

Gobernabilidad y democracia en México, condiciones para el servicio civil

Francisco Gil Villegas Montiel

Los procesos de transformación política que se han vivido en México durante los últimos años, han obligado al replanteamiento de diversos elementos que por años guiaron la actuación del gobierno y otros actores políticos que se desarrollaban en el país. Uno de los impactos más importantes de este fenómeno es el renacimiento de la discusión sobre la gobernabilidad y su unión con la democracia en México.

El presente ensayo busca responder algunas cuestiones sobre los problemas teóricos más relevantes de la gobernabilidad, y contextualizar dicho fenómeno con la democracia en México. Lo anterior con el objeto de ubicar la discusión del servicio civil de carrera, como un elemento central en el aseguramiento de los procesos de consolidación gubernamental y democrática en México.

Afirmar que vamos a una democracia plena es realmente aventurado, decir lo contrario también. Ubicarnos en una postura media coloca al investigador en una posición ventajosa pero poco crítica. Llegar a la democracia es lo deseable. Sin embargo, es claro que la importación de un modelo no es la mejor alternativa, ni el camino que se está siguiendo. Como lo mencionamos anteriormente, tenemos ya a un gobierno democráticamente electo, pero aún no experimentamos gobiernos democráticos..

La idea de la gobernabilidad ha sido recurrente en aquellos países donde se han experimentado periodos de cambio político profundo, debido a la modificación de las variables políticas que garantizan estabilidad y buen gobierno a lo largo de periodos amplios. En otros casos, la permanencia de formas de gobierno democráticas por periodos prolongados ha generado contradicciones con respecto a la actividad gubernamental en áreas específicas, como la economía y la dotación de servicios sociales, inhibiendo la capacidad del gobierno.

En realidad, la gobernabilidad como tema es relevante cuando hay periodos de crisis recurrente en un sistema político, mismos que ponen en peligro la ejecución del gobierno; o cuando el cambio político es tan profundo que el camino a seguir es incierto.

Con respecto a lo anterior, existen tres posiciones esenciales en cuanto al problema de la gobernabilidad, con diversas variantes pero cuyos autores representativos se presentan a continuación. En su famoso libro sobre orden político y cambio social escrito a finales de los 1960s, Samuel Huntington considera diversas cualidades que deben tomarse en cuenta para determinar los grados de gobierno existentes en un país.

Para Huntington no importa qué forma de gobierno exista, sino que el gobierno realmente gobierne. Cuando el orden político declina y la legitimidad, autoridad y efectividad gubernamental se deterioran, se dice que el grado de gobierno disminuye. Casi todas las definiciones existentes sobre el tema tocan de alguna manera estas condiciones. Por su lado, Borricaud considera que deben existir condiciones mínimas que aseguren el ejercicio del poder, así como unidad y coherencia, reduciendo al máximo el peligro de que la sociedad o el sistema político se desarticulen de manera violenta.

Al mismo tiempo algunos autores consideran a la gobernabilidad como un problema que se debe abordar desde distintas dimensiones, mismas que tienen que ver con las distintas áreas de acción del gobierno.

En este sentido, Habermas explica momentos de crisis de legitimidad que ponen en riesgo el proceso de gobierno en dos vertientes, por un lado existen crisis de entrada que tienen que ver con la variación de aquellos elementos que otorgan apoyo al sistema, y crisis de salida que se reflejan en la irracionalidad del manejo de los recursos y mecanismos de control por parte del gobierno, por lo que se vuelve ineficaz en la respuesta a las demandas.

El tema de la gobernabilidad se ha hecho cada vez más complejo, debido al interés de los investigadores por ligarlo a procesos mucho más amplios de conformación de regímenes políticos específicos. Es decir, la conexión entre gobernabilidad y democracia ha introducido elementos adicionales al debate sobre los elementos de gobernabilidad.

De hecho, fue esta asociación la que inició una serie de discusiones teóricas muy sugerentes sobre el papel de la gobernabilidad en sistemas democráticos avanzados, durante los 1970s y 1980s.

