrientes

¹ Norberto Bobbio, *Estado, Sociedad y Gobierno*, México, 1999, Fondo de Cultura Económica, p. 68.

que lo han abordado, puede decirse que, desde el punto de vista jurídico, el Estado es un órgano de producción jurídica, por lo tanto ordenamiento jurídico que tiene como principal objetivo regular la vida social. Pero con la transformación del Estado de derecho en Estado social, las teorías jurídicas, condenadas como formalistas, han sido abandonadas al tiempo que toman fuerza los estudios de sociología política que conciben al Estado como forma compleja de organización social, donde el derecho es sólo uno de sus elementos constitutivos.

Ahora bien, a pesar del reconocimiento claro e informado de la sociedad acerca de que la actividad fundamental del Estado es regular y conservar la vida público-privada de la sociedad, es cierto también, lo complicado que resulta ubicarlo de manera espacial; pues el Estado, lejos de cifrarse en un instrumento tangible, se encuentra configurado como un imaginario colectivo. Y, ¿cómo podría actuar un imaginario colectivo?, a través de las organizaciones que lo componen. Bajo esta lógica, el Gobierno ha sido hasta nuestros días la organización más importante del Estado, pues es por medio de la actuación de los órganos de gobierno como se generan los capitales de la vida social, los cuales pueden ubicarse en forma de leyes, agencias administrativas encargadas del servicio público, políticas públicas, etc.

El gobierno, entonces, constituye otro componente importante de las sociedades contemporáneas; representa la maquinaria organizacional a través de la cual el Estado cumple con sus objetivos, los cuales, en términos generales, se centran en el esfuerzo de mitigar el conflicto derivado de los diferentes intereses que reinan en la sociedad y mitigar la escasez proveniente de las desigualdades del capitalismo, con el fin de mantener el pacto social y con ello generar un nivel adecuado de gobernabilidad. Luego entonces, así como el Estado es el motor de las sociedades contemporáneas, el gobierno lo es también para el Estado.

Aún cuando el hombre en uso del poder político ha desvirtuado los valores del Estado y del gobierno, tales instituciones y organizaciones representan dos

momentos trascendentes en la vida de las comunidades políticas antiguas y modernas, pues aún cuando el término Estado sea ubicado como una palabra de uso relativamente reciente, la esencia de su significado encuentra una realidad desde antes de la obra de Maquiavelo.

Así mismo, cuando se observa la actuación del Estado vía el gobierno, se ubica otro instrumento que realiza una función igualmente importante en las tareas que asume el Estado, este es la Administración Pública.

La administración pública por su parte, “es el complejo organizacional”² a través del cual los gobiernos instrumentan y materializan los capitales sociales.

En consecuencia, la gestión pública entendida como las capacidades de organización y respuesta profesional con que los gobiernos enfrentan las complejas demandas provenientes de la sociedad, requiere de la imprescindible racionalidad referida a la factibilidad y viabilidad técnica de los procesos de innovación y previsión expresada en la elaboración de planes, programas y proyectos, con los que desde una perspectiva de certidumbre, el gobierno enfrenta la materialización del bien común, en cuanto interés prioritario de la sociedad.³

Lo anterior quiere decir que la administración pública y su capacidad entendida como gestión pública actúa menos bajo la lógica de la lucha política y más bajo la lógica de la racionalidad técnica.

La administración pública, tal y como le llamamos hoy en día al aparato burocrático del Estado, juega un papel determinante. “En cuanto a lo funcional, como el proceso de aplicación de reglas, es decir, el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales, y como

² David Arellano, *Reforma al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, 2000, (coedición) Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Angel Porrúa.

³ Juan Carlos León, “Gestión pública y público contestatario”, en *Revista Instituto de Administración Pública del Estado de Mexico*, México, núm. 54, enero-abril 2003, p.101.

estructuras gubernamentales cuya función primordial es desempeñar las funciones antes descritas.”⁴

Sin embargo, la administración pública no se agota en los procesos de aplicación y respeto del derecho positivo, “su actividad de conjunto es para la sociedad una de las palancas más importantes que permiten la definición de objetivos y las metas de carácter público, que son la base para que el Estado y las organizaciones de la sociedad accedan a mejores condiciones de vida.”⁵

Hasta aquí, puede deducirse entonces, que el Estado, el gobierno y la administración pública constituyen tres componentes indispensables de la vida pública en las sociedades modernas, cada uno se encuentra perfectamente diferenciado de los otros, cada uno de ellos contiene una lógica y funcionamiento propios, sin embargo, estos tres elementos no son excluyentes, es decir, no pueden funcionar de manera aislada pues forman parte de un sistema que se justifica por la pretensión de crear y mantener los beneficios comunes que trae consigo la vida social.

1.2 Reglas complejas

Por su parte, el debate alrededor de las instituciones y organizaciones que mueven y le dan sentido a las sociedades contemporáneas nos lleva a otra discusión igualmente importante; la discusión entorno a la democracia.

De acuerdo con su significado original, democracia quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo. Este término y sus derivaciones provienen, en sentido estricto, de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (gobierno). En ese sentido, la democracia es entonces una forma de gobernar y de operar el poder político donde el pueblo ostenta el papel de gobernado y de gobernante, evitando

⁴ Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, 1999, Fondo de Cultura Económica, p. 68.

⁵ Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, 2003, Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 26.

olvidar que el principio rector de la democracia es la soberanía popular, pues es este principio básico el que la hace diferente de otras formas de gobierno como la monarquía, la aristocracia y ya en nuestros tiempos de la dictadura o de los gobiernos autoritarios.

La democracia supone entonces, como lo ha mencionado Bobbio, un conjunto de reglas, las cuales determinan quien está facultado para gobernar y bajo qué condiciones. Así, bajo el procedimiento de esas reglas, el ciudadano es la materia prima del juego democrático pues es la gente la que, en principio y en última instancia, ejerce su control sobre los gobiernos.

Desde una postura ética, la democracia resulta una de las mejores formas de gobierno existentes hasta nuestros días, tal fórmula de gobernar contiene intrínsecamente beneficios tangibles para los ciudadanos como la conquista de los derechos individuales, la conquista de la igualdad política y la búsqueda de la justicia social. Sin embargo, es pertinente reconocer la dificultad que resulta gobernar de manera óptima bajo las reglas que supone ésta forma de gobierno.

Cuando las sociedades son plurales y sus problemas son diferenciados y complejos, la dificultad en la construcción y el desarrollo de un gobierno democrático viene acompañada de la necesidad de un gobierno representativo, capaz de hacer valer los distintos intereses que reinan en una sociedad. Es aquí donde se encuentra el verdadero atolladero de las democracias contemporáneas; problema que en los últimos años ha dado pie al debate sobre la llamada ingobernabilidad de la democracia. Se trata de que “primero el Estado liberal y después su ampliación, el Estado democrático, han contribuido a emancipar la sociedad civil del sistema político”.⁶ Este gran proceso de emancipación ha hecho que la sociedad civil se haya vuelto cada vez más el origen inagotable de demandas al gobierno, el cual, para hacer cumplimiento correcto de sus funciones públicas debe responder adecuadamente. En ese contexto, las preguntas

⁶ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, 1986, Fondo de Cultura Económica, p. 28.

frecuentes son las siguientes: ¿cómo generar estabilidad política y social en un régimen de gobierno donde, conforme a sus propias reglas, la demanda es fácil y la respuesta difícil?, ¿cómo generar estabilidad política y social en un régimen político donde se manifiestan diferentes intereses y concepciones ideológicas, respetando la diversidad política?, ¿pueden convivir juntos la estabilidad y el cambio, la paz social y la competencia política?.

En efecto, aunque no haya una respuesta absoluta para cada una de las anteriores interrogantes, se sabe con frecuencia que son las reglas de operación de la democracia las que crean las condiciones necesarias para hacer compleja la acción del gobierno frente a las crecientes demandas sociales.

Por lo anterior, es pertinente no crear falsas expectativas en torno a la democracia, la democracia por sí sola no es capaz de resolver de manera institucional los problemas que le plantea la realidad política y social de las actuales sociedades. La verdadera riqueza de la democracia se encuentra en su capacidad de expresar la pluralidad y los intereses, haciéndolos valer de manera representativa en los órganos de gobierno. Sin embargo, es precisamente en esa riqueza donde se encuentra su complejidad; no es fácil para un gobierno dividido y con recursos limitados actuar a favor de una ciudadanía exigente y diferenciada.

En la actualidad, los países occidentales en su mayoría democráticos, enfrentan problemas latentes de gobernabilidad. En consecuencia, ha surgido la pregunta de por qué precisamente en los regímenes políticos democráticos, quienes pretendieron acabar con los problemas que trajo consigo las dictaduras, es donde justamente los problemas de la gobernabilidad han tenido mayor auge.

La realidad es compleja, sin embargo puede observarse que la democracia aún cuando garantiza los derechos fundamentales, la igualdad y la libre competencia política, así como otras libertades importantes, no ha podido garantizar la conquista de la justicia social. Al contrario, en los últimos años, época en la que ha tenido

mayor auge la lucha a favor de la democracia, los Estados contemporáneos han enfrentado reiteradas crisis económicas, las cuales han dado como resultado una desigualdad notable y un incremento importante en el número de pobres. Aunque tal hecho no tiene referencia de un problema de gran magnitud en todos los países occidentales como Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea, sí ha sido un conflicto de importancia relevante para los países de la región latinoamericana, Europa del este, algunos países asiáticos y africanos.

De tal suerte:

la preocupación creciente por la gobernabilidad democrática vino acompañada durante los años setenta por la crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del “Estado de Bienestar” (comillas del autor). Mientras, en América Latina, la discusión regional sobre cuestiones de gobernabilidad estuvo acompañada a su vez por *los procesos de crisis, ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor* y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; *y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas* (cursivas del autor).⁷

En otras palabras, la preocupación por la llamada gobernabilidad de la democracia no ha surgido en un vacío histórico, por el contrario, se ha nutrido de un sin número de movimientos multiformes de resistencia. De hecho, es una verdad indiscutible que “los peores enemigos de la democracia son la pobreza y la desigualdad”, y éstos, “asociados a la creciente injusticia que lesiona la convivencia plural y diferenciada de la sociedad”⁸, revelan la ausencia de proyectos efectivos por parte de los funcionarios públicos.

Mas aún, el argumento desalentador de las limitaciones de la democracia para solucionar los problemas que afrontan los países, viene acompañado de otro argumento igualmente lamentable; al igual que la democracia, el libre mercado tampoco es completamente eficiente, pues, no obstante los esfuerzos de los

⁷ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, p. 9.

⁸ Juan Carlos León, *Op. Cit.* p. 107.

líderes de los países desarrollados y de los organismos internacionales por promover la cultura-sistema del neoliberalismo, tal sistema, puesto en práctica desde hace más de dos décadas, ha arribado, o por lo menos así se ha visto en los nuevos países, en un inestable presente y en un incierto futuro. Bien argumentó John Kenneth al respecto: “Es importante que los nuevos países no vean sabiduría donde lo la hay; que no vacilen en desafiar la creencia de que aquello que es conveniente para los países industrializados es conveniente para todos”.

Con un gran sentido de objetividad, es meritorio señalar que el propósito fiel de administrar de manera efectiva los problemas de la sociedad moderna debe ir más lejos. Lo anterior quiere decir que no basta con los instrumentos que proporciona la democracia para hacerlo, es necesario a su vez, dotar a la democracia de mayores mecanismos de participación pública, así como también, generar un nivel adecuado de gestión pública donde, una vez establecidas las bases de la negociación política entre órdenes y niveles de gobierno, las organizaciones públicas actúen a través de la factibilidad que supone la racionalidad administrativa. El gobierno requiere utilizar su capacidad política para negociar acuerdos comunes, al mismo tiempo de utilizar los conocimientos e instrumentos de gestión pública que le permitan realizar de manera eficaz y en mejora continua la materialización del bienestar público a través del análisis, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Los actuales problemas que enfrenta la sociedad contemporánea no pueden resolverse sólo con la sensibilidad política para generar consensos con los grupos de poder dentro y fuera del gobierno, estos acuerdos requieren, además, del tratamiento especializado de funcionarios públicos con capacidad de gestión y responsabilidad pública. Y es aquí, precisamente, donde se tiende un hilo conductor que une y relaciona a la gobernabilidad con la gestión pública.

El firme propósito de un gobierno por superar los actuales problemas de gobernabilidad, debe ir mas allá de los equilibrios políticos, debe lograr además,

que todas las capacidades de gerencia y gestión administrativa se encaminen al logro de mayores capitales públicos como el mantenimiento de indicadores macroeconómicos sanos, el incremento del desarrollo social y humano, el cuidado del medio ambiente, el fortalecimiento de las instituciones, entre otros.

Por otra parte, es importante que los gobiernos con pretensiones de lograr un nivel adecuado de gobernabilidad actúen bajo una agenda de prioridades, pues es evidente que las capacidades y recursos públicos son escasos. En una sociedad como la nuestra, donde la desigualdad y la pobreza representan el mayor problema y el origen de muchos otros, el gobierno debe asumir el mandato constitucional de la promoción de una vida digna, actuando a través del fomento de una gran política que elabore e implemente políticas públicas encaminadas a resolver los males que azoran a la sociedad. Haciéndolo así, la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como el incremento de mayores capitales sociales y humanos serán una diáspora a la latente ruptura del pacto social.

1.3 El pacto social

Así es, ese tan aludido pacto social no es otra cosa que los valores comunes, significa la esencia de la sociedad y los objetivos se comparten; la defensa de la soberanía y la defensa del desarrollo humano de los pueblos.

Aunque la responsabilidad de los gobiernos para resolver los males públicos es inminente, es preciso acotar que los ciudadanos y los grupos constituyentes de la sociedad civil también asumen una responsabilidad pública importante. Sería demostrar un grado mayor de necesidad pretender dejarle al gobierno toda la responsabilidad pública. En ese sentido, resulta conveniente acabar con el pragmatismo del fenómeno paternalista y aprovechar la experiencia histórica del pasado con el firme propósito de no volver a cometer los viejos errores que encaminaron a laberintos de crisis.

Asimilar los errores del pasado y administrar los problemas nuevos no es ni será cosa fácil, con un gran sentido de honestidad, salir de los complicados caminos en los cuales transita la sociedad contemporánea llevará muchos años de esfuerzo. Sin embargo y pese a lo anterior, las esperanzas no están perdidas. Los mecanismos de la democracia como las elecciones y formas variadas de participación ciudadana, así como las libertades que supone, abren una brecha por la que todo gobierno ciudadano puede transitar, pero no hay que olvidarlo, éstos suponen sólo un camino, es decir, un medio. Entonces, si las herramientas institucionales de la democracia son un medio, ¿cuál es el fin o los fines?. Citando a Bobbio diríamos: “cuando hablamos de los fines de la democracia hablamos inevitablemente de los ideales que produjeron la existencia de las reglas de tal juego; la tolerancia, la no violencia y la fraternidad”⁹, son algunos ideales que le dan sentido al fin de la democracia; la conquista de la igualdad política y social.

En efecto, la conquista de la igualdad política y social son los fines generales de la democracia, pero afirmar lo anterior es decir todo y nada a la vez, esos fines generales sugieren plasmarse a través de objetivos particulares como el establecimiento de indicadores que permitan medir el incremento de las oportunidades básicas de desarrollo humano para toda la población, estableciendo prioridades para aquellos que se encuentran en situación de desventaja.

Resumiendo, en tiempo de crisis es inevitable dejar de aludir el problema común de la gobernabilidad de la democracia. Ella evidencia, según sea el caso, los problemas y los aciertos de las sociedades y de sus sistemas políticos; es decir, donde hay gobernabilidad no cabe la menor duda de que el gobierno y los ciudadanos están trabajando con miras de un mejor futuro, de lo contrario, se encontrará déficit y crisis de tal fenómeno, y ya en un estado límite, se ubicará a la ingobernabilidad amenazando el proyecto nacional y el pacto social que los ciudadanos han fincado a lo largo de difíciles caminos. “En la complejidad de la

⁹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, 1986, Fondo de Cultura Económica, pp. 30 y 31.

sociedad, la gobernabilidad se demuestra por la visión y el sentido que se tiene de cómo llevar al cabo el funcionamiento clave de la vida pública.”¹⁰

1.4 Una aproximación a la gobernabilidad

Este pequeño apartado tiene la pretensión de aclarar de manera muy general, ya que con profundidad se hace en otros capítulos, de que se habla cuando se alude a la gobernabilidad, con el objeto de facilitar la lectura analítica y sistemática de este trabajo de investigación.

Etimológicamente gobernabilidad es referida a la capacidad de gobernar, es decir, a la habilidad política que ostentan algunos gobiernos para canalizar, procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas con base en el interés público de la ciudadanía y de los grupos de la sociedad civil en aras del desarrollo.

“Los orígenes históricos de la noción gobernabilidad se pueden situar en el cambio sufrido por la política occidental al iniciarse la década de 1970”.¹¹ En Europa occidental, los acontecimientos surgidos en esa época como la crisis de las economías desarrolladas, la crisis del Estado de bienestar, la creciente complejización de la sociedad y el surgimiento de nuevos movimientos sociales, iniciaron el debate en torno a este tan aludido término. Después de ello, la noción de gobernabilidad encontró otra realidad en América Latina y las crisis que ahí se vivían derivadas del agotamiento del Estado interventor, los ajustes estructurales y las transiciones democráticas. “La crisis política y económica de la sociedad alcanzó tal popularidad en el lenguaje social y mediático que no sólo se utilizó para describir las aciagas situaciones sociales que se vivían, sino que se convirtió en la categoría intelectual principal”.¹²

¹⁰ Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, 2003, Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 85.

¹¹ José Juan Sánchez, *Gestión Pública y Governance*, México, 2001, Instituto de Administración Pública de Estado de México, p.321.

¹² Luis F. Aguilar, *Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI*, México, 2000, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 51.

A partir del contexto anterior comienza un largo y arduo debate alrededor de la noción gobernabilidad, obteniendo como resultado una variedad de interpretaciones que se verán con mayor detalle en el capítulo siguiente.

El paradigma de la gobernabilidad tiene como objetivo principal fortalecer y revalorar la capacidad política del papel que juega el Estado en las sociedades contemporáneas. La cuestión de la gobernabilidad, consiste entonces, “en plantearse de manera positiva y con visión de largo plazo la cuestión sustantiva de qué tipo de gobierno se requiere para que sea factor de coordinación, fortalecimiento y éxito de la sociedad” ¹³, evitando así, caer en lo contrario; ingobernabilidad.

Luego entonces, el concepto gobernabilidad refiere una función del gobierno caracterizada por múltiples capacidades entre las que se encuentran: capacidad para elaborar e implementar políticas económicas, capacidad para fomentar una gestión pública eficaz, capacidad en el alcance del sustento social de las políticas públicas, capacidad decisoria en un contexto de complejidad democrática y capacidad para administrar los procesos de cambio.

Por otro lado, la noción gobernabilidad no debe interpretarse única y exclusivamente como la capacidad del gobierno para gestionar de manera eficaz, eficiente, transparente, responsable y equitativa. La gobernabilidad se refiere también “a las reglas y procedimientos que producen un marco predecible, transparente y legítimo en el cual deben operar los diversos actores concernidos a los procesos de desarrollo.” ¹⁴

¹³ *Ibid*, p.302.

¹⁴ *Ibid*, p.336.

Por último, gobernabilidad es un objetivo que todas los sistemas sociales democráticos deben plantearse, es recuperar el sentido político que los identifica como sistemas promotores de la justicia y el desarrollo, especialmente para los que menos tienen.

1.5 Una aproximación a la gestión pública.

El estudio y práctica de la gestión pública nace y se deriva del estudio y práctica de la administración pública. Por lo anterior, es imperativo considerar que esta primera actividad “es una orientación de un objeto de estudio mayor y del cual comparte su origen: la Administración Pública”.¹⁵

Determinar la fecha exacta del origen de la gestión pública resulta complejo, sin embargo, puede delimitarse el contexto de su nacimiento. Aunque parezca contradictorio, “las primeras aplicaciones sistemáticas de la teoría empresarial y los primeros principios de la administración no tuvieron lugar en la empresa privada”.¹⁶ Por el contrario, fue en el sector público donde los principios de gestión y administración tuvieron su primera aplicación. Después, con el advenimiento de la complejidad y la especialización en la actividad gubernamental, “la gestión pública comienza a diferenciarse y separarse de su núcleo central: la administración pública.”¹⁷

El uso de las palabras gestión pública tiene su antecedente en la voz management, la cual en inglés tiene los siguientes significados: “1) gestión administrativa; 2) los problemas técnicos modernos; 3) la investigación aplicada en función de los objetivos de la organización; 4) la promoción comercial e investigación de mercados; 5) la gestión financiera; 6) la administración de personal y 7) las técnicas de actuación”.¹⁸ Sin embargo, la interpretación más

¹⁵ José Juan Sánchez, Op. Cit. p. 77.

¹⁶ *Ibid*, p. 27.

¹⁷ *Ibid*, p. 31.

¹⁸ *Ibid*, P. 36.

moderna del management apunta a tres significados: “1) como Dirección pública; 2) como Gerencia Pública y 3) como Gestión pública.”¹⁹

Por otra parte, el vocablo gestión pública como una de las traducciones en castellano del public management “proviene de la palabra latina gestio-onem”²⁰, en consecuencia, en el idioma español este uso de palabras es generalmente un sinónimo de la palabra administración.

Desde el punto de vista teórico, la Gestión Pública representa una “orientación” o “campo de interés” que bajo un mismo objeto incluye una diversidad de investigaciones empíricas. En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico.

Esta nueva propuesta de abordar, en la actividad gubernamental, los asuntos públicos, nace de un fuerte cuestionamiento al Estado y su capacidad administrativa en un mundo cada vez más complejo, deja atrás y plantea una crítica a la vieja práctica de la administración pública caracterizada por sus métodos tradicionales jerárquicos y de procedimientos establecidos.

El estudio y práctica de la gestión pública es una cuestión fundamentalmente relevante para el gobierno y para científicos sociales, sin embargo, es necesario considerar sus limitaciones, resulta que tanto de un punto de vista teórico, como de un punto de vista práctico, la gestión pública es una cuestión inacabada, es decir, no es necesariamente una ciencia o la panacea que aborda los cuestionamientos teóricos y empíricos, ni los problemas que se plantea el gobierno como algunos autores afirman.

¹⁹ *Ibid*, p. 38.

²⁰ *Ibid*, p. 45.

Luego entonces y para los fines de este trabajo de investigación, se utilizará la noción gestión pública referida a aquella actividad y herramienta útil del gobierno capaz de mejorar sus resultados. Lo anterior, con la pretensión de ubicar a la gestión pública como el fortalecimiento de las capacidades administrativas y de respuesta del Estado.

Capítulo II.

La gobernabilidad democrática

La democracia no puede resolver nuestros problemas. No es un remedio sino un método para plantearlos y entre todos discutirlos. Además (y esto es lo esencial), la democracia liberará las energías de nuestro pueblo.

Octavio Paz

2.1 Gobernabilidad y Democracia: una relación dinámica en las sociedades contemporáneas.

El debate actual en torno a la gobernabilidad se ha ido modificando progresivamente al lado del proceso de democratización que se vive actualmente, sobretodo en los países de América Latina, de Europa del Este, Asia y Africa. Ahora, no sólo es necesario hablar de la gobernabilidad en términos de un gobierno eficiente, pues hacerlo así estimularía el autoritarismo, es necesario también, hablar de una democracia con gobernabilidad. Por lo anterior, es pertinente el debate conjunto entre la gobernabilidad democrática y la democracia gobernable. “Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano”.¹

No es mera coincidencia que el término gobernabilidad, tratado con anterioridad en los ámbitos académicos, se haya convertido, hoy por hoy, en una palabra de uso común. Actualmente se habla de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas con mayor frecuencia, y el debate ha dejado de tener auge sólo en el círculo de intelectuales o políticos:

El punto que atrajo la atención de los observadores políticos de la época fue, en todo caso, que los gobiernos democráticos realmente existentes ofrecían

¹ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, núm. 6, p. 7.

una baja calidad en sus regulaciones y prestaciones, que las agencias gubernamentales no estaban siendo eficaces o eficientes en su desempeño (desde el manejo macroeconómico hasta cuestiones de orden público y seguridad, por ejemplo), y que, en un sentido más amplio, se hallaban en un estado de peligroso “desequilibrio” entre el aluvión de demandas sociales y la capacidad de los gobiernos para responderlas de manera satisfactoria.²

Se inicia el debate de la gobernabilidad cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder político en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada. La gobernabilidad, la capacidad de gobernar, se convierte en objeto de reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno.

La preocupación por la gobernabilidad en el seno de las democracias liberales avanzadas tiene ya cierta historia. A pesar de que recientemente ha recibido una atención mayor tanto por parte de quienes se dedican a las ciencias sociales como por parte de los gobernantes y de una ciudadanía consciente y responsable, sus raíces en el seno del pensamiento social moderno no son precisamente de hoy mismo.³

Además, cabe señalar que la inquietud actual por la gobernabilidad y los temas relacionados a ella no se encuentra en un vacío contextual, como se puede observar, el tema comenzó a ser tratado con mayor atención a partir de la manifestación de problemas sociales evidentes como las crisis de las economías desarrolladas, el origen de nuevos movimientos sociales, el agotamiento del llamado “Estado de Bienestar”, el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económicas, el agotamiento del modelo del Estado interventor y los procesos de transiciones y consolidaciones democráticas.

² Antonio Camou, Estudio preliminar y compilación, en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, 2001, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México, p. 19.

³ Xavier Arbós, “Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”, en *La gobernabilidad*, México, 1996, Siglo XXI Editores, p. 2.

“La democracia retornó a América Latina en un momento en que la región atravesaba una crisis económica y social mucho más aguda que la prevaleciente cuando se instalaron por doquier regímenes dictatoriales”.⁴

Considerando lo anterior, el debate latinoamericano en torno a la gobernabilidad se alimentó por un sin número de experiencias que vivieron los regímenes políticos de esos países. Algunos hechos muestran ejemplos de problemas típicos de gobernabilidad como son el caso de los nuevos movimientos sociales de resistencia engendrados en la región; las guerrillas, el narcotráfico, la creciente inseguridad pública, la violencia ciudadana urbana y los innumerables episodios de protesta social son sólo algunos ejemplos de lo anterior.

Tomando en consideración los ejemplos sobre el problema de la gobernabilidad que se han mencionado, más un basto cúmulo más que han tenido lugar en los últimos años, puede suponerse que son, el mal manejo de los indicadores económicos, la incapacidad del gobierno para responder oportunamente a demandas sociales básicas, las tensiones institucionales entre los diferentes poderes, la irrupción de la violencia en sus diferentes modalidades y la pérdida de legitimidad por parte de los gobernantes, los factores más comunes que han generado episodios de ingobernabilidad en la región latinoamericana.

En ese sentido, puede decirse que los acontecimientos recientes de inconformidad social en sus diferentes manifestaciones han cambiado el sentido del debate en torno a la gobernabilidad. Ahora, la balanza se está acercando a un saludable punto de equilibrio, donde “estabilidad y cambio, libertad y orden, expansión de la participación política y eficacia en la toma de decisiones, obligaciones gubernamentales y responsabilidad ciudadana, entre otros factores”⁵, no son vistos como términos excluyentes o contrarios, sino como elementos que deben ser conjugados en justa medida. Es por lo anterior que en la actualidad el gran reto de

⁴ Nohlen Dieter, “Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina, en *Colección temas de la democracia*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, p. 35.

⁵ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, núm.6, p. 12.

los gobiernos latinoamericanos y de otras regiones del mundo se basa en construir un régimen democrático de forma y sustancia, a la vez legítimo y eficaz.

Si se retoma la definición que hace Norberto Bobbio sobre la democracia como la forma de gobierno que contiene las reglas fundamentales que establecen quien está autorizado para tomar decisiones, bajo que procedimientos y en que condiciones, se estará de acuerdo en que esta forma de gobierno es considerada como tal sí y solo sí: los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta; el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y están garantizadas un conjunto de libertades básicas que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.

Ahora bien, si se está de acuerdo en que la democracia es una forma de gobierno, la gobernabilidad en cambio, es una particularidad de los regímenes políticos, la cual señala el grado y la capacidad de gobernar que se ejerce en una sociedad determinada, y ese grado de gobierno se encuentra de manifiesto por un nivel de “equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”.⁶ Por tal motivo, y aceptando que tal particularidad no pertenece sólo a los gobiernos con regímenes democráticos, es necesario encontrar y determinar los aspectos positivos y negativos del binomio gobernabilidad-democracia.

Desde el lado positivo, como se sabe, los argumentos a favor de la gobernabilidad de la democracia pueden ser fundados en la triple consideración de los factores de, “legitimidad”, “eficacia” y “estabilidad”.⁷ Por lo que concierne al primer elemento, el gobierno democrático es más propicio a generar legitimidad social, ya que en principio se establece el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia. Por otra parte, sólo en un régimen democrático es posible procesar las iniciativas de la sociedad, lo que supondría que la toma de decisiones fuera más

⁶ *Ibid*, p. 37.

⁷ *Ibid*, p. 38.

eficiente. Y por último, las democracias suelen ser regímenes políticos más estables que los autoritarios, pues en estos últimos, las tensiones que se generan a causa de la represión, degeneran en intensos episodios de inestabilidad.

Precisamente, “al contrario de lo que sucede en un sistema autocrático que es capaz de controlar la demanda habiendo sofocado la autonomía de la sociedad civil... en la democracia, por el contrario, la demanda es fácil y la respuesta difícil”.⁸

Ahora bien, mientras que las virtudes de la democracia para gobernar sociedades complejas han sido generalmente reconocidas, el lado negativo de la relación ha recibido un tratamiento desigual. Desde esta perspectiva, dos problemas en particular han preocupado a los estudiosos de la cuestión: uno de ellos señala las “tensiones internas”, en el sentido de que la operación de las reglas de juego democráticas pueden generar problemas de gobernabilidad; el otro apunta a las “limitaciones externas”, y destaca que esas reglas, aún funcionando plenamente, son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado.⁹

Acierta Xavier Arbós cuando afirma que:

la cuestión es la de la precariedad contemporánea de la gobernabilidad específica de los países democráticos, dotados de una constitución política pluralista, basada en la ciudadanía. La cuestión, en una palabra, es esclarecer por qué la modernidad avanzada –que pretende haber resuelto democráticamente las antinomias entre legitimidad y eficacia- es precisamente la causa específica de los problemas de ingobernabilidad que dificultan la buena marcha de nuestras sociedades y el logro de sus ideales y objetivos como civilizaciones de libertad, progreso y paz.¹⁰

Por su parte, Norberto Bobbio resume el argumento básico referente a las tensiones internas, y en ese sentido, menciona que los problemas de la llamada

⁸ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 28.

⁹ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, núm.6, p. 38.

¹⁰ Xavier Arbós, *Op. Cit.* p. 5.

ingobernabilidad de la democracia se generan a partir de una sobrecarga de demandas sociales a las que los gobiernos no pueden responder de manera eficaz.

Por un lado, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal facilitan por parte de los individuos y grupos, peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso. Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar decisiones colectivas, o que deberían dar respuestas a las demandas generadas por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles, mediante el juego de vetos cruzados, la toma de decisiones.¹¹

Para dejar en claro el argumento anterior, es preciso mencionar que la lógica del conflicto social se desarrolla de manera distinta en los regímenes democráticos y autoritarios; mientras que la formulación de las demandas y la expresión pública de las mismas se facilita en los primeros, en los segundos opera la lógica contraria. Las instituciones de los regímenes autocráticos inhiben la información, prohíben la organización y reprimen la expresión del conflicto.

Otro elemento a contemplar en el argumento, es el que se refiere al problema de la distribución del poder, pues dentro de los regímenes democráticos el supremo poder se encuentra dividido. Tal división supone la existencia de una coordinación adecuada en la toma de decisiones, tarea que, en la mayoría de los casos, complica tal procedimiento.

De esta manera, cuando hay evidencia de demandas ante los poderes públicos, las decisiones deben procesarse en un camino más largo y complejo que en el caso de los regímenes autocráticos, tanto porque es preciso respetar el proceso de deliberación en el interior de los ámbitos colegiados, como porque es necesario hacer coincidir en una misma línea de acción a las distintas instancias gubernamentales, es decir, entre los diferentes poderes.

¹¹ Norberto Bobbio, "Democracia e ingobernabilidad", en *Liberalismo y Democracia*, México, 1985, Fondo de Cultura Económica, p. 104.

Por su parte, Przerworski hace mención sobre la tesis de Locke, la cual propone que un gobierno dividido, en el sentido de que diferentes órganos tienen distintas funciones, se encuentra limitado. “La idea es que si un gobierno está dividido, cualquier acción habrá de requerir la cooperación de varios órganos independientes.”¹² Por lo anterior, cualquier gobierno dividido que estuviera limitado en lo que puede hacerles a los ciudadanos, también podrá estar limitado en lo que puede hacer por ellos.

Por lo que respecta a las limitaciones internas, entonces, el gran reto del gobierno democrático consiste en mantener un equilibrio dinámico entre la participación ciudadana, la cual no se agota en el voto, y una eficaz toma de decisiones.

Si las limitaciones internas de la gobernabilidad democrática, como su nombre lo indica, se generan dentro de las mismas reglas de operación de la democracia, las limitaciones externas, por el contrario, se originan en los conflictos que surgen en la integración de los intereses en una sociedad compleja.

Aunque algunos autores afirmen que el fin último de la democracia son los individuos libres, “lo que ha sucedido en los Estados democráticos es exactamente lo opuesto: los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diferentes ideologías y, cada vez menos los individuos”.¹³ De este modo, el régimen democrático se ha encontrado con dos dificultades al respecto: la primera al unificar la diversidad de intereses sociales con base en el interés público de la ciudadanía (no hay una única ciudadanía sino múltiples ciudadanos), la segunda al articular las diferentes modalidades de representación de intereses, con los cauces de las organizaciones y mecanismos políticos tradicionales.

¹² Adam Przerworski, “El Estado y el ciudadano”, en *Revista Política y Gobierno*, México, 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. V, núm.2., 2do. Semestre, p. 344.

¹³ Norberto Bobbio, “Democracia e ingobernabilidad”, en *Liberalismo y Democracia*, México, 1985, Fondo de Cultura Económica, p. 17.

En ese sentido puede afirmarse que cuando las sociedades se vuelven más diferenciadas y complejas, las formas tradicionales de la democracia dejan de ser eficientes. Por poner un ejemplo puede aludirse a lo que algunos científicos sociales llaman la crisis del sistema de partidos; fenómeno que habla de la deficiente operatividad de una de las instituciones clásicas de la democracia para canalizar y organizar la participación y representación de los intereses de la sociedad, tal hecho no es otra cosa mas que la incapacidad que tienen actualmente los partidos políticos para operar como instrumentos de participación y representación ciudadana.

En virtud de estas limitaciones externas, la democracia se enfrenta al gran reto de fortalecer sus actuales instituciones y crear nuevas formas de organización y participación de la ciudadanía, ya que de lo contrario, la gobernabilidad de las actuales sociedades complejas se verá amenazada. Luego entonces, el verdadero desafío de la democracia no consiste en competir con otras alternativas de regímenes políticos como los autoritarios que se encuentran en un verdadero retroceso, sino de reformar sus instituciones con el fin de superar sus problemas endógenos, además de ampliar sus mecanismos de representación para poder superar con menor dificultad, al mismo tiempo, sus limitaciones externas.

Así mismo, en el caso de los problemas internos, la tarea consiste en desarrollar una estructura institucional capaz de evitar los problemas generados por la fragmentación del poder y al mismo tiempo, acelerar el procedimiento de toma de decisiones. Bajo esta perspectiva, es indispensable considerar la necesidad de crear nuevos caminos de comunicación entre el Estado y la sociedad, alternativos a los tradicionales como el sistema de partidos, la división de poderes y las elecciones.

Por lo anterior es preciso observar que cuando se piensa en las condiciones necesarias para lograr un nivel aceptable de gobernabilidad dentro de una sociedad democrática, es enfático mencionar que las instituciones clásicas de la democracia participativa son sólo una parte, es pertinente también, controlar otros

factores como son el manejo eficaz y eficiente de la economía, la promoción del bienestar social, el cuidado del medio ambiente, el fortalecimiento de las instituciones, entre otros.

Este mismo razonamiento es retomado por Przerworski cuando afirma que “La democracia es un sistema de derechos políticos positivos. Más por sí misma, la democracia no crea las condiciones sociales y económicas necesarias para que estos derechos se ejerzan eficazmente.”¹⁴

Luego entonces, la habilidad para gobernar requiere, además del respeto a la institucionalidad democrática, la destreza para administrar de forma eficaz las demandas y los complejos problemas sociales. El logro de una adecuada gobernabilidad se basa en la concertación de acuerdos básicos entre las cúpulas dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas de gobierno; “cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un ‘paradigma de gobernabilidad’”.¹⁵ Sin embargo, lo anterior no debe interpretarse de forma incorrecta como ausencia de conflictos o falta de acuerdos, sino que éstos, en un clima de estabilidad, tienen solución.

Preocupado por la integración sistematizada de los campos de actuar del gobierno, Camou (1997) sugiere que los acuerdos básicos mencionados anteriormente se generen dentro de tres niveles distintos; el primero referente a la cultura política, el segundo en un nivel institucional-organizacional y el tercero en el ámbito de las políticas públicas.¹

Para el primer nivel, referente a la cultura política, es indispensable elaborar un discurso que articule las ideas y apreciaciones valorativas de un proyecto nacional,

¹⁴ Adam Przerworski, “El Estado y el ciudadano”, en *Revista Política y Gobierno*, México, 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. V, núm. 2., 2do. Semestre, p. 374.

¹⁵ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, núm. 6, p. 46.

¹⁶Ver cuadro en el anexo 1

el cual contendrá los objetivos y las líneas generales de acción que debe seguir el gobierno en turno y los precedentes, de tal suerte que pueda legitimar ante la ciudadanía y la sociedad civil las decisiones provenientes del gobierno.

Innovar enfoques que sirvan para plantear un proyecto nacional, a partir del cual se logre un consenso social, implica, por un lado, que aún dentro de la economía de mercado, se requiere de una brújula y una estrategia para navegar con éxito dentro de ella y, por el otro, establecer indicadores que permitan conocer en qué medida el estado del país y el de sus habitantes, responden a la nación que nos proponemos construir.¹⁷

En el segundo nivel, referente a la parte de las instituciones y organizaciones, a diferencia del primero, se pretende llevar a buen puerto las orientaciones generales que se establecen en el primer nivel. Para ello es indispensable establecer las reglas de acción necesarias para la toma de decisiones con la intención explícita de equipar al régimen político de nuevas alternativas de comunicación entre el gobierno y la sociedad. En esta etapa, será necesario establecer de manera clara los lineamientos legales que permitan lograr tal objetivo.

Finalmente, el tercer nivel de acción se desarrolla en un ámbito más específico, pues es ahí donde se encuentran los espacios en los cuales se realizan las orientaciones, los principios y valores generales del proyecto nacional. Dicho de otra manera, es el campo en el que se realizan las políticas públicas, las cuales deberán ser evaluadas bajo criterios de eficacia/eficiencia.

En conclusión, “delinear ese contorno que es nuestro proyecto nacional implica planear, anticipar, prever, proyectar para después ordenar, alinear, ajustar, medir, construir, administrar.”¹⁸

2.2 Los elementos de la gobernabilidad democrática

¹⁷ Alfredo Acle Tomasini, *El porvenir comienza hoy: plan de un México presente*, México, 2000, Océano, p. 126.

¹⁸ Ver en el anexo 3 el ejercicio de planeación a través de un modelo metodológico del balance nacional propuesto por Alfredo Acle Tomasini.

Para comenzar a definir los elementos componentes de la gobernabilidad democrática es necesario mencionar algunos aspectos importantes. En la actualidad, el término gobernabilidad ha sido sustituido por su opuesto, el de ingobernabilidad, el cual ha sido influenciado por implicaciones pesimistas y en algunos casos conservadoras, nutridas de experiencias históricas en los países capitalistas.

Las posiciones más genuinas son las de aquellos que atribuyen la crisis de gobernabilidad a la incapacidad de los gobernantes (hasta llegar a constatar la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas) y las de los que atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos. En esta segunda posición se define la ingobernabilidad como una sobrecarga de demandas.

Ahora bien, retomando los dos argumentos anteriores como los principales que ofrecen una explicación de la crisis de gobernabilidad, puede deducirse, de cualquiera de las dos posturas, que lograr un nivel adecuado de estabilidad política y social requiere de ciertos elementos o condiciones básicas. Y para llegar a comprenderlos (as) es necesario dejar en claro que cuando se habla de gobernabilidad o ingobernabilidad se alude a la relación dinámica entre gobernantes y gobernados, y no sólo a una dimensión específica de esa relación. En otras palabras, “no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable”¹⁹; Mas bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. Por lo anterior, es importante comprender que la gobernabilidad no es sólo tarea de los gobiernos como frecuentemente se piensa, sino de todos los integrantes de una comunidad política. Ella es “por definición la resolución colectiva de los problemas”.²⁰

¹⁹ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, núm.6, p. 15.

²⁰ Renate Mayntz, *The State and civil society in modern governance*, Argentina, 2001, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. P. 5.

Ahora bien, para poder desarrollar este apartado delimitando los componentes básicos de la gobernabilidad, es necesario mencionar las definiciones básicas que de tal término se han hecho.

La primer definición corresponde a Juan Rial, quien entiende a 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 perseguir esas metas previamente definidas”.²¹ Lo contrario, la incapacidad para obtener tal objetivo llevaría a la ingobernabilidad. En esta primera definición, la gobernabilidad se ubica como una propiedad de los gobiernos; efectividad y eficiencia serán las características relevantes, las cuales permitirán cumplir, por parte de los gobiernos, los objetivos planteados.