En particular, el informe a la Comisión Trilateral escrito a mediados de los 1970s por Crozier, Huntington y Watanuki, indicaba que se habían generado disfunciones al interior de los sistemas políticos democráticos, como resultado de la intervención estatal en amplios rubros de la economía y la sociedad, produciendo además de una crisis fiscal importante, una falta de autoridad en el ejercicio del poder. Estas anomalías estaban ligadas a una crisis de legitimidad, autoridad y confianza, a la sobrecarga del gobierno, a la desagregación de intereses en la arena política, y el sostenimiento de políticas exteriores extremadamente nacionalistas.

O'Connor por su parte, vio en las contradicciones producidas por el sistema capitalista una crisis reflejada en el gobierno, y agravada por los mecanismos democráticos de ejercicio del poder que eran dominantes en Europa occidental y los Estados Unidos, mismos que generaban contradicciones en el seno mismo del gobierno.

Usualmente existe la tendencia de ligar a la gobernabilidad con la estabilidad. Ake, por ejemplo, considera que la estabilidad política es el flujo de intercambios políticos de manera regular en un sistema. En realidad, existen problemas importantes en esta conexión puesto que no necesariamente podríamos sostener que un país estable es gobernable. Es decir, en un país estable podrían existir elementos de no gobernabilidad a pesar de la estabilidad imperante, que pueden obstaculizar la función de gobierno. Asimismo, habría que ver cuándo la inestabilidad se puede asociar con la no gobernabilidad. El concepto de estabilidad complica el problema, puesto que se puede considerar desde diversos puntos de vista, por ejemplo ausencia de violencia, ausencia de cambio estructural, permanencia del sistema político por periodos prolongados, etc., y aunque facilitaría la gobernabilidad de un país no sería condición necesaria de ella.

Todos estos debates son importantes pero en sentido estricto no se refieren a sociedades como la mexicana, por lo que no deben desviar la discusión sobre gobernabilidad en sistemas no democráticos o cuya democracia es incipiente como el mexicano. En estos sistemas la discusión sobre gobernabilidad debe ubicarse aún en aspectos como la

capacidad del gobierno por responder a la carga normal y/o sobrecarga de demandas, en la construcción y fortalecimiento de instituciones políticas ligadas con prácticas democráticas, y en la formulación y renovación de los valores que constituyen la moral del gobierno.

La discusión sobre gobernabilidad puede tender a generalizar sobremanera ciertos aspectos específicos de un sistema político. Por lo anterior, si no se tiene cuidado cualquier elemento que tenga que ver con el gobierno, o con la práctica de gobierno, puede ser considerado tema de discusión desde el punto de vista de la gobernabilidad, simplificando entonces las causas y consecuencias de dichos fenómenos. En realidad, muchos de los elementos que se asocian con la discusión sobre gobernabilidad, son abordados por tradiciones distintas en la ciencia política de manera mucho más eficaz, como las capacidades y autonomía del estado, los procesos de decisión racional, los mecanismos de elección social, los límites y reglas institucionales, etc.

En un estado democrático las condiciones de gobernabilidad se establecen usando cantidades mínimas de violencia y coerción, y donde los conflictos son absorbidos por instituciones fuertes, y especializadas cuya función es precisamente esa, la operacionalización del conflicto y su solución. En los estados autoritarios las condiciones de gobernabilidad se aplican usando los mecanismos contrarios, es decir la represión y la violencia. De aquí las ventajas del mantenimiento de un Estado democrático.

En México, la violencia ha sido usada de manera selectiva. En su lugar se usó durante mucho tiempo la gestión. Este concepto, engloba la capacidad de los funcionarios gubernamentales de manejar un conflicto a partir de la canalización del mismo a través de instituciones, y obtener resultados satisfactorios para ambas partes, tanto para los demandantes como para los demandados. Si no se obtienen resultados satisfactorios, las acciones de gestión no funcionaron y se pueden crear condiciones de ingobernabilidad.