Por otra parte, Angel Flisfisch menciona que “se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo”, trátase de un período de gobierno o de varios sucesivos, “considerando principalmente las dimensiones de la ‘oportunidad’, la ‘efectividad’, la ‘aceptación social’, la ‘eficiencia’ y la ‘coherencia’ de sus decisiones”.²²

Xavier Arbós y Salvador Giner, en congruencia con el argumento de Flisfisch, mencionan que la gobernabilidad es la “cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía”.²³

Por su parte y con la más conocida de las definiciones, afirma Camou²⁴, es la que aportan Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki en su reporte trilateral. Para los autores, la gobernabilidad o en su defecto la crisis de ésta, consiste en un

²¹ Juan Rial, “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 2, abril-junio de 1998, p.11.

²² Angel Flisfisch, “Gobernabilidad y consolidación democrática” en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm.3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

²³ Xabier Arbós, *Op. Cit.* p. 13.

²⁴ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, núm.6, p. 17.

estado de equilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de demandas sociales y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos.

Retomando las definiciones anteriores y haciendo un esfuerzo por seleccionar imparcialmente los componentes básicos, que a juicio de los autores antes citados, son indispensables para la gobernabilidad de los regímenes democráticos, puede concluirse que son la “eficacia”, la “legitimidad” y la “estabilidad” los más importantes en el ejercicio del poder político. A su vez, estos elementos básicos se encuentran enmarcados en una corriente de pensamiento que se ha desarrollado a lo largo de la historia del pensamiento político. Por tal motivo, a continuación se mencionará a que tradición pertenecen cada uno de los componentes básicos de la gobernabilidad:

a) Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la “razón de Estado”.

Esta primera corriente de pensamiento, pone principal énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia dentro del ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de “razón de Estado”, con la que se principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.²⁵

La tradición de Maquiavelo se encuentra caracterizada por sustituir el criterio moral y ético de la acción política, por el de eficacia/eficiencia instrumental sustentada en el fin de mantener el poder político. Y en una misma línea de pensamiento, en la del realismo político, la sustancia de la actividad política se encuentra en el ejercicio eficaz y eficiente del poder.

b) Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del “buen gobierno”.

²⁵ *Ibid*, p. 18.

Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del “buen gobierno”. De acuerdo con lo anterior y siguiendo la historia del pensamiento político, en la línea del desarrollo del pensamiento político que va de Platón y Aristóteles hasta antes de Maquiavelo, el argumento común es el que se refiere a la búsqueda de la mejor forma de gobierno. A decir de Aristóteles “nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida”.²⁶

La preocupación de los pensadores políticos en la insistente búsqueda de la mejor forma de gobierno no fue sólo interés de los autores clásicos como Platón y Aristóteles; mucho tiempo después, esta misma preocupación ocupó parte de la obra de Jean Bodino y John Locke al señalar que un gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden.

Bajo la tradición del “buen gobierno”, los pensadores correspondientes a esta línea de pensamiento ponen especial atención a la relación entre legitimidad y ejercicio del poder, subrayando la importancia de la calidad de la acción gubernamental. Así mismo, es importante señalar que bajo esta corriente, se hacen manifiestas las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad, por parte de varios sectores de la población, de acceder a una vida digna. Luego entonces y bajo esta perspectiva, los gobiernos con pretensiones de generar gobernabilidad deberían recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.

c) Gobernabilidad y estabilidad.

Junto a estas dos vertientes, podríamos hablar de una tercera corriente que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto especial atención en el

²⁶ *Ibid*, p. 20.

antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la forma de la “estabilidad”.²⁷

Con base en el argumento anterior, puede afirmarse que un sistema político es más gobernable en la medida que tenga mayor capacidad de adaptación y mayor capacidad de cambio institucional respecto de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. Luego entonces, estabilidad es entendida como la anticipada capacidad del sistema para perdurar en el tiempo. Por lo que “(...)no carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la estabilidad, porque (...)la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una constitución opuesta, no es uno de los más importantes –sino el principal- criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas”.²⁸

Por otra parte, el gobierno, desde el momento de la aparición del Estado y aún antes, consiste en una institución que se erige en el núcleo central de la comunidad política. Este núcleo reúne o intenta reunir, entre otras, las siguientes condiciones:

- a. ostenta –a menudo compartiéndola con presidencias estatales, parlamentos y tribunales- la autoridad suprema de un Estado, su soberanía;
- b. transmite órdenes que los súbditos –frecuentemente ciudadanos- deberán obedecer; es decir, ordena la vida económica, política y cultural hasta donde llega el alcance de dichas órdenes;
- c. distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza;
- d. otorga y quita privilegios, autoridad y reconocimiento a sus súbditos, es decir, distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas sociales a individuos o colectivos determinados;
- e. se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, pues son bienes u

²⁷ *Ibid*, p. 21.

²⁸ Norberto Bobbio, *La Teoría de las Forma de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, México, 1989, Fondo de Cultura Económica, p. 20.

objetivos colectivos generales como, por ejemplo, la conducta de la guerra, la emisión de moneda o la administración de justicia.²⁹

Todas estas características, y otras que pueden añadirse, se fundamentan en dos condiciones esenciales, las cuales ha de cumplir cualquier gobierno para que su existencia no sea precaria: la legitimidad y la eficacia. Ambas características necesarias para la estabilidad de un sistema político u ordenamiento social. Así, la gobernabilidad consiste clara y precisamente en la capacidad de un gobierno en obtener estos dos calificativos en su actuar.

Una vez habiendo señalado las condiciones de la gobernabilidad bajo diferentes corrientes de pensamiento, puede definirse tomando en consideración sus tres principios básicos; eficacia, legitimidad y estabilidad.

De este modo:

eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un “círculo virtuoso” de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un “círculo vicioso” que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.³⁰

2.3 Los niveles de gobernabilidad

Tomando en consideración que los fenómenos sociales se manifiestan diversos según cada caso, esta tercera parte del presente capítulo, establecerá los niveles más comunes de gobernabilidad que pueden ser observados con frecuencia en las sociedades contemporáneas, y así, obtener un diagnóstico más completo del objeto de estudio. Para ello, es necesario hacer reflexiones sensatas, evitando caer en la dicotomía simplista de gobernabilidad/ingobernabilidad.

²⁹ Xabier Arbós, *Op. Cit.* p. 4.

³⁰ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, núm.6, p. 23.

El hecho de que no pueda hablarse de un nivel “absoluto” de gobernabilidad o de ingobernabilidad depende de dos factores clave. Por un lado, el nivel de equilibrio (o de discrepancia) entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no puede ser separado de la percepción, los valores o las creencias que tienen los ciudadanos en torno a determinada situación social, económica o política.³¹ Además del entendido de que unas demandas son más prioritarias que otras, resulta lógico pensar que no todas los reclamos sociales se encuentran respaldados por grupos organizados con capacidad de movilización y amenaza. Es entonces que tanto la percepción de la sociedad como la capacidad organizativa de la misma determinan el nivel de gobernabilidad existente en una sociedad.

Lo anterior sugiere que las comunidades políticas se encuentran caracterizadas por problemas diferenciados, los cuales reciben una atención específica por parte del gobierno, en períodos de tiempo variados. Es decir, lo que para una sociedad es un problema grave, para otra puede no llegar a serlo.

Con base en las anteriores consideraciones es necesario establecer un abanico de opciones para ubicar diferentes grados o niveles de gobernabilidad. Y para efectos de este propósito, se citará la clasificación realizada por Camou, quien señala cinco grados o niveles generales de gobernabilidad.

1) Gobernabilidad “Ideal”: es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente “neutralizados”).³²

Haciendo una aproximación a este punto, puede pensarse en un gobierno muy eficiente que tiene la capacidad de satisfacer todas las demandas provenientes de la sociedad, por tal motivo, es evidente que este nivel de gobernabilidad es excepcional, sobretudo cuando se alude a las sociedades actuales.

³¹ *Ibid*, p. 25.

³² *Ibid*, p. 27.

2) Gobernabilidad “normal”: describe una situación donde las discrepancias o diferencias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles, pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.³³

Este segundo nivel de gobernabilidad describe un gobierno capaz de negociar con la sociedad, las prioridades y los tiempos de acción, con la plena intención de realizar una gestión de gobierno eficaz y eficiente. Por otra parte, sugiere a una sociedad consiente de los problemas sociales y de las limitaciones que tienen los gobiernos para actuar oportunamente.

3) Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios “anomalías”, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).³⁴

En este tercer nivel de gobernabilidad existe la percepción social de un gobierno ineficiente, pues deberán haber demandas importantes irresueltas por parte del gobierno. Sin embargo, es necesario señalar que no sólo será la falta de voluntad política por parte de los funcionarios de gobierno el problema fundamental, pues habrá ocasiones donde el gobierno no cuente con la capacidad material para dar una solución con oportunidad, o en su defecto, la sociedad, algún grupo de oposición o sector determinado, pretenderán deslegitimar al gobierno mediante la capacidad de movilización y de amenaza.

4) Crisis de gobernabilidad: describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.³⁵

³³ *Ibid*, p. 27.

³⁴ *Ibid*, p. 27.

³⁵ *Ibid*, p. 27.

Hasta aquí, el gobierno se encuentra en un proceso de deslegitimación, ya sea por la incapacidad para dar respuesta gubernamental a las demandas sociales o por otras situaciones entre las cuales pueden ubicarse escenarios inesperados o coyunturales que impidan al gobierno actuar de manera efectiva en la atención de las demandas y la solución de los problemas sociales.

5) Ingovernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto “límite” que designa la virtual disolución de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.³⁶

Aunque el autor caracterice este nivel como “límite”, la experiencia histórica nos ofrece múltiples ejemplos de ingovernabilidad. En este nivel, el gobierno se encuentra verdaderamente desacreditado hasta el grado de romperse el pacto de civilidad que existe entre un gobierno y una sociedad dentro de una comunidad política, en otras palabras, se quebranta la base del Estado. Aún con ello, es necesario considerar que los gobiernos con regímenes democráticos cuentan con instrumentos legales que permiten reconstituir el pacto social ante una situación de tal magnitud.

Una vez señalados los grados o niveles de gobernabilidad, es necesario señalar que éstos varían en función de cada Estado, pues es lógico suponer que los gobiernos y las sociedades actúan de manera diferente dependiendo del tiempo y la situación que se trate. Aún así, existen algunos indicadores generales, los cuales pueden señalar el nivel de equilibrio o de discrepancia entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.

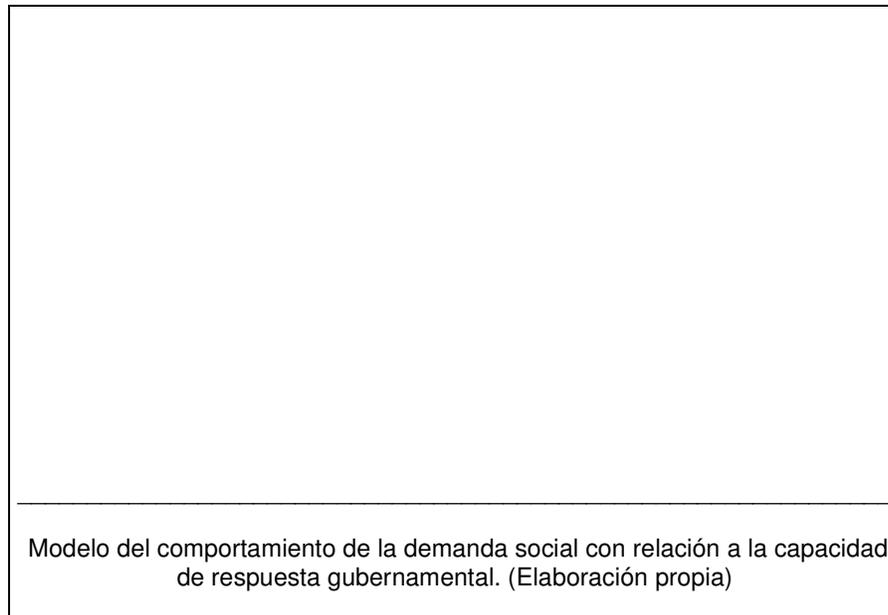
Para obtener mayor claridad en lo anterior, se exhibe el siguiente modelo matemático que refleja gráficamente el comportamiento de los niveles de la gobernabilidad en relación con dos factores fundamentales; el de las demandas sociales y el de las respuestas gubernamentales.

³⁶ *Ibid*, p. 27.

Como puede observarse en la gráfica 1, la curva ascendente representa el nivel de demandas sociales, mientras que la curva descendente represente el nivel de respuestas gubernamentales. El punto de equilibrio dinámico, donde se encuentra el nivel de gobernabilidad ideal, se ubica en la intersección de ambas curvas, por consiguiente, la separación que se representa entre ambas curvas a partir del punto de intersección, representan los niveles intermedios de gobernabilidad hasta llegar al extremo límite de la ingobernabilidad.

El modelo que se representa en la gráfica, parte del supuesto de que, si bien no es una norma que aplica a todos los tipos de comunidad política, en la mayoría de las sociedades contemporáneas, las demandas sociales crecen más rápido que las capacidades de los gobiernos para responder a ellas.

Gráfica 1



Ahora bien, resultaría una intención de poco alcance mencionar los grados de gobernabilidad existentes sin darles un sentido más amplio. Una vez hecha la clasificación de los niveles generales de gobernabilidad, es necesario ubicar las zonas más sensibles en las que los gobiernos deben trabajar de manera eficaz y legítima para poder generar o mantener un nivel adecuado de gobernabilidad. Con tal objeto, a continuación se presenta una lista de las asignaturas sensibles a tales problemas.

- 1) El mantenimiento del orden y el cumplimiento de las leyes.
- 2) Gestión eficaz y eficiente de la economía.
- 3) Mantener un nivel adecuado de servicios sociales mínimos y la promoción del bienestar.
- 4) Mantener el control del orden político y la estabilidad institucional.

En el caso del mantenimiento del orden y cumplimiento de las leyes, es frecuente encontrar diferentes tipos de déficit de gobernabilidad, uno de ellos es el referente al incumplimiento de las leyes debido a su falta de vigencia en una sociedad cambiante. Otro tipo de déficit se encuentra caracterizado por episodios de corrupción y la vinculación del gobierno con el crimen organizado. Y el tercer déficit se encuentra caracterizado por la existencia de la protesta social. Los hechos más característicos del déficit de gobernabilidad en esta primera zona son con frecuencia, la proliferación de delitos, la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía, la violencia callejera, la irrupción de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legítimo como los grupos guerrilleros, etc.

En el caso de la gestión eficaz y eficiente de la economía, los indicadores sobre déficit de gobernabilidad son, por una parte, el manejo ineficaz, por parte del Estado, de equilibrios macroeconómicos básicos como la inflación, tipo de cambio, equilibrio fiscal, balances externos, etc. Y por otra, la difícil tarea en la promoción de niveles adecuados de desarrollo, crecimiento económico, ampliación de la seguridad social, redistribución del ingreso, etc. Cuando el gobierno no realiza una adecuada gestión en esta zona, son frecuentes las crisis derivadas de un ineficaz manejo de indicadores macroeconómicos y una sociedad con enormes desigualdades económicas dónde un número considerable de grupos sociales no tienen acceso a servicios básicos como salud, educación y vivienda digna.

A su vez, en el caso del mantenimiento de un nivel adecuado de servicios sociales mínimos y la promoción del bienestar, también se ubican dos dimensiones en las que se puede encontrar déficit de gobernabilidad; la primera dimensión se refiere a la promoción del bienestar y la igualdad, mientras que la segunda se refiere a la elaboración de políticas enfocadas al combate de la pobreza. Dentro de esta zona, los síntomas más frecuentes de déficit de gobernabilidad se encuentran caracterizados por la protesta social, la cual puede amenazar las relaciones del pacto Estatal.

La última zona, referente al mantenimiento en el control del orden político y la estabilidad institucional, es susceptible de generar tres tipos de tensiones; la primera de ellas son las que se producen en el interior del sistema político debido a la incapacidad de éste para incorporar fuerzas emergentes en su interior, la segunda es una tensión institucional que se genera al interior de los poderes, sobretodo cuando existen diversos partidos o éstos se encuentran fragmentados, por último, es posible encontrar otro tipo de problemas institucionales, derivados de una ineficiente gestión cuando se presentan tensiones entre dependencias gubernamentales.

Estas cuatro asignaturas, estrechamente relacionadas entre sí, permiten establecer las condiciones de gobernabilidad de un país. Sin embargo, es necesario tomar en consideración que son circunstancias específicas las que hagan que un déficit de gobernabilidad, en una o varias zonas, se convierta en una verdadera crisis.

A diferencia de los déficit, las crisis de gobernabilidad tienen un contexto histórico más determinado, dicho término comenzó a usarse con mayor frecuencia hasta mediados de los setenta. “En aquella época fue haciéndose más notorio el incumplimiento del compromiso de posguerra, el cual establecía un delicado equilibrio entre capitalismo y democracia, entre un mercado regulado y un Estado interventor con orientaciones sociales”.³⁷ De manera simultánea, la desaceleración del crecimiento económico, el acelerado crecimiento inflacionario y los enormes desequilibrios fiscales que comenzaron a sufrir las economías capitalistas, conformaron un escenario preocupante.

Fue a partir de ese contexto que comenzó a hablarse de la crisis del Estado de Bienestar, de la necesidad de ajustar y reestructurar la económica, y de la reformar del Estado, coincidiendo que, en lo básico, las crisis tienen su génesis en la existencia de un desequilibrio entre demandas sociales, por un lado, y los recursos y prestaciones del sistema político, por el otro.

³⁷ *Ibid*, p. 31.

Este supuesto dio pie a una serie de alternativas de interpretación y enfrentamiento de las crisis.

Una primera alternativa se encuentra caracterizada por una *visión neoliberal*, por medio de la cual se sostiene que las crisis de gobernabilidad se generan a partir de que el Estado adquiere mayores competencias y formas de intervención, pues esto induce grandes expectativas sociales, produciendo una sobrecarga de demandas al gobierno. Tal sobrecarga es susceptible de fomentar varios problemas entre los que se encuentra la disminución de la eficacia gubernamental por un lado y la erosión de la legitimidad por el otro.

Los autores que comparten esta interpretación de la crisis, proponen una serie de estrategias para combatirla; entre ellas se encuentran la reducción de las competencias del gobierno cediendo gran parte de ellas al mercado, reducir las expectativas sociales, simplificar las instituciones del Estado para mantener su eficacia y buscar aumentar los recursos públicos.

Estas soluciones son parte de una campaña de organismos internacionales, liderados por los países desarrollados, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco mundial quienes exhortan, o mejor dicho condicionan, a los países que reciben préstamos a llevar a cabo políticas de ajuste estructural como los procesos de privatización y desregulación económica.

Existe una segunda alternativa de interpretación heredada del pensamiento marxista y representada por autores como James O'Connor, Jürgen Habermas y Claus Offe, y se ubica en el extremo opuesto respecto del planteamiento anterior. Esta interpretación señala que los factores de ingobernabilidad se localizan en las funciones contradictorias que debe cumplir el sistema político-administrativo en las

sociedades del “capitalismo tardío”.³⁸ De acuerdo con los autores, “el Estado tendría que satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación de capital y legitimación política”.³⁹ Por consiguiente, un Estado que garantizara abiertamente el libre juego del mercado, perdería su legitimidad y el apoyo político necesario para su funcionamiento. Por el contrario, un Estado que estorbara el proceso de acumulación de capital en aras de la legitimidad se arriesgaría a agotar la fuente de su propio poder: la capacidad de la economía para generar excedentes de los cuales derivar los recursos fiscales del sistema político-administrativo.

Ahora bien, alejados de los espectros ideológicos extremos como el neoliberal y el marxista, es necesario aceptar que el diagnóstico de las condiciones capaces de producir un déficit o crisis de gobernabilidad obliga a considerar las complejas relaciones entre el Estado, mercado y sociedad civil. Por tal motivo, es necesario alejarse de los postulados que defienden un Estado interventor como motor principal del desarrollo o por los que defienden un Estado mínimo como guardián del mercado; por el contrario, actualmente es necesario pensar en un Estado ágil y eficiente, capaz de intervenir o dejarlo de hacer cuando las condiciones así lo requieran.

La intervención del Estado puede ser superior a la no intervención cuando el diseño institucional permite a los gobiernos intervenir en la economía, al tiempo que capacita a los ciudadanos para controlar a los gobiernos. A riesgo de repetición debe enfatizarse que todo es necesario: los gobiernos deben ser capaces de distinguir cuando sus intervenciones incrementarán las tasas de rendimiento social, y deben tener instrumentos de intervención efectiva. Pero los gobiernos mismos, deben tener incentivos para intervenir bien y deben estar sujetos a sanciones cuando no actúen en el interés del público. Los políticos electos deben querer y ser capaces de controlar a la burocracia, la cual no se encuentra sujeta directamente a sanciones

³⁸ Se entiende por capitalismo tardío a la fase de industrialización vivida en la mayoría de los países democráticos menos desarrollados.

³⁹ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, 1997, Instituto Federal Electoral, núm. 6, p. 33 y 34.

populares. Los ciudadanos deben ser capaces de distinguir los buenos gobiernos de los malos y ser capaces de sancionarlos apropiadamente.⁴⁰

⁴⁰ Adam Przeworski, “Sobre el diseño del Estado” en *Informe de Seminario sobre La Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Brasil, 1996, p. 141.

Capítulo III.

El gobierno y la gobernabilidad democrática

...al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo.

El Federalista

3.1 El gobierno democrático

Si bien es cierto que el gobierno es un elemento indispensable de la gobernabilidad democrática como se menciona en el capítulo primero, es necesario establecer a que se refiere el enunciado anterior. Y a lo que alude es, básicamente, al grado de gobierno que ejercen los regímenes democráticos, es decir, a la capacidad de gobernar bajo circunstancias difíciles como las excesivas demandas provenientes de la sociedad, los escasos recursos fiscales con que cuentan los gobiernos, las demandas de rápida adaptación a los cambios sociales y a los problemas específicos de cada uno de los gobiernos democráticos existentes.

Ahora bien, para hacer más claro el argumento anterior, es indispensable plantearse algunas interrogantes: ¿Es el gobierno una parte fundamental de las sociedades contemporáneas?, si la respuesta es afirmativa, la siguiente interrogante es: ¿Qué y cómo deben actuar los gobiernos para generar gobernabilidad en las actuales sociedades contemporáneas?

Respondiendo a la primer interrogante, aclaro, que aún cuando existen otros factores de decisión pública como es el mercado y la sociedad civil entre otros, el gobierno continúa siendo, aún bajo la influencia liberal de la democracia, el centro más importante de decisión pública. Con ello, no se elimina la posibilidad o incluso el hecho de que otros factores jueguen un papel importante en la vida pública de una sociedad. Luego entonces y respondiendo a la segunda pregunta, el gobierno

debe, por su carácter público, intervenir y regular la vida pública de la sociedad y debe hacerlo bajo el seno de normas básicas como la democracia.

Y, ¿cuáles son realmente esas normas básicas?:

Una vez asentadas las bases de la democracia¹, la esencia del Estado democrático es la igualdad política, la cual no implica sólo el respeto y ejercicio de los derechos positivos de votar, ser votado, asociarse y expresarse libremente, sino también el derecho de tener un gobierno representativo y eficaz, es decir, el derecho que tiene cada ciudadano de que el patrimonio público sea efectivamente público, es decir, de todos y para todos. Para ello, los gobiernos democráticos cuentan con mecanismos institucionales, los cuales permiten al gobierno actuar de manera representativa, eficaz y legítima.

Algunos de los mecanismos que operan los gobiernos democráticos para actuar son los llamados mecanismos horizontales de pesos y contrapesos basados en la división de poderes, ya que cualquier actuación del gobierno tendrá que requerir la cooperación y gestión de varios órganos independientes. Así las cosas, el argumento anterior sugiere que mediante la aplicación de estos mecanismos, el gobierno se encuentra limitado y por lo tanto no actuará de forma arbitraria. Sin embargo, existe un problema en ello, “si un gobierno dividido estuviera limitado en lo que puede hacerles a los ciudadanos, también podrá estar limitado en lo que puede hacer por ellos.”² Es por lo anterior que además de contar con instrumentos que limiten al gobierno a actuar de acuerdo a intereses privados, es necesario contar, a su vez, con incentivos que los motiven a respetar y fomentar el interés público.

Como se ha señalado durante el desarrollo del presente trabajo, la gobernabilidad democrática es una peculiaridad multidimensional del gobierno, donde una de

¹ Ver cuadro sobre las bases de la democracia en el anexo 4

² Adam Przeworski, “El Estado y el ciudadano”, en *Revista Política y Gobierno*, México, 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. V, núm.2., 2do. Semestre, p. 345.

cuyas esferas es, sin duda, el nivel de desempeño gubernamental. Lo anterior quiere decir que el gobierno y su capacidad de actuar en beneficio de la sociedad, determinan de algún modo, el grado de gobernabilidad existente en un sistema social.

Aún dentro del juego democrático, el sistema de pesos y contrapesos podría prevenir que los gobiernos violaran la ley, pero a la vez hace que sea más difícil hacerla valer. Y en el caso extremo, con un sistema de pesos y contrapesos en cada paso del camino, el gobierno no puede hacer casi nada.³

Sin embargo, hay que tener cautela en que el argumento anterior no sirva para justificar la actuación precaria de los gobiernos democráticos, ya que si bien existen diversas limitantes para su actuación, cuentan también con facultades, incluso discrecionales, para gestionar el bienestar público de forma eficiente y conforme al interés general.

Las elecciones a su vez, forman parte de otros mecanismos, los verticales, de control del gobierno. Bajo este supuesto, existen dos formas a través de las cuales las elecciones pueden hacer que los gobiernos actúen en beneficio del público. La primera de ellas es el mandato, mecanismo bajo el cual los candidatos a ocupar puestos de representación popular, una vez electos, se dedican a implementar las políticas prometidas en las plataformas electorales de las campañas políticas precedentes.

Así mismo, Przeworski (1998) menciona que la representación como mandato ocurre cuando se cumplen tres condiciones básicas; cuando los intereses de los políticos coinciden con los de los electores, cuando los políticos quieren ser elegidos y reelegidos y finalmente, cuando el gobernante es elegido por políticas que representan la preferencia del elector decisivo y cuando enfrentan una amenaza creíble de ser castigados por desviarse del mandato.

³ *Ibid*, p. 354.

Ahora bien, es importante mencionar que este mecanismo no siempre es efectivo ya que por una parte, las políticas ofertadas por los candidatos no siempre suelen ser las mejores y los electores no siempre se encuentran informados sobre las políticas, y por otro lado, porque una vez electo, ningún gobierno se encuentra obligado a aplicar su plataforma electoral. Además de lo anterior, se puede dar el caso en que los gobiernos se vean obligados a cambiar sus políticas por circunstancias coyunturales.

En ese sentido, los gobiernos deben contar con un marco de flexibilidad que les permita manejar las circunstancias cambiantes. “Si los ciudadanos esperan cambios en las condiciones y el gobierno tiende a ser representativo, los ciudadanos no querrán atarle las manos con sus instrucciones”.⁴

Otra forma de controlar al gobierno, derivada de los mecanismos verticales, es la rendición de cuentas. Este tipo de control ocurre cuando los electores votan por retener al gobernante actual mientras éste promueve su bienestar y cuando el gobernante elige la política necesaria para que sea reelegido.

Este tipo de representación puede ser efectiva dentro de los países democráticos que contemplan la reelección y suele ser un incentivo a buscar el bien común. Desde un enfoque realista, el fin último de todos los gobiernos, o mejor dicho de los gobernantes, es mantener el poder. Pero, ¿qué pasa en los países donde no existe la reelección?. Seguramente, los gobernantes no tendrán incentivos para actuar en beneficio de los ciudadanos, porque el mecanismo de rendición de cuentas lo más que hará para ellos será asegurar el triunfo futuro de los próximos líderes políticos pertenecientes al mismo partido político.

Como puede observarse, los mecanismos democráticos tanto horizontales como verticales más frecuentes para controlar a los gobiernos, ostentan un grado variable de efectividad incuestionable, pero no son suficientes para asegurar a los

⁴ Adam Przerworski, “Democracia y Representación” en *Revista Metapolítica*, México, 1999, Vol. 3, núm. P. 237.

ciudadanos el debido manejo de los asuntos públicos por parte de sus gobernantes, debido al grado de discrecionalidad con el que cuentan los gobiernos. Lo anterior no es una crítica negativa a la secrecía formal de los diferentes poderes que constituyen un gobierno, de hecho, aún cuando un gobierno democrático debe actuar de manera abierta e informada, esta capacidad discrecional permite al gobierno actuar eficazmente, sobretodo cuando se trata de asuntos relacionados con cuestiones de seguridad.

Luego entonces, como ni la simple separación de las tres funciones del gobierno y la asignación de cada una a un poder distinto, ni las elecciones, bastan para crear verdaderas condiciones de control al gobierno, es necesario apostar a favor de mayores instrumentos institucionales de control ciudadano, ya que si bien es cierto, el principio y el fin de todo gobierno democrático es precisamente, el ciudadano. Y para lograr que así sea es necesario comenzar por construir un régimen de información libre, ya que los ciudadanos tienen el derecho e incluso la obligación de estar informados de lo que hacen sus gobiernos.

En resumen, los mecanismos institucionales de control gubernamental son un instrumento importante de la gobernabilidad democrática, como se ha mencionado en un principio, los gobiernos democráticos deben garantizar los derechos de libertad, pero también, deben garantizar el bienestar público. Es por ello que los intentos para mejorar las elites de gobernación tienen que ir de la mano de la educación y cultura de los ciudadanos, con vistas a esclarecer e informar a la opinión pública y facultar a la ciudadanía para ejercer un control más efectivo sobre los gobiernos.

En esta materia, “cabe pensar en un intercambio virtuoso entre un aumento del poder del Estado y un aumento del control público del Estado; cabe pensar en permitirle al gobierno gobernar, y a los gobernados controlar al gobierno.”⁵

⁵ *Ibid*, p. 252.

Por ello, en la actualidad un gobierno democrático resulta más complejo de operar con eficacia y legitimidad que un gobierno autárquico. Actualmente los gobiernos, además del mandato constitucional que los obliga a actuar bajo las reglas del derecho positivo, se enfrentan a una ciudadanía sofisticada; es decir, una ciudadanía crecientemente educada, informada, exigente y responsable de los asuntos públicos. Mas aún, “el lugar de los gobiernos en el espacio de lo público es clara: asegurar las condiciones de vida en términos de seguridad, desarrollo, bienestar, educación, salud, medio ambiente y calidad de vida”⁶.

3.2 La administración de lo público y la gobernabilidad

Tomando en consideración el “modelo simple de gobierno”⁷ de Rose (1998), existen cinco elementos que constituyen al gobierno; las leyes, los ingresos fiscales, los empleados públicos, las organizaciones públicas y los programas públicos.

Ahora bien, bajo el supuesto de que el gobierno es un conjunto de organizaciones formales⁸, se entiende entonces que son éstas organizaciones y no los políticos o los funcionarios las que le dan una estructura y continuidad a las actividades del gobierno, formando una diferenciación entre lo efímero y lo perdurable.

Estas organizaciones gubernamentales se identifican como estructuras administrativas formales establecidas por la Constitución o las leyes públicas, dirigidas por funcionarios electos o designados y financiadas principalmente por los impuestos. Sin embargo, el gobierno es también un conjunto de programas y políticas que lo definen no solamente por lo que es (un conjunto de organizaciones) sino por lo que hace.

⁶ Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, 2003, Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 40.

⁷ Véase gráfica del modelo simple de gobierno en el anexo 4.

⁸ Richard Rose, *El Gran Gobierno*, México, 1998, Fondo de Cultura Económica, p. 63.

Luego entonces, el gobierno ejerce su capacidad de gobernar en la medida en que moviliza recursos como son las leyes, los ingresos fiscales y los empleados públicos, combina estos recursos en programas y políticas específicas a través de la negociación y participación de los poderes del gobierno y entrega los resultados a través de los bienes y servicios públicos.

Hacer lo anterior y más aún hacerlo de manera efectiva y oportuna, se ha vuelto cada vez más un asunto complejo para los líderes políticos. En la actualidad y desde hace ya algunas décadas el gobierno ha crecido; hoy por hoy, los gobiernos democráticos se enfrentan a una diversificación de complejos problemas sociales que los obligan a intervenir cada vez más en la vida social. Un gobierno contemporáneo tiene grandes y numerosos compromisos institucionalizados que su propia inercia lo empujará año tras año. “La alteración de su curso, ya no digamos la reversión de la dirección del gobierno, no es tarea que pueda realizarse en el período relativamente corto que media entre una elección general y la siguiente”.⁹

Los gobiernos contemporáneos reciben, principalmente, influencias económicas y políticas que los exhortan o los obligan a su crecimiento. Estas influencias están determinadas básicamente por el crecimiento económico y la estructura del mercado por una parte, y las necesidades sociales y políticas que demanda la sociedad por otra.

Rose (1998) menciona las siguientes influencias económicas y políticas determinantes en el tamaño del Gobierno.

Económicas:

- a) el crecimiento económico
- b) la demanda de los consumidores
- c) el ingreso boyante
- d) elevación de los costos

⁹ *Ibid*, p. 83.

- e) el cambio demográfico
- f) cambios de la estructura social

Políticas:

- a) lo que quieren los votantes
- b) lo que quieren los políticos o los burócratas
- c) lo que quieren los partidos
- d) lo que quieren los grupos de interés
- e) la predisposición ascendente de la inercia política
- f) el gobierno como institución insatisfecha
- g) las políticas como su propia causa
- h) la acumulación política
- i) los sucesos políticos de choque

Sin duda alguna estos elementos, más otros que no se contemplan en la lista pero que influyen de alguna manera, han sido determinantes en el crecimiento de los gobiernos democráticos. Pero más allá de analizar las causas, es necesario también mencionar las consecuencias del tamaño del gobierno, partiendo del hecho de que durante el siglo XX y hasta nuestros días, aún bajo las reformas neoliberales, los gobiernos realizan mayores tareas e intervienen más en la vida social que en siglos anteriores.

Las dimensiones de los gobiernos democráticos contemporáneos, aunque unos más grandes que otros, enfrentan serios problemas de eficacia – eficiencia. Los gobiernos no funcionan plenamente con la simple caracterización de ser democráticos, es necesario a su vez obtener efectividad en sus acciones.

Bajo este argumento, “La eficacia es la primera preocupación del gobierno. El gobierno no es sólo un asunto de buenas intenciones, sino también de realizaciones.”¹⁰ La eficacia es un asunto de suma importancia para el gran

¹⁰ *Ibid*, p. 13.

gobierno, porque mientras mayor sea la eficacia de un gobierno mayor será el impacto de sus programas sobre la sociedad.

Con base en lo anterior, en la medida en que un gobierno sea capaz de movilizar sus recursos, asignarlos a un complejo de organizaciones y proyectarlos en programas y políticas públicas eficaces, el nivel de gobernabilidad será favorable tanto para el gobierno como para la ciudadanía y el interés público. En ese sentido, un gobierno plena y verdaderamente legítimo debe gozar del consenso de los ciudadanos, así como demostrar eficacia en la acción.

Cuando se habla del tamaño del gobierno se alude a diversos componentes entre los que se encuentran el nivel de ingresos públicos que recibe u obtiene, el volumen de leyes promulgadas, la cantidad de empleados públicos que contrata, el número de programas y políticas públicas que pone en marcha, entre otros factores. Ahora bien, la idea de un gobierno grande, en los términos anteriormente planteados, puede llevar a pensar en que entre más grande sea un gobierno, más beneficios aportará a la sociedad. Sin embargo, aceptar tal afirmación es creer en una explicación simplista y hasta cierto punto falsa, la realidad es que la eficacia de un gobierno no depende de su tamaño, sino de su destreza en combinar virtuosamente sus recursos, sean abundantes o escasos, en beneficio de la ciudadanía. El fin de los gobiernos democráticos no debe consistir en hacerse grandes o pequeños, sino en ajustarse al tamaño de las necesidades de su ciudadanía.

En esa lógica, David Osborne y Ted Gaebler (1992) consideran la posibilidad y aún más la necesidad de un nuevo modelo de gobierno, y en ese tenor escriben ellos:

creemos profundamente en el gobierno. No lo contemplamos como un mal necesario. Todas las sociedades civilizadas poseen algún tipo de gobierno. El gobierno es el mecanismo que utilizamos para tomar decisiones comunes... Constituye el medio por el que prestamos servicios que benefician a toda la población... Es el medio por el que resolvemos los problemas colectivos. Creemos también, que una sociedad civilizada no

puede funcionar eficientemente si no tiene un gobierno eficiente... En tercer lugar, creemos que las personas que trabajan en el gobierno no son el problema; el problema consiste en los sistemas dentro de los cuales trabajan... En cuarto lugar, creemos que ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales resultan muy pertinentes para las dificultades que nuestros gobiernos afrontan en la actualidad. No resolveremos nuestros problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con la “privatización” de las ya existentes. A veces, en ciertos sectores, necesitamos recortar o aumentar el gasto, crear nuevos programas o privatizar las funciones públicas. Pero para hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos rehacerlos... Y por último, creemos profundamente en la igualdad.¹¹

Los diez principios de un gobierno empresario¹², modelo propuesto por los autores antes mencionados, en definitiva no son la panacea en la solución de los problemas de los gobiernos contemporáneos, la compleja sociedad contemporánea demanda de mayores propuestas, sin embargo, considerar estos principios sería un buen principio para reconfigurar al gobierno y sus partes, y aquí el mayor desafío será, coincido con Przerworski, el que hacer institucional.

3.3 La gestión pública y las políticas públicas en los gobiernos con gobernabilidad.

Como se indica en el apartado anterior, el gobierno en la actualidad y desde hace ya algunas décadas, constituye una parte cuya importancia es creciente en la vida diaria de la sociedad y del ciudadano. Perfilado, en épocas anteriores, a las tareas básicas de la administración de los correos, la vigilancia de calles y la defensa de la nación en tiempos de guerra, ahora provee un creciente conjunto de bienes y servicios tan grande que resulta difícil poderlo enumerar. Además, los gobiernos actualmente regulan una basta labor de actividades privadas. Incluso con las

¹¹ David Osborn y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, México, 1992, Fondo de Cultura Económica, p. 16-18.

¹² Un gobierno catalizador: Tomar el timón en lugar de los remos; El gobierno de propiedad comunitaria: Delegar poder en lugar de servir; El gobierno competitivo: Introducción de la competencia en los servicios; El gobierno con sentido de misión: Transformación de las organizaciones regidas por reglas; El gobierno orientado a los resultados: Financiamiento de los resultados no de los insumos; El gobierno regido por el consumidor; satisfacción de las necesidades del consumidor, no de la burocracia; El gobierno empresario; ganar en lugar de gastar, El gobierno previsor: prevenir en lugar de curar; El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo; y El gobierno orientado al mercado: Impulsar el cambio por medio del mercado.

reformas estructurales que varios países han aplicado bajo el abrigo de gobernantes de centro derecha y derecha, esta característica de gobierno activo sigue siendo vigente.

Al lado del crecimiento del gobierno está también el crecimiento de las instituciones y organizaciones que lo componen, aquí, la administración pública ha jugado un papel muy importante pues se ha configurado como un componente fundamental a través del cual se explica la capacidad de gestión del gobierno. “La administración y la burocracia al parecer son casi tan antiguas como el gobierno mismo”¹³, pero ahora se han convertido en una parte cada vez más importante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo.

Si se revisa el concepto de administración pública de Peters donde ésta es por una parte y en cuanto a lo funcional, “el proceso de aplicación de reglas; es decir, el procedimiento mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales y por otra parte es una estructura gubernamental cuya función primordial es desempeñar las funciones antes descritas”¹⁴, puede concluirse de manera contundente que la administración pública es una institución elemental para los gobiernos burocráticos y por lo tanto tiene una tarea específica e importante en la construcción de la gobernabilidad.

Ahora bien, una vez que es sabido que la administración pública forma parte del sistema político, es necesario reconocer su importancia en las sociedades contemporáneas, pues en la medida que ha ido en aumento la carga del gobierno, ha sido inevitable que más y más decisiones se tomen fuera de sus ramas políticas y sí en las ramas administrativas; se hace cada vez más evidente que no todas las decisiones gubernamentales se toman en los salones sagrados de las legislaturas: un buen número de ellas se toman en recintos menos impresionantes, los de las oficinas administrativas.

¹³ Guy Peters, *Op. Cit.* p. 67.

¹⁴ *Ibid*, p. 67.

Resulta un hecho imprescindible que el gobierno ha crecido, no hay una sola causa de tal fenómeno sino múltiples factores. En desarrollo al lado del gobierno, la administración pública se ha convertido en una institución más importante. Desde esta perspectiva, es necesario recuperar el sentido político de la administración pública, pues el fin de las reglas y las organizaciones que la constituyen es generar el bienestar público a través de la toma de decisiones y de la elaboración e implementación de políticas públicas.

Los grupos de interés y los aparatos administrativos son, entonces, dos actores políticos que se interrelacionan y necesitan mutuamente para realizar sus objetivos respectivos de la manera más efectiva posible. “Ambos operan en los límites de la responsabilidad política y necesitan aliados en sus batallas.”¹⁵ Por lo tanto, la simbiosis que se genera entre las burocracias y los grupos de presión puede explicarse fácilmente por estas necesidades de legitimación y apoyo.

Efectivamente, para poder entender por qué la administración pública juega un papel importante en la gobernabilidad democrática, es necesario explicar de manera más clara el fin y la importancia que tal organización ha adoptado como institución pública moderna.

Para ello, es necesario señalar que “el Estado contemporáneo se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social.”¹⁶

Actualmente, el gobierno se enfrenta a la necesidad de trabajar en una múltiple serie de demandas diferenciadas provenientes de una plural configuración social. Si embargo, el gobierno se encuentra limitado en sus capacidades. “Este fenómeno

¹⁵ *Ibid*, p. 341.

¹⁶ Enrique Cabrero, *Evolución y cambio en la administración pública: Del administrador al gerente público*, México, 1995, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 15.

sería de carácter universal; más como resultado de la evolución social, económica y tecnológica del mundo contemporáneo, que como resultado estricto de gobiernos específicamente ineficaces, o de regímenes particularmente inoperantes o autoritarios”.¹⁷

Por lo anterior, es evidente que nos encontramos ante una crisis del estatismo; estamos frente a nuevas formas de abordar los asuntos comunes donde la ciudadanía y los grupos de la sociedad civil demandan participar directamente en la resolución de los problemas públicos. A estas alturas, no es raro ver que cada vez más los grupos sociales se encuentran involucrados en la solución de los problemas que los afectan. En efecto, resulta óptimo pensar no en la relegación del Estado de la vida pública, sino en la adecuada y estratégica moderación de su intervención.

La crisis económica de 1929 demostró que ni la lógica de los mercados era perfecta, ni el Estado podía circunscribirse sólo a una función de vigilante; era necesario que el Estado adoptara nuevos esquemas con el propósito de intervenir en la resolución de los problemas sociales. Así nace el llamado Estado benefactor, el cual, más allá de las causas que lo llevaron a la crisis, surgió como un sistema de legitimidad; el Estado no sólo es legítimo por el poder que la sociedad le delega, sino por la finalidad de ese poder conferido, es decir, por el criterio del servicio y del interés público.

Luego entonces, en la actualidad, la legitimidad de un Estado que interviene en la economía vendría dada no sólo por los fines que persigue, sino por los medios que utiliza en el ejercicio del poder, es decir, la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, el nivel de la participación ciudadana y de la satisfacción de los usuarios o los clientes. En consecuencia, se dimensiona a la administración pública y su capacidad, entendida como gestión pública, como un factor legitimador del

¹⁷ *Ibid*, p. 15.

Estado y por lo tanto, como un elemento que juega un papel importante en la construcción de la gobernabilidad. En palabras de Aguilar:

Conviene añadir que en el enfoque de gobernación pierde relevancia y se supera la tradicional separación de política y administración pública, en cuanto estas dos prácticas institucionales son componentes de la gobernación y en cuanto la administración pública en su denotación moderna de gestión pública es interdependiente con la política en la definición, decisión y ejecución de las políticas públicas.¹⁸

Por otra parte, se entiende que “la crisis del Estado Contemporáneo es, de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública.”¹⁹ ¿Por qué la crisis de legitimidad de la administración pública?. Porque la administración pública se vio en la necesidad de crecer de sobremanera en tamaño y responsabilidad. Y un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente.

Así, en un contexto real, el interés en la modernización de la administración pública surge como una respuesta a las crisis de gobernabilidad que vivieron la mayoría de los estados democráticos contemporáneos. En ese sentido, un primer prerrequisito de la llamada modernización administrativa es el de la eficiencia; aquí, la modernización de la administración pública aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, con el uso excesivo de recursos y energía organizacional, por causa de la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas obsoletas.

El cambio para la solución de este primer prerrequisito de la modernización administrativa fue la propuesta del achicamiento del aparato administrativo, la racionalización de los recursos públicos y la propuesta de nuevas estructuras administrativas.

¹⁸ Luis F. Aguilar, *Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI*, México, 2000, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

¹⁹ *Ibid*, p. 18.

Un segundo prerequisite de la llamada modernización administrativa es el de la eficacia; aquí se considera a la modernización con el fin de acabar con la crisis en el logro de los objetivos estatales. Siguiendo esta lógica, la administración pública se convirtió en un aparato ineficaz, incapaz de conseguir los objetivos planteados en los planes, los programas y los proyectos de gobierno.

En esta segunda faceta, las soluciones propuestas fueron las de poner mayor énfasis en la dinámica del poder y de la toma de decisiones que condicionan el funcionamiento de la administración pública, así como la importancia de realizar cambios en la estructura normativa con el propósito de evitar escenarios no deseables.

Un tercer y último prerequisite del proceso de modernización se establece en la legitimidad; en este tercer nivel se ubica a la modernización como un proceso que restablezca la comunicación Estado-Sociedad. Y la solución que se propone en esta etapa es, en definitiva, una mayor democratización con el fin de otorgarle mayor legitimidad a las instituciones políticas y administrativas.

El proceso de modernización de la administración pública, si pretende ser una acción de fondo y alcance, debe contemplar necesariamente los tres niveles²⁰.

La adopción de las propuestas anteriores ante la crisis del Estado Contemporáneo, inicia el debate en torno a una nueva forma de administración pública llamada gestión pública. Esta nueva visión de administrar lo público implica una diferenciación sustancial de la administración pública tradicional.

Enrique Cabrero menciona las diferencias básicas de estas dos visiones:

²⁰ Eficiencia, eficacia y legalidad.

- a) *De una visión parcial jurídica o técnica, a una visión integral*; eficiencia en el manejo de recursos, de eficacia en el logro de objetivos estatales, y de legitimidad en la acción.
- b) *Del estado omnipresente al estado modesto*; exhorta a un Estado participativo que busca en el diálogo con la sociedad su legitimidad.
- c) *De la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción*; sin dejar de darle importancia a establecimientos legales, la gestión pública le da importancia relevante a los espacios de acción en función del grado de aceptación o rechazo por parte de la sociedad.
- d) *De un sistema semiabierto a uno totalmente abierto*; en este punto, la gestión pública se pretende como un sistema totalmente abierto donde las demandas no sólo son insumos, sino que el procesamiento de las mismas se hace conjuntamente con los elementos del contexto (grupos sociales, otras instituciones, etc.).
- e) *De la rigidez a la flexibilidad organizacional*; la gerencia pública invita a actuar bajo estructuras menos verticales, basadas en el equipo o proyecto como eje de movilidad ante las nuevas demandas y procesos no previstos.
- f) *De un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción*; El plan en sí es importante, pero en la medida en que desencadena acuerdos, compromisos, negociaciones y discusión en torno a las alternativas para la sociedad.
- g) *Del centralismo como método a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones*; En un nuevo escenario, el supuesto anterior se basa en la convicción de actuar conjuntamente con la sociedad civil, por lo que el aparato deberá desplegar una amplia red de contactos con la misma y sistemas de información y comunicación permanentemente abiertos.
- h) *Del control punitivo y parcial a la autoevaluación*; El enfoque de la gestión pública, al internalizar un sistema de gestión descentralizado y abierto, induce a la creación de sistemas de evaluación integral, en los que además de la supervisión en el manejo de los recursos, se hace énfasis en la evaluación del logro de los objetivos trazados, las unidades del aparato tienden a la autoevaluación, y el impacto de la acción estatal es el punto medular.
- i) *De un sistema administrativo a un sistema de cogestión*; se distingue por una participación directa de un conjunto de agentes en la definición de acciones, ejecución de las mismas, y evaluación de sus resultados.
- j) *De un contexto dinámico a uno de tipo turbulento*; aquí, la actividad de detección de cambio se convierte en una acción básica del modelo de la gestión

pública, basándose en que no sólo en el hecho de que las demandas de la sociedad aumentan, sino que cambian, evolucionan y se complejizan.

k) *La estrategia para el mantenimiento a una estrategia para el cambio*; la armonización de las inquietudes sociales, en un contexto cambiante y de escasos recursos, son los escenarios en los que debe actuar el aparato estatal.

l) *Del compromiso a la negociación y acuerdo como tácticas para la acción*; La gestión pública adopta tácticas en las que la negociación y el acuerdo con los grupos, agentes e instituciones, son la base de la acción.

m) *Del administrador al gerente público*; Los espacios decisorios de un gerente público son abiertos a la intervención a de otros miembros, dado que un proceso más rico y una decisión inclusiva dan mayor fuerza a la propuesta.²¹

Puede observarse la existencia de diferencias sustanciales entre la visión de la administración pública tradicional y la visión de la gerencia pública. Sin embargo, es imperativo considerar que los dos conceptos, aún en sus diferencias, aluden a una función indispensable del Estado y su relación con la sociedad. Pues finalmente, la administración pública con nuevos esquemas de acción como los de la gestión pública, es un instrumento de gobierno que tiene como finalidad básica, procurar el bien común.

Procurar el bien común es el prerequisite indispensable que todo Estado y administración pública debe tener. Sin embargo, “bien común” es un término general que denota una serie diferenciada de fines específicos que varía de un Estado a otro como el orden público, el crecimiento y desarrollo de la economía, el desarrollo social, etc. En ese sentido, una adecuada administración o gestión pública conlleva la adaptación y trabajo de acuerdo al tamaño de las necesidades, la adopción de mayores mecanismos de participación con la ciudadanía y con los grupos de la sociedad civil, la comprensión de los procesos de cambio y su ajuste a ellos, la utilización de la tecnología en beneficio de sus fines, la evaluación y racionalización de su intervención, entre otras cosas, la generación de un puente de corresponsabilidad y comunicación entre el gobierno y la sociedad con la finalidad de mantener vigente el pacto estatal.

²¹ Enrique Cabrero, *Op. Cit.* pp. 113-119.

Ahora bien, pasando a un nivel de análisis más específico, se señalará a continuación la importancia de la política pública en el marco de la gobernabilidad democrática.

Como se ha señalado al respecto, para la buena gobernación y administración de una comunidad política se requiere no sólo de una conciencia jurídica, un conocimiento experto probado, destreza técnica y manejo directivo. Se exige además:

cultivar la costumbre republicana y democrática de comunicar al público, con evidencias y argumentos convincentes las razones de por qué una determinada política prefiere ciertos fines, instrumentos y regulaciones, por qué una demanda social específica ha sido excluida de la agenda de gobierno, por qué un programa incorpora ciertos procedimientos y tiempos, por qué una organización pública se comporta de una cierta manera y no de otra con los ciudadanos.²²

Es un hecho, bajo un régimen democrático se pueden definir de manera libre y colectiva las necesidades y expectativas sociales, así como la orientación del gobierno. Pero, este juego democrático, a la hora de tomar decisiones y de realizar acciones públicas, no garantiza la especialización y la destreza técnica que requiere el gobierno en su gestión pública para lograr sus objetivos. Por tal motivo, es importante la construcción de gobiernos democráticos, a la vez que eficaces y eficientes con el fin de asegurar niveles adecuados de gobernabilidad en una comunidad política.

Resulta imperativo entender que en las comunidades políticas, el cambio es una regla; los resultados de las elecciones varían de un período electoral a otro, los gobernantes representativos y funcionarios designados lo hacen también al igual que la dinámica de la vida social, los problemas y por lo tanto las políticas públicas. Sin embargo, algo se mantiene constante, ello es la capacidad, el

²² Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en Majone, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México, 1997, Fondo de Cultura Económica, p. 14.

conocimiento y la experiencia adquiridos de los gobiernos para poder llevar a buen puerto sus compromisos con la sociedad. Por ello, “la función necesaria, insustituible y digna de la administración pública consiste precisamente en crear las formas de organización y los procesos operativos que pueden causar los efectos deseados para la vida en común.”²³

La insistencia de la racionalidad y la eficacia-eficiencia de la acción pública, nace de una nueva forma Estatal, el nuevo Estado a través de su desarrollo y evolución, ha adquirido mayores responsabilidades; ahora, el Estado democrático en su carácter público, reconoce su función de promover e intervenir cuando sea necesario en el desarrollo económico, el desarrollo social, el mantenimiento del orden público, de la seguridad nacional, etc. Y para ello, requiere de una administración pública al nivel de los problemas a enfrentar, que cuente con instrumentos que le ayuden a obtener un mejor rendimiento en la toma de decisiones y con ello mejores resultados.

En lo anterior, la política pública cumple una función indispensable pues desde el punto de vista del *policy analysis*²⁴, busca formular un enfoque analítico que permita dirigir los programas públicos, su elaboración y gestión. “La política pública está presente en todas partes. Preocupa a los responsables públicos y privados y pone en movimiento a las ciencias sociales”.²⁵ Además, es un enfoque interesado en las modalidades de la intervención pública, pues entiende que el poder gubernamental no es el único actor de la acción pública.

“La política pública se interesa en las condiciones que hacen posible, legítima y eficaz la acción pública. Su problema es el poder público; la sociedad, su medio ambiente”.²⁶

²³ *Ibid*, p. 17.

²⁴ Policy analysis hace referencia al estudio del diseño, elaboración e implementación de una política pública.

²⁵ Jean-Claude Thoenig, “Política pública y acción pública” en *Revista gestión y política pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, 1997, p. 19.

²⁶ *Ibid*, p. 26.

Las políticas públicas son un instrumento que permiten al gobierno actuar de manera racional y legítima en la resolución de los problemas públicos; una política pública no se agota en una decisión de gobierno, pues para ser efectiva y pública, requiere del convencimiento público a través de la argumentación. Para ser eficaz, la política pública necesita hacer dos cosas a su vez: tener capacidad para el logro de los objetivos y tener capacidad de abordar los cuestionamientos que le plantea la ciudadanía.

La política pública es un elemento que contribuye, al lado de la gestión pública, a construir la gobernabilidad democrática; permite al gobierno ejecutar e implementar decisiones, al mismo tiempo de hacerlo en comunicación con la sociedad. En otros términos, la política pública le permite al gobierno actuar en la resolución de los problemas públicos con racionalidad técnica y con legitimidad.

En resumen, la consideración de la gestión y las políticas públicas en el ámbito de la gobernabilidad consiste en reconocer que en las repúblicas democráticas, en las que gobierno, sociedad política y civil han recuperado el “espíritu público”²⁷ de buscar inevitablemente el mayor beneficio colectivo y la máxima solidaridad con los ciudadanos más débiles y desplazados, las razones técnicas y valorativas que motivan las decisiones del gobierno deben exponerse con honradez, objetividad y convicción al conjunto de la sociedad, en busca del apoyo y el consenso de los diversos sectores y grupos.

3.4 Gerencia Social y gobernabilidad

Existe un hecho incuestionable, debido a las crisis que han vivido las economías y a las desastrosas consecuencias de éstas²⁸, se enfrenta un déficit de capacidades gubernamentales para generar los niveles de bienestar social y la calidad de vida

²⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en Majone, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México, 1997, Fondo de Cultura Económica, p. 39.

²⁸ Algunas consecuencias de las crisis han sido la pérdida del poder adquisitivo, el aumento de la desigualdad y con ello el aumento de los índices de pobreza y marginación; los bajos niveles de educación, el deterioro de la vivienda y de la salud.

que demanda la ciudadanía. Así las cosas y en la medida en que los problemas sociales son cada vez mayores, los gobiernos democráticos se han visto en la necesidad de reconfigurar su manera de operar. Es en ese contexto en el que surge la necesidad de utilizar la gerencia social como una alternativa de gobierno abierto con el fin de combatir de manera efectiva y democrática los imperantes problemas sociales, problemas que a menudo, amenazan la gobernabilidad de la sociedad. Bajo esta tónica, "...la gerencia social es un medio que permite enfrentar con recursos tecnológicos innovadores y en los marcos de la democracia política, los desafíos que se originan con el abatimiento de la calidad de vida".²⁹

El descontento de los ciudadanos por los precarios resultados de la acción gubernamental en materia social, se traduce en un cuestionamiento sobre las deficiencias e insuficiencias del gobierno para enfrentar dichos problemas, creándose una crisis de legitimidad. De ahí que la famosa reforma del Estado se promoviera en casi todos los países del mundo, pretendiendo digerir los nuevos procesos de cambio que se gestan de manera rápida, además de darle mayor capacidad al Estado para enfrentar el futuro en contextos turbulentos y competitivos. "...la reforma del Estado apunta por los senderos de lo que debe ser el *Estado Socialmente Necesario*".³⁰

Ahora bien, las consecuencias de la llamada Reforma del Estado producto de la crisis del Estado benefactor fueron diversas y en muchos casos cuestionadas, ya que los estudios de caso han demostrado que los resultados no fueron precisamente los esperados; las acciones que se llevaron al cabo en nombre de la "Reforma del Estado", también ayudaron a enfatizar las consecuencias funestas de las crisis económicas. Sin embargo, lo más rescatable de dicho debate, fue el hecho de considerar nuevos instrumentos de gobierno como el de la gerencia social y enfrentar la crisis de gobernabilidad generada a causa de la capacidad limitada del gobierno y de la administración pública.

²⁹ Ricardo Uvalle, "La gerencia social: una opción de gobierno abierto" en *Revista de Estudios Políticos*, México, 1994, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 5, octubre-diciembre, p. 11.

³⁰ *Ibid*, p. 15.

Sin entrar en discusiones a cerca de la preferencia entre un Estado interventor y uno limitado, es necesario entender que lejos de adoptar tal o cual postura, el Estado, en la actualidad, requiere actuar de manera dinámica para hacer frente a los problemas sociales, y lo correcto es que lo haga de forma racional y en trabajo comunitario ya que de otra manera será difícil garantizar la gobernabilidad de la democracia. En ese sentido, se hace necesario "...un Estado que confiere a la función de gobierno prioridad sobre la de administrar... un Estado donde la gestión de los programas sociales se realiza por consensos, participación y corresponsabilidad".³¹

La gerencia social nace, entonces, como una nueva forma de enfrentar la crisis social, retoma las experiencias de las viejas formas de diseñar e implementar políticas sociales, sin embargo, a diferencia de estas viejas formas³², utiliza, además, la tecnología y comparte la responsabilidad con la ciudadanía. Por ello, "Considerada como un método de gobierno abierto, la gerencia social es un conjunto de capacidades tecnológicas que tiene por objeto nutrir el proceso de gobierno para conseguir la prosperidad y el bienestar social. Se ocupa de que la calidad de vida en la sociedad sea creciente, no decreciente".³³

Si bien es cierto que los problemas sociales como la escasa infraestructura social para combatir demandas sociales en materia de salud, educación y vivienda además de otros problemas más graves como la pobreza y la marginación son considerados como una amenaza latente a la gobernabilidad democrática y que los gobiernos tienen un compromiso ético y una responsabilidad política para resolverlos, es cierto también que estos problemas y sus consecuencias rebasan las capacidades de la mayoría de los gobiernos. En ese tenor, es necesario

³¹ *Ibid*, p. 116.

³² Es importante enfatizar que las viejas formas de hacer políticas sociales no son del todo obsoletas, por el contrario, funcionaron de manera exitosa en algunos casos y han heredado muchas experiencias a los nuevos tiempos.

³³ Ricardo Uvalle, "La gerencia social: una opción de gobierno abierto" en *Revista de Estudios Políticos*, México, 1994, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 5, octubre-diciembre, p. 117.

preguntarse qué aspectos de gobierno aporta la gerencia social para enfrentar el problema de manera diferente. Así, en respuesta a ese cuestionamiento es necesario mencionar, partiendo de la idea básica de que a la gerencia social le interesa el bienestar social, que considera elementos como la participación comunitaria, la comunicación gobierno-ciudadano y viceversa, la importancia de las organizaciones no gubernamentales y la importancia del pluralismo social.

Para su efectividad, la gerencia social niega los viejos esquemas del trabajo burocrático y exhorta a nuevos métodos de gestión gubernamental, sugiere que la racionalidad instrumental no se enfrente con los límites de las regulaciones burocráticas, enfatiza las capacidades de negociación, concertación y acuerdo político e institucional, y se rige bajo los términos de la calidad, la efectividad, la eficiencia y la eficacia. En otras palabras, “la gerencia social es un sendero para alcanzar la eficiencia con más democracia”.³⁴

Por lo anterior, el punto de partida para entender a la gerencia social es lograr comprender que tal instrumento de gobierno abierto entiende la búsqueda del bienestar social como una tarea pluridimensional, donde la responsabilidad no recae solamente en el gobierno sino también en los grupos de la sociedad civil y en la ciudadanía. Así mismo, es elemental entender que cuenta con instrumentos que le permiten corregir las irregularidades en todas sus etapas. “...la gerencia social es una tecnología que articula capacidades de gestión, es decir, del *modus operandi* del gobierno”.³⁵

Para consolidar el argumento central de este apartado, es importante señalar que al lado del estudio del gobierno, la gestión pública y las políticas públicas como elementos que contribuyen y buscan la buena gobernabilidad de los Estados democráticos, la gerencia social se perfila, a su vez, como un elemento más en la

³⁴ *Ibid*, p. 118.

³⁵ *Ibid*, p. 124.

búsqueda de tal fin, no en vano se ha convertido en una actividad prioritaria en la mayoría de los Estados contemporáneos

Los retos actuales sobre los complejos rezagos sociales en la mayoría de las sociedades contemporáneas, son un imperativo para los gobiernos y las administraciones públicas de los Estados modernos. Desde el enfoque de la razón de Estado donde la eficacia es el elemento más importante del actuar del gobierno, como desde el punto de vista de la tradición del buen gobierno, donde es la legitimidad un elemento indispensable, el Estado se encuentra obligado y facultado para actuar a favor del incremento de la calidad de vida.

Por tal motivo, salvo en algunos casos, la búsqueda del bienestar humano y social es el mayor compromiso de los gobiernos actuales, pues la desigualdad social, la marginación y la injusticia crecen de manera rápida. Tal hecho ha creado la necesidad de replantear los modelos de acción del gobierno; ahora, es necesario que la gestión social se realice más allá de los procedimientos burocráticos tradicionales. Para ello, el trabajo comunitario resulta ser una alternativa real, pues es indispensable entender que el bienestar social es un compromiso de todos, incluyendo el gobierno, los grupos sociales y los ciudadanos. Con ello, no se pretende evadir el compromiso gubernamental frente al problema, sino al contrario, los agentes del gobierno deben ser los agentes promotores del desarrollo social. Así mismo, los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos deben reconocer las limitaciones del gobierno y organizarse para contribuir de manera simultánea al mismo fin.

En conclusión, es enfática la necesidad de fortalecer al Estado a fin de que adquiera los recursos necesarios que le permitan asumir una eficaz “gerencia pública del desarrollo social”³⁶; una gestión capaz de diseñar e implementar

³⁶ Antonio Camou, Estudio preliminar y compilación, en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, 2001, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México, p. 56.

políticas sociales que alcancen a los sectores tradicionalmente postergados y a aquellos que han sido desincorporados por los procesos de ajuste.

Esta nueva gerencia social:

ha de lograr una rearticulación orgánica entre las políticas económicas y las sociales, la maximización de la participación en las comunidades asistidas por los programas sociales, la descentralización de las políticas, así como también la incorporación de las organizaciones no gubernamentales para su más eficiente ejecución, y la formación constante de gerentes sociales.³⁷

³⁷ Bernardo Kliksberg, *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, 1993, Fondo de Cultura Económica.

Capítulo IV.

El Gobierno y la Administración Pública en la gobernabilidad de México.

*Caminé largamente bajo el conjuro de la magia
de México, ese sutil destilado de tanta vida,
tanta inteligencia, tanta astucia, tanto silencio
doble y tanto sufrimiento.*

Adolfo Gilly

4.1. Setenta años de paz social

La paz social en México durante el siglo XX es un fenómeno sumamente interesante si se considera la naturaleza autoritaria de un régimen que perduró por más de 70 años. La capacidad del gobierno para mantener, en términos generales, una estabilidad política y social, puede comprenderse básicamente por tres cuestiones: a) la capacidad de las elites políticas de llegar a acuerdos sobre la distribución y circulación de sus miembros en puestos gubernamentales, b) la capacidad de cooptación del sistema, y c) el constante mejoramiento en el nivel de vida de la población.

Los tres puntos arriba citados permitieron al régimen priísta mantener un estado de gobernabilidad -que no de gobernabilidad democrática- mostrando una sorprendente eficacia para conservar el poder. A pesar de la aparente fragilidad del régimen político, reflejada en los mecanismos informales de sucesión presidencial y en la falta de libertades políticas, podría decirse, no obstante, que estos elementos no fueron por mucho tiempo factores de ingobernabilidad. La política era un asunto de Estado y se llegó a tomar como algo natural. Esta situación se contrarrestaba con un constante mejoramiento del nivel de vida de la población, especialmente el de las clases medias urbanas, que experimentaban los beneficios de la industrialización del país y el constante crecimiento de la economía.

El contexto social no fue menos importante. Los asuntos políticos y económicos tuvieron como trasfondo a una sociedad cohesionada en torno a una serie de

valores sociales perfectamente identificables, tales como los valores nacionales transmitidos a través de la enseñanza pública y, de manera especial, la familia. “En el fondo de todo, la familia apareció como el pilar fundamental de la cohesión social, soportando los embates de crisis económicas, de presiones cada vez mayores derivadas del crecimiento demográfico y el desempleo, y absorbiendo las carencias económicas, psicológicas y sociales de la tercera edad y la niñez al interior de la familia”.¹

La identidad del mexicano se formó con la Revolución Mexicana, la organización corporativa de los grupos sociales, la expropiación petrolera, el nacimiento del Partido de la Revolución Mexicana y su evolución hasta conformar el Partido Revolucionario Institucional (PRI). También contribuirían a este proceso la modernización y urbanización en el periodo de Miguel Alemán y el constante mejoramiento de la calidad de vida a través de un crecimiento económico sostenido. Asimismo, “la iglesia actuó de manera importante como contenedor de demandas sociales y la Virgen de Guadalupe es hasta nuestros días el icono religioso por excelencia para millones de personas.”² En el aspecto cultural, los resabios antiestadounidenses, la época dorada del cine mexicano así como la transmisión de telenovelas y programas fomentando la lucha entre el bien y el mal, el machismo, etc. sirvieron como elementos de identidad.

Sin embargo, “la figura central en el proceso de homogeneización de la representación e identidad del mexicano fue el poder ejecutivo”.³ La figura presidencial figuró como el árbitro y rector máximo de los diferendos de toda índole, la cual se encontraba apoyada por una burocracia, espacio reservado en su mayoría para los miembros del partido oficial.

¹ Georgina Sánchez, “La cohesión social en México”, en De María y Campos, Mauricio. Sánchez, Georgina, *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México. Informe de la sección mexicana al Club de Roma*, México, 2001, Editorial Planeta Mexicana, p.22.

² De María y Campos, Mauricio. Sánchez, Georgina, *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México. Informe de la sección mexicana al Club de Roma*, México, 2001, Editorial Planeta Mexicana.

³ Georgina Sánchez, *Op. Cit.* p.24.

Por mucho tiempo las restricciones políticas y el dominio del PRI no fueron factores suficientes para cuestionar de manera contundente un régimen a todas luces autoritario. A pesar de que el Partido Acción Nacional siempre mantuvo una postura de oposición al sistema desde su fundación y de la existencia de algunos descontentos sociales de poco alcance, se puede decir que el PRI nunca vio amenazado su poder. Incluso el caso de 1968, si bien paradigmático, puede circunscribirse en un contexto internacional, en donde los movimientos estudiantiles eran la norma en diversas ciudades del mundo. En todo caso, las demandas realizadas por estos movimientos, provenían en gran parte de sectores de la clase media que veían obstruidas sus posibilidades de desarrollo y anunciaban el inicio del resquebrajamiento de un sistema político y económico.

A diferencia de otros países que experimentaron procesos de transición a la democracia caracterizados por la participación activa del ejército (Polonia) o bien se dieron como consecuencia de una guerra civil (España), el caso mexicano se caracteriza tanto por su lentitud como por su carácter no violento; el anhelado cambio de partido en el poder Ejecutivo sucedido en julio del 2000, se dio en un contexto de instituciones fortalecidas, en donde el Instituto Federal Electoral y el ejército gozaban de alta confianza ciudadana.

Sin embargo, el cambio y evolución gradual y pacífico del sistema político mexicano no deja de resultar sorprendente si consideramos que de 1982 a la fecha se ha producido un incremento dramático de las personas en situaciones de pobreza luego de experimentar una tendencia opuesta de 1963 hasta 1981.

Las tendencias que se obtienen son las de una rápida reducción de la proporción de población en pobreza en el periodo 1963-1968 (a una tasa media anual de -1.3%), una muy rápida baja entre 68 y 77% (-2.46% anual) y una aceleradísima disminución entre 77 y 81 (...): 4.6% anual. Se habría logrado así reducir en 18 años la pobreza en tres cuartas partes de la población a menos de la mitad. En contraste, (...) después de 1981 habría ocurrido un brusco cambio de tendencia por el cual la pobreza no sólo habría dejado de disminuir sino que habría empezado a aumentar

aceleradamente, alcanzando tres años después 58.5%, lo que significaría una tasa media anual de crecimiento del 6.5%. El porcentaje de pobreza en 1984 es ligeramente superior al de 1977... Mis estimaciones sobre la incidencia de la pobreza en 1989 y 1992 son 64% y 66% respectivamente...⁴

A pesar de los datos anteriores, la canalización del descontento social, salvo en casos extremos, se dio a través de medios institucionales formales, los cuales se ampliaban paulatinamente de acuerdo a las necesidades del momento. De esta manera, la capacidad de adaptación del sistema fue esencial en la estabilidad política y social gozada en el país por más de setenta años. Sin embargo, es justo reconocer que esta tan aludida estabilidad no fue producto único y exclusivamente de la resolución y canalización institucional de las demandas sociales, atrás de ello también se generó la creación de todo un aparato de represión social cuyo ejemplo significativo fue la creación del Agrupamiento de Granaderos durante el gobierno de Miguel Alemán.

Dicha adaptación no fue sólo política-electoral, de hecho, a pesar de que la apertura política a otros partidos comenzó en la década de los 70's, es hasta la década de los 80's cuando las presiones con objetivos electorales cobraron verdadera importancia, sin embargo, sus causas, lejos de encontrarse en la rigidez política del sistema, se debían a la drástica caída en los niveles de bienestar de la población, producto de las crisis económicas vividas.

Hasta entonces [crisis financiera de 1982], la justificación más poderosa de los gobiernos posrevolucionarios para mantener cohesionada a la población y lograr que votaran por sus colores, no sólo en el ámbito federal sino en todas las gubernaturas y legislaturas locales, fue la relativa bonanza que vivió el país durante el largo periodo de estabilidad política. "Pero al trastocarse el ritmo de crecimiento

⁴ Julio Boltvinik, *La desigualdad en México*, México, 1994, Siglo XXI editores, p. 19.

y reducirse las oportunidades para distintos sectores de la población, la oposición cobró vuelo.”⁵

Después de las crisis de 1982, de 1988 y de 1994, la mayoría de las personas vieron disminuir considerablemente su nivel y calidad de vida, llegándose a conocer la década de los ochenta en América Latina como “la década perdida” debido al crecimiento promedio de cero por ciento registrado en dicho periodo. Lo anterior, aunado a las restricciones políticas, sirvieron como detonante a diversas manifestaciones de descontento y resistencia social, todas ellas reivindicando un elemento en común: la exigencia de un cambio en el manejo de los asuntos políticos, económicos y sociales.

De esta manera, se ponía de manifiesto que la actividad administrativa pública del Estado mexicano, fungió como un elemento de cohesión social; la política social promovida por el Estado, a pesar de todas sus carencias y deficiencias como se verá más adelante, fue quizás el elemento legitimador más importante en el periodo de paz social priísta porque dotaba de amplia red de seguridad social a la creciente clase trabajadora urbana, la cual servía como contenedor de demandas sociales. Tal vez los procesos electorales resultaban cuestionados y el voto de las personas servía como una mera formalidad, pero nadie ponía en duda que posiblemente la siguiente generación gozaría de un nivel de vida mejor. Esta situación, si bien criticable, predominó en nuestro país por varias décadas, y lo más sorprendente es que fue legítima durante la mayor parte de ese periodo.

4.1.1. Política social y gobernabilidad

El bienestar creciente experimentado por una gran parte de la población en nuestro país permitió gozar de una certidumbre política cuyas bases no se encontraban precisamente en la arena política. El avance en salud, educación e incluso vivienda

⁵ José A. Ortíz Pincheta, “Los partidos políticos como instancias de mediación”, en De María y Campos Mauricio. Sánchez Georgina (editores), *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*, México, 2001, Informe de la sección mexicana al Club de Roma, Editorial Planeta Mexicana, p. 39.

cambió el perfil del país drásticamente. Por una parte, las enfermedades infecto contagiosas han dejado de ser la principal causa de muerte entre la población desde hace varios años (ahora lo son las crónico degenerativas) y, por la otra, casi la totalidad de la población está alfabetizada y la educación siempre representó una forma de movilidad social. Así mismo, el impulso del desarrollo industrial y urbano del país permitió ampliar y mejorar la red de infraestructura urbana de las ciudades, pero también incentivó la construcción acelerada de viviendas de interés social.

En general, las bases de la política social en el periodo de 1940 a 1982 reconocían una serie de derechos sociales que el Estado tenía la obligación de atender, aunque los principales beneficiarios fueron en gran medida las clases medias, como se explicará más adelante. Durante el periodo arriba señalado se crearon el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Banco de Crédito Rural (BANRURAL) y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), entre otros.⁶

Bajo ese contexto, sin lugar a dudas la política social se convirtió en un factor de gobernabilidad en nuestro país, probablemente el principal, al satisfacer las necesidades básicas de las personas y al generar expectativas, por lo demás factibles, de un bienestar creciente. Sin embargo, no todas las acciones del gobierno en materia social fueron acertadas, pues una verdadera falta de prospectiva estratégica permitió que aquellos sectores no beneficiados por estas políticas se convirtieran a la postre en elementos de inestabilidad política, al manifestar su descontento social mediante huelgas, marchas, disturbios, actos delictivos y, en los casos más extremos, mediante la conformación de grupos guerrilleros y el fortalecimiento del narcotráfico. En la actualidad, “La toma de las

⁶ Rimez, Marc. Bendesky, León. “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización”, en Clavijo, Fernando (compilador), *Reformas Económicas en México 1982 – 1999*. Lecturas del Trimestre Económico núm. 92, México, 2000, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, p.441.

armas y de las calles por parte de indígenas y ambulantes, respectivamente, son violatorias del orden establecido pero evidencian que el acuerdo social está roto.”⁷ El pacto social no sólo ha dejado ser una vía para lograr un mayor nivel de bienestar y desarrollo, sino, peor aún, ya no garantiza la simple supervivencia.

La política social implementada en México ha combinado rasgos universalistas y focalizados, es decir, políticas dirigidas a toda la población y a grupos específicos, generalmente a los sectores en situación de pobreza extrema. Al respecto, es necesario matizar la naturaleza “segmentada” del universalismo en las políticas sociales para comprender sus carencias y las deficiencias en su instrumentación.

La segmentación de las políticas sociales de carácter universal significa que en los hechos existe un requisito para ser beneficiario de los servicios prestados por el gobierno: ser trabajador en la economía formal y pertenecer a un sindicato; éste último invariablemente controlado por el partido oficial.

Así, el eje rector de la política social en México no fue el ciudadano sino el asalariado, lo cual facilitó el manejo corporativo de los trabajadores. “El sistema se construyó sobre los principios de la seguridad social, con derechos y obligaciones normados sobre la categoría de trabajador y no sobre la de ciudadano”.⁸ Los intermediarios por excelencia en este esquema fueron los sindicatos, instituciones cuya naturaleza corporativa permitía, por un lado, controlar a la baja las demandas de los trabajadores, y por otro, ser la instancia a través de la cual se accedían a beneficios de las políticas sociales instrumentadas por el gobierno, tales como seguridad social, vivienda, crédito, etc. Si algún trabajador disentía de los lineamientos sindicales, además de perder el trabajo, la consecuencia principal era quedar excluido de cualquier tipo de red de servicios sociales.

⁷ Alfredo Acle, *Op. Cit.* p. 123.

⁸ María del Carmen Pardo, “El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social”, en *La revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, núm.6, primer semestre, 1996, 26.

Esto llevó a una selectividad y diferenciación en el acceso a los servicios y las prestaciones, y se prestó a un control social de esencia corporativa ligado de modo estrecho con el partido oficial y con el propio gobierno. Debido a esta selectividad, se fue abriendo una brecha social entre los grupos que demandaban atención y las formas institucionales en que ésta se atendía.⁹

Por lo anterior, la naturaleza corporativa de la política social permitió la polarización social entre aquellos quienes tenían acceso a los beneficios sociales y aquellos quienes simplemente no tenían medio alguno para participar de las políticas gubernamentales, ya sea por vivir en el campo, por trabajar de manera independiente o encontrarse sin empleo.

La evolución en el manejo de la política social ha experimentado una evolución que va desde el establecimiento del eje empleo-sindicato-seguridad social a partir de 1940, predominante hasta el comienzo de la década de los 80's. A partir de 1982, las transformaciones de la economía en general propician un cambio en el modelo económico vigente, y con ello, en las prioridades de la política social. A partir de esta fecha, la prioridad gubernamental fue establecer programas focalizados, es decir, programas dirigidos a poblaciones objetivo en donde se deben cubrir determinados requisitos para ser beneficiario de los mismos. Tal decisión fue tomada a la luz del incremento en el rezago social, la marginación, la pobreza y el estrecho margen presupuestal, producto de las constantes y profundas crisis económicas.

Los resultados de la recesión y estancamiento económicos se reflejaron en el difícil acceso a los servicios sociales. Al incrementarse la tasa de desempleo abierto y al permanecer intacta la lógica del funcionamiento de la política social (empleo-sindicato-seguridad social), las personas que perdieron su trabajo de pronto se enfrentaban a la compleja situación de no contar con servicios de asistencia y previsión social. De esta forma, el nuevo contingente de desempleados se unía a los sectores anteriormente excluidos de la política social gubernamental

⁹ Rimez, Marc. Bendesky, *Op. Cit.* p. 441.

corporativa, aunque, de manera paradójica, fue el corporativismo el que favoreció la polarización de la situación social de los trabajadores en la economía formal y la economía informal, entre los trabajadores del campo y la ciudad. “Este proceso [la reforma de la economía y la ausencia de crecimiento] fue desarticulando la estructura institucional que funcionó como una eficaz manera de ordenamiento social y político...”¹⁰

A partir de 1982 comienza una serie de transformaciones en la economía que modifican el perfil de la política social. Ante la crisis fiscal y el agotamiento del modelo de desarrollo, se critica la participación pública en el ámbito económico y se da un repliegue de sus actividades.

Así, la lógica y el funcionamiento de la política social (empleo-sindicato-seguridad social) no pudo hacer frente a la crisis de legitimidad debido a la incapacidad de la economía para producir suficientes fuentes de empleo formales y, en consecuencia, del disfrute de los derechos sociales. A partir de este momento, diversos programas dirigidos a sectores específicos de la población (focalizados) se instrumentan con el objeto de abatir el aumento del rezago, la marginación y la pobreza extrema, aspectos ignorados por el anterior esquema de atención de los derechos sociales.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), actualmente conocido como Programa Oportunidades, han sido los programas representativos para combatir la pobreza extrema durante las tres últimas administraciones. A pesar de contar con una cobertura creciente, los programas han sido insuficientes para los desafíos enfrentados por el país, además, se han situado en contextos de bajo crecimiento económico, por ende de empleo, poniendo en tela de juicio los verdaderos alcances de la inversión pública en alimentación-salud-educación al no haber oportunidades de aprovechar ese capital humano.

¹⁰ *Ibid*, p. 442.

El cambio en la concepción de la política social (no sólo de México sino en todo el mundo) se da en un contexto de recesión económica y crisis fiscal en donde lo prioritario es la eficacia en la asignación del gasto, la descentralización administrativa y una gestión corresponsable de los programas sociales. Sin embargo, la importancia de los programas focalizados no puede tomarse al grado de considerarlos como modelo de desarrollo social, afirma Lerner (1996), porque su alcance es limitado y por su tendencia a romper la cohesión social de las comunidades.¹¹

El aspecto de la cohesión social en problemas de desarrollo social es reciente. Así, en los últimos años se ha dado creciente importancia a la formación de capital social para lograr una instrumentación exitosa de la política social. Este enfoque aboga por considerar a la cultura de las comunidades como punto esencial, en donde factores como la confianza social y el grado de asociacionismo y conciencia cívica sean los elementos de anclaje de los programas sociales (Kliksberg, 2000). Particularmente, se pone de manifiesto que no habrá desarrollo económico digno de considerarse si no se piensa antes en aumentar la inversión con el firme propósito de dignificar la condición de los seres humanos, los capacite y los haga más productivos. De otra manera, la polarización de la situación social inevitablemente llevará a problemas de déficit de gobernabilidad y, en casos extremos, de ingobernabilidad.

4.2. Cuestionamientos al orden establecido

El régimen priísta fue cuestionado seriamente por primera vez con el movimiento estudiantil de 1968 y, posteriormente, con las recurrentes crisis económicas sexenales sucedidas a partir de 1976.

¹¹ Bertha Lerner, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, 1996, Miguel Ángel Porrúa.

La matanza del 2 de octubre de 1968, la devaluación del 31 de agosto de 1976, la nacionalización bancaria del 1 de septiembre de 1982, el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores en octubre de 1987 representaron el clímax de una serie de acontecimientos problemáticos, los cuales en su conjunto, gestaron la crisis e hicieron necesario un ajuste económico muchas veces violento. La crisis electoral de 1988, el levantamiento zapatista en 1994, así como los asesinatos políticos y la crisis económica ocurridos en ese mismo año, hablan tanto del cuestionamiento de la oposición al régimen, como de una pugna importante al interior de la elite política.

Los altibajos que la economía mexicana ha experimentado a partir de 1968 encuentran sus orígenes principales en dos aspectos: la estructura de la economía y el contexto político de incertidumbre, este último ubicado principalmente en el momento de la sucesión presidencial.

El primer punto puso de relieve la incapacidad de la economía para enfrentar situaciones de contingencia debido a la falta de diversificación en los ingresos y a la carencia de mecanismos que incentivarán la competencia y el mejoramiento de la calidad entre los empresarios nacionales. Con respecto a la política, se puede decir que al no haber un comportamiento institucionalizado entre los actores, no se cuenta con un margen de certeza aceptable que permita visualizar las políticas que instrumentarán las nuevas autoridades.

El sistema político fue presionado y estuvo a un paso de la crisis ante los reclamos cada vez mayores de democratización, especialmente en 1988, los que a su vez eran producto del dominio de la escena política de un solo partido, el PRI. El deterioro de la economía, por su parte, acrecentaba el descontento popular, pues la ciudadanía ubicada en la clase media y baja veía disminuir sus niveles de vida drásticamente después de varios años de prosperidad.

La elasticidad y la capacidad de adaptación del sistema, principal atributo de los gobiernos emanados del PRI, se vieron anquilosadas y alcanzaron su punto máximo una vez logrado un avance considerable de la oposición y de la disposición del ejecutivo de jugar un rol activo en el cambio democrático; después de todo, no puede negarse que las iniciativas de reformas a las leyes electorales en sus diversas etapas fueron precisamente promovidas por el PRI.

El carácter autoritario del sistema político, contrarrestado con el otorgamiento de concesiones marginales (mayor número de diputados, reconocimiento de triunfo en algunas alcaldías) y con el logro de un desarrollo sostenido, llegó a su clímax cuando ya no tuvo nada por ofrecer: por un lado, para 1994, especialmente en las elecciones intermedias de 1997 y sin lugar a dudas para el año 2000, la competencia política ya era posible y los resultados confiables, aceptados de manera espontánea por los participantes, por el otro, el argumento de la paz social como consecuencia del mejoramiento de las condiciones sociales era insostenible ante el aumento de personas en situación de pobreza, pauperización de la clase media, el levantamiento del Ejército Zapatista en 1994, el incremento de la delincuencia en todo el país, el aumento del narcotráfico como medio de vida ante la falta de oportunidades en la economía formal, la huelga más larga en toda la historia de la Universidad Nacional Autónoma de México, el descontento de organizaciones campesinas, etc., todos ellos factores con más peso que meros discursos enarbolando a la Revolución Mexicana.

En nuestros días, un aspecto de la mayor relevancia es evitar que se propaguen los vínculos entre movimientos guerrilleros y el narcotráfico; lógica política predominante en Colombia. Los movimientos guerrilleros, que por sí mismos son un indicador preocupante de la situación social, se tornan más preocupantes si el narcotráfico funciona como su patrocinador.

Se han dado ya casos localizados de relaciones de grupos armados con narcotraficantes. Se han presentado esporádicamente en Chiapas con algunas organizaciones de base del EZLN o con desprendimientos del

zapatismo, pero no hay prueba alguna de que el EZLN como tal esté involucrado en estas actividades. Sin duda, hay sospechas de una relación mucho mayor con el narcotráfico en el caso de los grupos que surgieron en torno al Ejército Popular Revolucionario (EPR) en Guerrero, Oaxaca y Michoacán.¹²

Aunque el mismo autor enfatiza que no puede hablarse de la existencia de una guerrilla narcotraficante, es un asunto de seguridad nacional y por ende de gobernabilidad, cuyas causas van más allá del aspecto policial.

Los grupos armados seleccionan sus territorios de acción de acuerdo a una serie de características económicas, sociales y geográficas que permitan su despliegue y reciban apoyo de la población local para poder desempeñar sus actividades de proselitismo ideológico, acompañadas de promoción organizativa y movilizaciones por demandas socioeconómicas y reivindicaciones políticas. De acuerdo a lo anterior, "... la Sierra Madre del Sur y la costa oaxaqueña, con características geográficas, extensión territorial, densidad de población, índices de miseria y analfabetismo, deterioro de condiciones sociales e incomunicación, [son] adecuadas para el desarrollo de esa estrategia".¹³

Por tal motivo:

no es una casualidad que el EPR haya permeado en las localidades más pobres de Oaxaca y conformado dos polígonos de acción con vértices en las siguientes localidades de Oaxaca: el primero comprende Tlaxiaco, Putla de Guerrero, Cacahuatpec, Pinotepa Nacional, Jamiltepec, Tututepec, El Maguil, Cosoaltepec, Santa María Huatulco,, Miahuatlán, Santa Cruz Mixtepec, San Miguel Piedras, San Bartolomé Yucuañé, Tlaxiaco. El segundo polígono se ubica entre Santa María Huatulco, Piedra Mora, Chacalapa, San Juan Lajarcia, San Luis del Río, Ocotepc, Progreso, Miahuatlán y Santa María Huatulco.¹⁴

¹² Jorge Fernández Menéndez, *El otro poder. Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*, México, 2001, Nuevo Siglo-Aguilar, p. 317.

¹³ *Ibid*, p. 334.

¹⁴ *Ibid*, p. 335.

Asimismo, y no menos preocupante, es el cada vez más común vínculo entre tráfico de drogas, personas y armas. “El decomiso de droga en la zona [centro sur del país] se combina cada vez más con el de trabajadores indocumentados, de origen no sólo centroamericano sino también chino, hindú y de naciones pertenecientes a la ex Yugoslavia”.¹⁵

De esta manera, la situación antes descrita demuestra que la disminución en las condiciones sociales (deterioro constante de la calidad de vida, nulas perspectivas de desarrollo, décadas de olvido gubernamental en algunas regiones, aumento de la delincuencia, etc.), ocasiona no pocas veces movimientos de migración para buscar oportunidades de trabajo y el enrolamiento a grupos guerrilleros en localidades marginadas ante el mayor atractivo monetario de actividades como el narcotráfico, beneficios que la economía formal no puede brindar.

En general, aspectos políticos y económicos fueron harto fundamentales para la gobernabilidad del país durante siete décadas de gobiernos posrevolucionarios, y ambos se mantuvieron ligados durante la gestación, estallido y consecuencia de todas las crisis. Aunque no se puede hablar estrictamente de una cerrazón política del PRI, su falta de legitimidad en las últimas dos décadas colocó en el centro del debate y la preocupación ciudadana, la capacidad de la administración pública para resolver problemas sociales como pieza clave en la legitimidad del gobierno.

4.2.1. Legitimidad de la administración pública

En las sociedades democráticas contemporáneas, todo gobierno, además de ser constituido de manera legal y legítima, debe ser eficaz para que sus instituciones sobrevivan. En ese sentido, el reto permanente de los gobiernos democráticos es procurar, promoviendo los esfuerzos público-privados, satisfacer un número creciente de demandas diferenciadas y muchas veces contrapuestas, aspecto característico de las sociedades complejas.

¹⁵ *Ibid*, p. 229.

Diversas experiencias han demostrado que no es suficiente la existencia de gobiernos democráticos para conservar la preferencia de la institucionalidad democrática por encima de cualquier otro régimen de gobierno. Este fenómeno ha sido estudiado particularmente en los países postcomunistas y latinoamericanos, incluido México, y se ha formulado toda una teoría sobre procesos de transición democrática. El rasgo común a todos estos países se presenta en la inflación de expectativas sobre la democracia.

A decir de los teóricos de la transición, después de experiencias autoritarias y de economías en crisis, la población espera que los nuevos gobiernos democráticos resuelvan de manera automática problemas de cualquier índole. Sin embargo, ello no es posible, la democracia no resuelve todos los problemas y menos de manera automática. Para resolver los problemas de la actual sociedad contemporánea, es necesario equiparar los incentivos que nos brinda la democracia con otros de otra índole como los referidos a la técnica administrativa.

En otras palabras, el punto nodal de los gobiernos democráticos se ubica en la capacidad de sus instituciones para promover que todos los organismos de gobierno busquen, inadmisiblemente, la igualdad política y la justicia social. De manera particular se refiere a la importancia de la eficacia de la administración pública, pues es esta organización la encargada de procesar las demandas ciudadanas en acciones concretas. Para los ciudadanos promedio, la efectividad de un gobierno democrático no se agota en la legalidad de los procesos electorales, ésta, se ubica también en la correcta dotación de servicios públicos (agua, luz, limpia, etc.), generación de empleo, capacidad adquisitiva, construcción de infraestructura, el combate a la delincuencia y, últimamente, hasta con relación a la posición del gobierno federal con respecto a problemas mundiales.

En el caso de México, la modernización del país durante el periodo de crecimiento sostenido, propició que los resultados de la gestión pública fueran espectaculares en términos de cobertura y en algunos casos de calidad (como es el Sistema

Nacional de Vacunación). Así, la administración pública justificó cualquier carencia política, pues la construcción de escuelas, hospitales, carreteras, la obtención de un trabajo, el acceso a una red de seguridad social (a pesar de sus serias deficiencias) y en general todo el entramado de la política social, servían de contrapeso a las restricciones de este tipo. En este sentido, fue “la eficacia de un ejecutivo fuerte en un sistema autoritario elástico, capaz de renovarse, [la que] gozó de altos márgenes de legitimidad, aun cuando la legalidad de los procesos electorales fuera cuestionable”.¹⁶

Para algunos autores, la imposibilidad de la administración pública de seguir desempeñando este papel, producto de las crisis económicas y con ello de la disponibilidad presupuestal, pero también como resultado de la reorientación de las funciones del Estado, generó que el régimen priísta fuera cuestionado y perdiera su legitimidad. Bajo esta perspectiva, la crisis del Estado mexicano no es más que la crisis de la administración pública. Un aparato administrativo incapacitado para responder eficazmente a las demandas de la sociedad, “dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se desvinculó de la sociedad, habría sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado”.¹⁷

La eficacia de la gestión administrativa pública fungió como legitimador social de un régimen político autoritario. Como se ha señalado, la estructura partidista-gubernamental era la única vía institucional para el acceso a los recursos públicos. “El partido oficial [fundido con la administración pública] era uno de los ejes del sistema político y a la vez la única instancia en que las grandes masas populares podían buscar (en la vía pacífica e institucional) la satisfacción a sus necesidades”.

¹⁸ De ahí la efectividad del PRI como instrumento de cohesión social y también una

¹⁶ Georgina Sánchez, *Op. Cit.* p. 24.

¹⁷ Enrique Cabrero, *Op. Cit.* p. 18.

¹⁸ José A. Ortiz Pinchetti, *Op. Cit.* p. 49.

pista para explicar su larga permanencia en el poder, más allá del agotamiento de todo su esquema.

4.3. Agenda para el desarrollo.

El gobierno de Vicente Fox pasará a la historia, en gran medida, por haber sido el primer gobierno federal no priísta en más de setenta años. Las expectativas de cambio generadas por el entonces candidato presidencial, lejos de cifrarse en los aspectos político-electorales¹⁹, se enfocaron en los estragos económicos sufridos por la población después de recurrentes crisis económicas y en señalamientos de corrupción. Al respecto, todos los analistas coincidieron en señalar al rezago social como el mayor de los retos del gobierno entrante, ya sea por razones de justicia social, de eficiencia económica y en consecuencia por razones de gobernabilidad.

De acuerdo a cifras reportadas por el *Comité Técnico para la Medición y Análisis de la Pobreza*²⁰, la proporción de la población pobre asciende en el año 2000 a 53.7%, los salarios reales disminuyeron durante toda la década de los 90's (tanto los mínimos como los contractuales, no así los manufactureros), la tasa de desempleo abierto tuvo un promedio de 4% durante el mismo periodo aunque la tasa de condiciones críticas de ocupación²¹ representó el 13.8%, el sector informal urbano representó el 40.7% de la economía para el año 2000, mientras que el coeficiente de Gini se mantuvo sin cambios considerables en los últimos años registrando 0.523 para el año 2000 y la tasa de participación del PIB agrícola en la economía registró una constante disminución. Asimismo, dentro de la lista de pendientes del gobierno mexicano también se encuentran disminuir las diferencias regionales y el abismo entre las zonas rurales y urbanas, mejorar los mecanismos

¹⁹ Recordemos que a partir de la década de los 70's se dio una lenta pero gradual y constante reforma política en nuestro país. Esto propició la apertura de espacios políticos y, para el año 2000, muchos de los municipios, estados y la capital del país ya estaban gobernados por la oposición.

²⁰ Véase: *Medición de la pobreza: Varias Metodologías y Estimación Preliminar*, Sedesol, México, Agosto de 2002.

²¹ Tasa de condiciones críticas de ocupación: Desempleados abiertos más desempleados que trabajan menos de 35 horas a la semana por razones de mercado y que reciben menos de un salario mínimo / Población Económicamente Activa (%).

de representación de grupos minoritarios en las instituciones y fomentar la instrumentación de las políticas con visión de género. Como puede observarse, los retos son enormes y necesariamente comprenden más de un sexenio para su solución.

Los problemas sociales de la década anterior, de acuerdo al Comité Técnico, se ubican más en los prácticamente nulos mecanismos de distribución del ingreso implementados, por lo que cualquier acción instrumentada para mejorar las condiciones de la sociedad, además del crecimiento económico, deberá pasar por una seria redistribución del ingreso.

Frente a un contexto global, los retos para superar los rezagos sociales igualmente conllevan un compromiso internacional. Así, por ejemplo, como resultado de la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000, se establecieron diversos objetivos en materia de desarrollo, denominados también del Milenio. Tales objetivos han sido planteados para alcanzarse en su mayoría en el 2015, tomando como punto de partida las cifras de 1990: reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, lograr educación primaria universal, eliminar la disparidad de género en educación primaria y secundaria para el 2005, reducir en dos tercios, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna, detener y empezar a revertir la diseminación del VIH/SIDA y malaria, reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a una fuente sustentable y segura de agua potable, y desarrollar un sistema financiero abierto basado en la ley y no discriminatorio. Así mismo, la reciente Cumbre extraordinaria del Milenio realizada en enero de 2004, previo proceso electoral en Estados Unidos, enfatizó los compromisos adquiridos en materia de combate a la corrupción, además de fortalecer los debates y las negociaciones migratorias entre el gobierno mexicano y su vecino del norte.

Por su parte, el propio Banco Mundial ha reconocido que el problema del desarrollo social y particularmente el de la pobreza no es una cuestión estrictamente

monetaria; en ella convergen aspectos sociales, políticos, económicos y culturales. Luego entonces, la evolución en las estrategias sugeridas por esta institución para el combate a la pobreza pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

Estrategias para la reducción de la pobreza de acuerdo al Banco Mundial

- 1950/60:** Inversión en capital físico e infraestructura.
- 1970:** Inversión en capital físico, salud y educación.
- 1980:** Mejorar el manejo económico y permitir mayor participación de las fuerzas del mercado.
- 1990:** Promover el crecimiento intensivo del empleo a través de la apertura económica y la inversión en infraestructura y proveer de servicios básicos a las personas en condiciones de pobreza en los rubros de salud y educación.
- 2000/2001:** Promover oportunidades (crecimiento económico e incrementar los activos de las personas), fomentar el empoderamiento (crear instituciones transparentes que respondan rápidamente ante las necesidades de los pobres) y elevar la seguridad (reducir la vulnerabilidad de las personas a crisis económicas, desastres naturales, enfermedades, discapacidad y violencia).

Fuente: Tomado de García (2003) con información del Banco Mundial.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas, en su Informe sobre Desarrollo Humano 1994, propone replantear el término de seguridad y dotarlo de

un sentido más amplio. Por ende, puede sintetizarse de esta manera la postura de la ONU: La consecución de una vida digna y decorosa, más allá de las cuestiones monetarias, ha llevado a la ONU a replantear el concepto de seguridad. Típicamente vinculado a los conflictos entre Estados, la seguridad humana se visualiza como un nuevo paradigma de desarrollo. Las preocupaciones relacionadas a la inseguridad se refieren al desempleo, a la falta de un ingreso, falta de acceso a los servicios de salud, degradación del medio ambiente y la inseguridad respecto al delito. Bajo tales argumentos, las estrategias deberán dirigirse hacia los siguientes aspectos:

- Provisión universal de servicios básicos
- Reforma agraria
- Crédito para todos
- Empleo
- Participación
- Garantía de seguridad social
- Crecimiento económico
- Carácter sostenible ²²

Sin embargo, y tomando como referencia el Informe de Desarrollo Humano 2002, la calidad de las instituciones políticas determinará en gran medida el progreso que se tenga en desarrollo humano. Las instituciones democráticas no son garante del progreso económico y social; es así que dependerá de los consensos entre los grupos políticos y de la calidad de las instituciones públicas, el éxito en el desarrollo humano. Es evidente que el reto del desarrollo, se sugiere, además de ser visto como un problema social, económico y tecnológico, debe de abordarse desde el punto de vista institucional y político, en donde la gobernabilidad democrática impulse mecanismos de transparencia y participación.

²² Raúl García, *La implementación de la política social en México: el caso del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*, México, 2003, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México.

Finalmente, la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Doha, Qatar (noviembre de 2001), la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Monterrey, México (marzo de 2002) y la Conferencia Mundial sobre Desarrollo sustentable, igualmente organizada por la ONU, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica (septiembre de 2002), ponen de manifiesto la configuración global de las preocupaciones internacionales en el ámbito del desarrollo: mejorar las prácticas en el comercio, buscar nuevos e innovadores sistemas de financiamiento y fomentar el desarrollo sustentable. La convergencia de los puntos antes citados en teoría deben llevar a sociedades más justas y equitativas.

En ese sentido, el trabajo más arduo en el campo del desarrollo, lejos del tratamiento meramente económico que se le ha dado, se ubica en el consenso político internacional y la eficacia de los gobiernos para instrumentar políticas públicas tendientes a lograr un crecimiento alto y sostenido, políticas para combatir la pobreza y políticas de distribución del ingreso.

Sin embargo:

En el futuro inmediato no se percibe que pueda haber un cambio radical en las políticas sociales. La derrota del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones presidenciales, no significa necesariamente un cambio en las estrategias que se venían aplicando en los últimos sexenios. A lo sumo, podrán realizarse ciertas adaptaciones, como confiar más en la comunidad y en la participación colectiva, así como apoyarse en estructuras sociales ya existentes (iglesia, asociaciones comunales y gremiales, organizaciones no gubernamentales, etc.), y confiar menos en que el mercado podrá cubrir por sí solo las demandas sociales.²³

En resumen, la responsabilidad social, al final del camino, no recae exclusivamente en el gobierno; incluye a partidos políticos, al sector privado, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general. Sin embargo, no puede evadirse la

²³ Tomás Pérez, “ Las estrategias del gobierno federal”, en Arteaga, Carlos y Silvia Solíz (coordinadores) (2001), *La política social en la transición*, México, 2001, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, 115.

responsabilidad de los gobiernos, especialmente los democráticos, que han sido instituidos para procurar el aumento constante de la calidad de vida de las personas.

Conclusiones

*Desconocemos los designios del universo,
pero sabemos que razonar con lucidez y
obrar con justicia es ayudar a esos
designios, que no nos serán revelados.*

J.L. Borges

Después de la experiencia histórica de un siglo lleno de contradicciones, hemos podido constatar la luz esperanzadora de un mundo lleno de sorprendentes avances científicos como la manipulación de códigos genéticos, la invención y el mejoramiento de tratamientos médicos para alargar y mejorar la calidad de vida de los seres humanos; numerosos e importantes desarrollos tecnológicos como las computadoras, los sistemas cibernéticos, la internet; la creación y desarrollo de nuevas fuentes de energía como el hidrógeno; el crecimiento del patrimonio cultural humano a través de las genialidades artísticas del siglo XX; la caída de un número importante de regímenes autoritarios, seguido de un importante desarrollo de procesos democráticos y de la promoción insaciable del respeto a los derechos humanos; la configuración y creación de sociedades transnacionales y de organismos multilaterales de cooperación, etc. Sin embargo, contradictoriamente a la luz de tal resplandor, hemos entristecido en la desoladora visión de un mundo de guerras, guerras que han devastado las tradiciones milenarias, la herencia histórica, la tierra y la dignidad de los pueblos, intervenciones militares, guerrillas urbanas y rurales, y un sin número de organizaciones de resistencia que han puesto en duda la legitimidad de las instituciones políticas y han puesto en entredicho los modelos económicos y sociales vigentes; hemos vivido también, dolorosas crisis económicas que han dado como resultado una creciente desigualdad social, la imagen desesperada de personas, comunidades e incluso pueblos enteros caídos en la desilusión por la ausencia de oportunidades para lograr una vida digna.

En la inmediatez de este nuevo siglo, es inevitable cuestionar los viejos y los actuales paradigmas sociales, y, seguido de ello, es imposible también, añorar nuevos modelos económicos, políticos y sociales que garanticen el desarrollo y la

convivencia en un mundo cada vez más plural y por lo tanto cada vez más complejo. En otras palabras, es imposible dejar de esbozar el entorno de un nuevo paradigma de gobernabilidad capaz de resolver las contradicciones del Estado contemporáneo. Un paradigma que otorgue las herramientas necesarias que permitan administrar los viejos problemas que nos heredó el siglo pasado y los nuevos retos que nos impone este nuevo. Así también, es difícil dejar de aludir algunas preguntas: ¿sigue estando vigente el Estado-Nación?, si la respuesta es afirmativa, ¿cómo debe intervenir el Estado?, ¿es eficiente el mercado?, ¿cómo debe actuar el gobierno frente a los nuevos retos?, ¿qué responsabilidad social tienen los grupos de la sociedad civil?, ¿cómo establecer los límites de lo público y de lo privado?, etc. Todas estas preguntas perfiladas a eliminar la incertidumbre que aborda el futuro de los sistemas sociales.

Definitivamente no hay respuestas absolutas a los cuestionamientos anteriores, o no al menos en este momento, sin embargo, es indispensable recopilar y sistematizar la experiencia de la historia, hacerlo, aseguraría dar un paso firme. En ese sentido, resulta prioritario anunciar el agotamiento de nuestros mapas ideológicos para explicar la actual realidad social, así también, es pertinente manifestar el fracaso histórico del mercado como ente omnipotente; es decir, el mercado no lo puede todo. Haciendo lo mismo, es justo hacer la misma afirmación con el Estado, pues se ha demostrado que tal institución política, a pesar de los ánimos que la han impulsado, tampoco lo puede todo. Sin embargo, ambas instituciones reflejan tener un futuro prometedor y, en algunos momentos, indispensable para la vida democrática. Por tal motivo, sería un error caer en el pragmatismo de tener que elegir entre uno y otro. Por el contrario, resulta mejor hacer un juicio lejano de posturas extremas y de sinos ideológicos rebasados por una realidad avasalladora. Ahora, es necesario aceptar que aún cuando el Estado ha mostrado sus límites, debe ganarle la batalla al libre mercado y recuperar su sentido de ser la institución reguladora de la vida social; es decir, hemos de recuperar el valor de la política como el componente autolimitante y autosuficiente, capacidades que el mercado no tiene, de las sociedades modernas. No hay que

olvidar que el Estado, aún en momentos de crisis, ha tenido y tiene la configuración legal-institucional de operar sus órganos de gobierno para regular los aspectos de la vida en sociedad incluyendo al mercado. Pero lejos de promover un estatismo sin límites, el Estado debe ser juicioso y medir el nivel de su intervención en función del nivel de las necesidades sociales, pues es lógico que no resulta sano, ni en términos económicos ni en términos políticos, que el Estado intervenga en todas las áreas de la vida social, el Estado debe intervenir y poner mayor atención a las áreas sensibles y estratégicas de la sociedad, sin dejar de regular las demás.

Un Estado con gobernabilidad será entonces un Estado donde exista un equilibrio dinámico entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil; será un Estado que logre preservar las instituciones democráticas; será un Estado que sepa ejercer su soberanía en un entorno de globalidad; y será un Estado preocupado en integrar los esfuerzos de las instituciones, los órganos y los grupos que lo integran con el fin de mitigar el conflicto y la escasez.

El gobierno, a su vez, juega un papel indispensable en la tarea de construir una comunidad política gobernable. Para ello, deberá integrar sus poderes, órganos y niveles de gobierno en un proyecto de nación determinado e identificado por el único objetivo de obtener el desarrollo comunitario. Deberá conservar el equilibrio de sus funciones a través de los ámbitos de su competencia; así, se procurara el desarrollo constante del trabajo legislativo, formulación de un expedito y eficiente sistema de procuración de justicia y, sin lugar a dudas, profesionalización de la labor ejecutiva a través del desarrollo de las capacidades administrativas públicas.

La calidad de la gestión pública, por su parte, constituye un factor indispensable para lograr niveles aceptables de gobernabilidad en los Estados democráticos. En esta etapa, la gestión administrativa pública representa una labor insustituible debido a las capacidades que la constituyen. Capacidades como las leyes que la orientan y regulan, los recursos financieros, materiales y humanos con que cuenta, las tecnologías que utiliza como los sistemas, los instrumentos que opera como las

políticas públicas, las capacidades de planeación, formulación e implementación de políticas son, entre otras, sus insumos más importantes. Todos ellos combinados con una virtuosa gestión, serán el talón de Aquiles para el gobierno en la complicada tarea de gobernar.

Ahora bien, si bien es cierto que una eficaz y eficiente gestión gubernamental es indispensable para la buena gobernabilidad, es cierto también, que el gobierno debe mostrar selectividad; existen áreas sensibles en las que el gobierno, para demostrar efectividad, debe actuar de manera oportuna. Lo anterior quiere decir que no es recomendable que los gobiernos desgasten todas sus capacidades en querer atacar todos los problemas o resolver todas las demandas sociales existentes, pues, de entrada, la mayoría de ellos se encuentra limitado para hacerlo. Por lo tanto, las agendas gubernamentales deberán planearse en torno a prioridades específicas, que de no atenderse, representan una amenaza para el equilibrio de los sistemas políticos.

En la actualidad, la mayoría de los gobiernos que se encuentran en un proceso de consolidación democrática enfrentan un sin número de problemas diversos, todos ellos de importancia trascendental. Muchos de estos problemas como la inseguridad pública y el narcotráfico, amenazan la sana gobernabilidad de las comunidades políticas. Sin embargo, el problema del rezago en materia de desarrollo social existente en un número importante de países ha logrado poner en entredicho las capacidades y la legitimidad de los gobiernos, tal problemática se ha configurado como una amenaza real a la gobernabilidad democrática. No hay que olvidar que los niveles de rezago social representan el caldo de cultivo de muchos otros problemas como el de la inseguridad pública y el narcotráfico, y aunque muchos de estos problemas se encuentran catalogados fuera del ámbito de desarrollo social, se relacionan directamente con él.

Por lo anterior, la promoción de una eficaz gestión pública en materia social resulta enfática. Tal esfuerzo debe estar caracterizado por la incesante promoción de la

gerencia social comprometida con el desarrollo humano; es decir, trabajará en la inversión de mejor y mayor infraestructura en materia de salud, educación y vivienda, cultura, etc., procurando operar todos sus esfuerzos en el combate de la pobreza y la marginación.

Existen opiniones diversas con respecto a la gobernabilidad en México desde hace ya varias décadas. Sin embargo, a pesar de las diferentes posiciones en torno a este tema de discusión y controversia, pueden formularse algunas conjeturas al respecto. El proceso de democratización en México ha tenido un grado importante de escepticismo por parte de los grupos de la sociedad civil, de los ciudadanos en general e incluso de los miembros de la comunidad internacional. Aunque el derrocamiento de la dictadura porfirista y el advenimiento de un movimiento revolucionario caracterizado por un levantamiento armado hayan justificado el inicio de un proceso democrático en México, la verdad es que tal proceso, aún en nuestros días, se encuentra en un verdadero período de crecimiento y consolidación. Los gobiernos establecidos después de la guerra revolucionaria, todos ellos presididos por miembros del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), ahora Partido Revolucionario Institucional (PRI), no fueron necesariamente democráticos. De hecho, hubieron momentos cruciales donde tales gobiernos promovieron e incentivaron el desprestigio de las instituciones democráticas hasta catalogarse como verdaderos regímenes autoritarios. Para el año 2002, año electoral y trascendente en la vida democrática de México, los gobiernos priístas gozaban de un verdadero desprestigio nacional e incluso internacional al grado de perder las elecciones federales después de un largo período de mantenimiento en el poder. Sin embargo, es justo reconocer que no todo el trabajo de los gobiernos pos revolucionarios debe ser juzgado negativamente, pues no es lógico pensar que un grupo político haya podido mantenerse en el poder durante tanto tiempo con puros desaciertos. Sin dejar de contemplar las consideraciones negativas al respecto, es correcto reconocer que durante el período de estos gobiernos se lograron concreciones reales en beneficio de un número importante de ciudadanos. Varias de ellas relacionadas con un número importante de reivindicaciones

sociales. Una gran política de desarrollo dio como resultado la importante dotación de infraestructura social en gran parte del país, así como la creación de importantes instituciones que hasta nuestros días siguen funcionando.

Sin pretender hacer una afirmación tendenciosa, creo justo reconocer la relevancia política del papel que tales instituciones jugaron durante un largo período de estabilidad y de gobernabilidad en México. Ello no excluye la posibilidad y real amenaza a la gobernabilidad, de hecho, pueden mencionarse varios episodios donde tal estabilidad no estuvo en sus mejores niveles, sin embargo, pese a la existencia justificada de momentos difíciles para el gobierno, la sociedad mexicana llegó cohesionada hasta el 2000, suerte que no corrieron otros países en América Latina.

Ahora bien, una vez reconocida la labor insustituible de tales instituciones sociales, hemos de reconocer también que en la actualidad el desarrollo social, resultado del impulso a una gran política de desarrollo, no se encuentran en las mejores condiciones para enfrentar de manera oportuna las demandas y los retos actuales, de hecho, varias de esas instituciones se encuentran en un verdadero proceso de crisis y transformación. Frente a tal panorama, el nuevo gobierno que arribó en la transición, debe entender a la política social como un instrumento que contribuyó y lo hará en estos tiempos, donde las necesidades sociales aún siguen siendo vigentes, a generar un nivel adecuado de gobernabilidad.

Hoy en día las sociedades contemporáneas, incluidas en ellas México, no cuentan con una fórmula que resulte en una adecuada gobernabilidad. De hecho, ni siquiera interesa encontrarla, pues sería una manera simplista y pragmática de enfrentar el presente y el porvenir. Sin embargo, aunque no contamos con esa fórmula mágica, sabemos que el fin siempre conlleva caminos. Así es, el fin de gozar un país verdaderamente DEMOCRÁTICO, con todas sus letras y con mayúsculas, conlleva caminos como el respeto y mantenimiento de las instituciones, la destreza para mantener una economía sana, la sensibilidad para

promover y garantizar niveles de vida dignos, la preocupación por el cuidado del medio ambiente, pero sobretodo, voluntad política. Digo voluntad política, pero no me refiero sólo a los políticos. Nuestro tiempo exige ir mas allá del trabajo de los gobiernos y sus administraciones públicas, ahora, el quehacer público requiere del esfuerzo de todos quienes compartimos la vida, con todo lo que ello conlleva, en una comunidad social.

Por ultimo, no me resta mas que exhortar al lector de esta investigación a recuperar el verdadero sentido de la política, sentido que algún día tuvo; recuperar el ánimo de aquel lejano tiempo donde hacer política era, sin más, construir el futuro. Así mismo, invito asumir una responsabilidad ética y política por la comunidad social que compartimos, esta comunidad que llamada México, y muy a pesar quienes se manifiestan inciertos, ha ganado más avances que retrocesos.

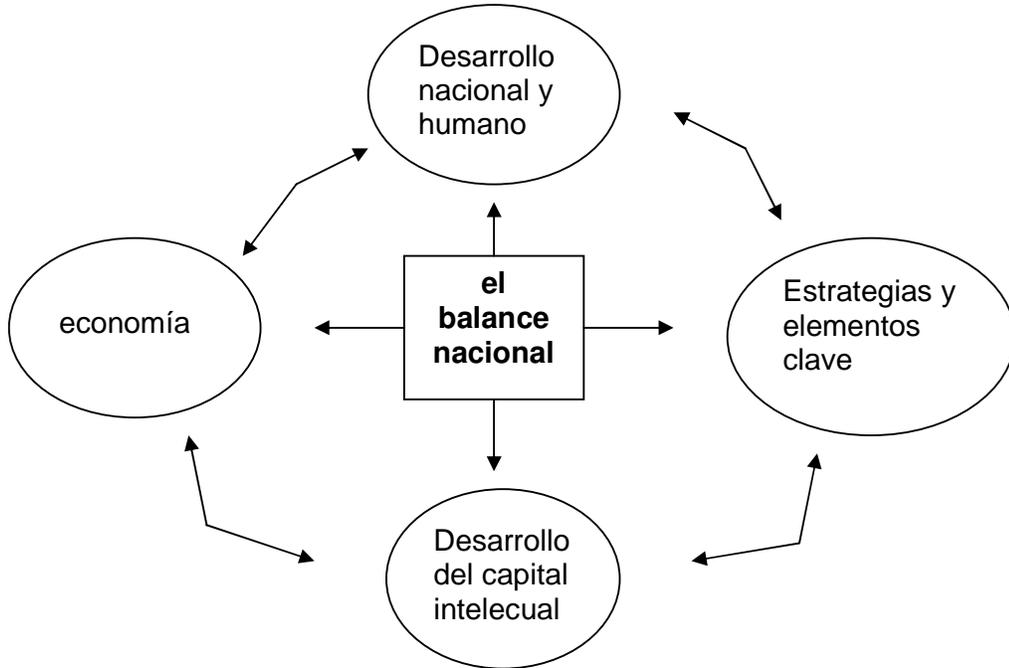
ANEXO 1

Campos de acción gubernamental

Niveles de análisis	Campo político	Campo económico	Campo Social
Modelos de orientación política	Acuerdos en torno a los principios y valores que sustentan el régimen político	Acuerdos en torno al modelo de desarrollo económico	Acuerdos en torno al modelo social
Fórmulas institucionales	Acuerdo sobre: <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de partidos • Sistema electoral • Ingeniería institucional 	Pactos para conformar coaliciones estables de interés	Redes de comunicación entre el gobierno y los movimientos sociales, organizaciones civiles, etc.
Paquetes de políticas	Acuerdos sobre: <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones Estado y partidos • Centro y periferia • Parlamento y Ejecutivo, etc. 	Acuerdo amplio sobre políticas económicas estratégicas	Consenso sobre la aplicación de políticas sociales.

ANEXO 2

El balance nacional



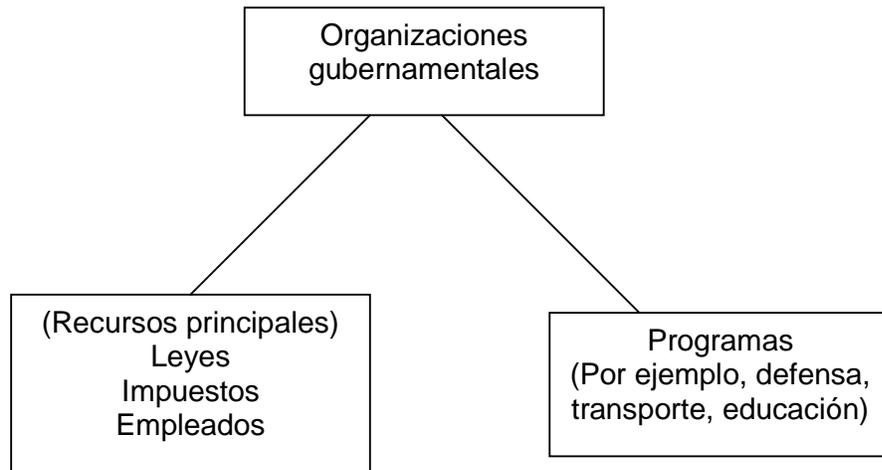
ANEXO 3

Algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes.

Para tener la oportunidad:	Se requieren las siguientes garantías institucionales.
I. Formular las preferencias:	<ol style="list-style-type: none">1. Libertad de asociación.2. Libertad de expresión.3. Libertad de voto4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.5. Diversidad de fuentes de información.
II. Manifestar las preferencias:	<ol style="list-style-type: none">1. Libertad de asociación.2. Libertad de expresión.3. Libertad de voto.4. Elegibilidad para la cosa pública.5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.6. Diversidad de fuentes de información.7. Elecciones libres e imparciales.
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias.	<ol style="list-style-type: none">1. Libertad de asociación2. Libertad de expresión.3. Libertad de voto.4. Elegibilidad para el servicio público.5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.6. Diversidad de fuentes de información.7. Elecciones libres e imparciales.8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

ANEXO 4

Modelo Simple de gobierno



Bibliografía

Acle Tomasini Alfredo (2000), **El porvenir comienza hoy: plan de un México presente**, México, Océano.

Aguilar Villanueva Luis F. (1997), “La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública” en **Revista Ensayos sobre la Nueva Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 91.

Aguilar Villanueva Luis F. (1997), “Estudio introductorio” en Majone, Giandomenico, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva Luis F. (2001), **Los perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del Siglo XXI**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 51.

Alcántara Sáez, Manuel (2001), “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Arbos, Xavier y Salvador Giner (1996), **La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**, Madrid, Siglo XXI Editores.

Arellano, David. Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (2000), **Reforma al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**, México, (coedición) Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa.

Bobbio, Norberto (1985), “Democracia e ingobernabilidad”, en **Liberalismo y Democracia**, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1986), **El Futuro de la Democracia**, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1989), **La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político**, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1991), “Democracia e ingobernabilidad”, en **Liberalismo y Democracia**, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1994), **Estado, Gobierno y Sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica.

Boltvinik, Julio (1994), **La desigualdad en México**, México, Siglo XXI editores.

Bresser Pereira, Luis Carlos (2001), “La administración pública gerencial: estrategia y estructura para un nuevo Estado”, en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Cabrero, Enrique (1995), **Evolución y cambio en la administración pública: Del administrador al gerente público**, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Calderón, Fernando (2001), “Gobernabilidad, competitividad e integración social”, en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Camou, Antonio (1997), "Gobernabilidad y Democracia", en **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, México, Instituto Federal Electoral, núm.6.

Camou, Antonio (2001), Estudio preliminar y compilación, en **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Coppedge, Michael (2001), "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), **Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX**, México, Secretaría de Desarrollo Social.

Crozier, Michel (1992), "El cambio en las organizaciones públicas" en **Revista gestión y política pública**, vol. I, núm. 1, julio-diciembre, 1992.

Dahl, Robert A. (1998), **La Poliarquía**, México, Tecnos.

De Leon, Linda (1996) "La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos" en **Revista gestión y política pública**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. V, núm.2, segundo semestre.

De María y Campos, Mauricio. Sánchez, Georgina. (2001), **¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México. Informe de la sección mexicana al Club de Roma**, México, Editorial Planeta Mexicana.

Dieter, Nohlen (1997), "Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina", en **Colección temas de la Democracia**, México, Instituto Federal Electoral.

Dror, Yehezkel (1990), **Enfrentando el futuro**, México, Fondo de Cultura Económica.

Drucker, Peter (1995), **Gerencia (tareas, responsabilidades y prácticas)**, Buenos Aires, Argentina, El Ateneo.

Evans, Peter (2001), "El Estado como problema y como solución", en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Fernández Menéndez, Jorge (2001), **El otro poder. Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México**, México, Nuevo Siglo-Aguilar.

Flisfisch, Angel (1989) "Gobernabilidad y consolidación democrática" en **Revista Mexicana de Sociología**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm.3, julio-septiembre.

Frederickson, George (1992), "Hacia una teoría del público para la administración pública" en **Revista gestión y política pública**, vol. I, núm. 1, julio-diciembre.

Herrera, Alejandro (1997), "Tendencias actuales en la administración pública: retos y perspectivas" en **Revista del Senado de la República**, Enero-Marzo, vol. 3, núm. 6.

Kliksberg, Bernardo (1993), **Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial**, Caracas, Fondo de Cultura Económica.

Lechner, Norbert (2001), "Cultura política y gobernabilidad democrática", en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

León y Ramírez, Juan Carlos (2003), "Gestión pública y público contestatario" en **Revista IAPEM**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Lerner, Bertha (1996), **América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza**, México, Miguel Ángel Porrúa.

Lujambio, Alonso (2000), **El poder compartido**, México, Océano.

Majone, Giandomenico (1997), **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**, México, Fondo de Cultura Económica.

Mayntz, Renate (2001), **The State and civil society in modern governance**, Argentina, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

Millán, René (2001), "La difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social", en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

O'Connor, James (1981), **La Crisis Fiscal del Estado**, Península, Barcelona.

O' Donnell (2001), "Rendición de cuentas horizontales y nuevas poliarquías", en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México,

(coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Offe, Claus, (1994), **Contradicciones del Estado de bienestar**, Madrid, Alianza Editorial.

Offe, Claus y Schmitter, Philippe (2001) “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Ortíz Pinchetti, J. (2001), “Los partidos políticos como instancias de mediación”, en De María y Campos Mauricio. Sánchez Georgina (editores), **¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México**, México, Informe de la sección mexicana al Club de Roma, Editorial Planeta Mexicana.

Pardo, María del Carmen (1991), **La modernización administrativa en México**, México, El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (1996), “El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social”, en **La revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública**, núm.6, primer semestre.

Pérez, Germán (2001), “La Reforma del Estado en México. Una revisión crítica”, en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Pérez, Tomás (2001), “ Las estrategias del gobierno federal”, en Arteaga, Carlos y Silvia Solíz (coordinadores) (2001), **La política social en la transición**, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés.

Peters, Guy (1999), **La política de la burocracia**, México, Fondo de Cultura Económica.

Pressman L. Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998), **Implementación**, México, Fondo de Cultura Económica.

Przerworski, Adam (1996), “Sobre el diseño del Estado” en **Informe de Seminario sobre La Reforma del Estado en América Latina y el Caribe**, Brasil.

Przerworski, Adam (1998), “El Estado y el ciudadano”, en **Revista Política y Gobierno**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. V, núm.2., 2do. Semestre.

Przerworski, Adam (1999), “Democracia y Representación” en **Revista Metapolítica**, vol. 3, núm.10, pp. 227-257.

Przeworski, Adam (1998), **Democracia sustentable**, Argentina, Paidós.

Przerworski, Adam (2001), “Una mejor democracia, una mejor economía”, en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Rabotnikof, Nora (1997), “El espacio público y la democracia moderna” en **Colección temas de la democracia**, México, Instituto Federal Electoral.

Raúl García, (2003), (Tesis de licenciatura), **La implementación de la política social en México: el caso del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Universidad Nacional Autónoma de México.

Rimez, Marc. Bendesky, León. (2000), “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización”, en Clavijo, Fernando (compilador), **Reformas Económicas en México 1982 – 1999**. Lecturas del Trimestre Económico núm. 92, México, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, p. 434-489.

Rose, Richard (1998), **El Gran Gobierno**, México, Fondo de Cultura Económica.

Sánchez González José Juan (2001), **Gestión Pública y Governance**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Sartori, Giovanni (1978), **Teoría de la Democracia**, México, Alianza Editorial.

Serrafero, Mario (2001), “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto”, en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Thoenig, Jean-Claude (1997), “Política pública y acción pública” en **Revista gestión y política pública**, vol. VI, núm. 1, primer semestre.

Uvalle, Ricardo (1994) “La gerencia social: una opción de gobierno abierto” en **Revista de Estudios Políticos**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 5, octubre-diciembre.

Uvalle, Ricardo (1994), “La administración pública como ciencia social tecnológica” en **Revista gestión y política pública**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. III, núm. 2, segundo semestre.

Uvalle, Ricardo (2003), **La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Ziccardi, Alicia (2001), "Gobernabilidad de las grandes ciudades en América Latina", en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.