Es necesario resaltar los beneficios de un Estado democrático sobre cualquier otro tipo de estado que pueda existir, incluso sobre el estado de naturaleza, donde la violencia no está controlada. Es necesario señalar que las instituciones democráticas son parte importante de cualquier gobierno democrático que quiera tener condiciones mínimas de gobernabilidad. Esto debido al papel que juegan en la disolución de conflictos y en su manejo democrático, además de su importancia en las acciones de gobierno. En tercer lugar, porque un gobierno con instituciones fuertes y democráticas que maneje conflictos, necesita de una alta capacidad de gestión para poder resolverlos satisfactoriamente para todos.

En este momento, en México nos encontramos frente a una redefinición de las instituciones y a una profundización de las condiciones que permitan una mayor gobernabilidad. Esto implica mayores capacidades de gestión, y mejores mecanismos institucionales para absorber conflictos y demandas y solucionarlas. Nos enfrentamos a problemas mayores que desafían la aplicación de las leyes, así como la capacidad de los gobiernos para aplicar y mantener dichas leyes.

Cualquier gobierno necesita de condiciones mínimas de gobernabilidad, independientemente de qué tipo de régimen se esté hablando. En una democracia, las condiciones de gobernabilidad se dan a partir de la interacción de los grupos e intereses políticos, bajo reglas aceptadas voluntariamente por todos los actores involucrados. Es decir, bajo la democracia no hay otro sistema aplicable más que la incertidumbre institucionalizada y

operacionalizada en las leyes.

La democracia implica incertidumbre, porque bajo ella ningún grupo tiene la seguridad de ganar, todos tienen las mismas posibilidades de ganar o de perder, sin embargo todos tienen que aceptar las reglas y los resultados. La única seguridad que existe es que aquellos que ganan no van a emprender acciones en contra de los perdedores.

Democracia y pluralidad

La mejor forma de gobierno que se ha experimentado en los estados modernos es la democracia. Un gobierno democrático es aquel que se basa en la participación política de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, a partir de la elección libre y abierta de los gobernantes, así como de mecanismos para la toma conjunta de decisiones.

Un gobierno democrático toma en cuenta las opiniones de las personas sobre las distintas políticas públicas que se diseñan e implementan. El papel de los ciudadanos en la toma de decisiones, se da a partir de su participación activa en los distintos foros y espacios abiertos para el efecto, así como en organizaciones políticas y sociales que intervienen en el proceso diario de negociación política.

De la misma forma, un gobierno democrático está legitimado a partir de la participación ciudadana en los procesos bajo los cuales se eligen gobernantes. Dichos gobiernos respetan las reglas del juego y hacen que los otros contendientes las respeten también. De la misma forma, se promueve el mejoramiento constante de la calidad de la democracia, así como de los procesos para elegir gobernantes y tomar decisiones.

Ninguna sociedad es homogénea en ningún aspecto más que en la nacionalidad y los valores comunes que sustentan a una nación, a un estado, o ambos. Sin embargo, existen diversos aspectos en los que no puede existir homogeneidad. Por ejemplo, en México existe tal pluralidad que ni aún en el lenguaje son homogéneos. Un gran porcentaje de mexicanos no consideran al español como su primer lengua. Si esto pasa en cuanto a aspectos como el lenguaje, pensemos que en cuanto a la posición política e ideológica de las personas.

De esta forma podemos decir que, la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno de poder ejercer el poder político que ostenta, sin la presencia de obstáculos que impidan dicho ejercicio. En una democracia, la gobernabilidad se mantiene a partir del respeto a las reglas del juego, pero también a partir del rol que las instituciones políticas juegan en su mantenimiento. Las instituciones que una democracia sostiene, están diseñadas para que los conflictos políticos se ventilen y sean absorbidos a través de ellas. En este sentido una democracia necesita instituciones fuertes, capaces de absorber conflictos sin la necesidad de ejercer represión.

En este sentido, consolidar la profesionalización de los servidores públicos es un elemento determinante para asegurar que los procesos de gobernabilidad en México continúen.

Un estado democrático subsiste con una necesidad mínima de ejercicio de la violencia, porque sus instituciones absorben los conflictos y los operacionalizan para hacerlos acciones de gobierno.

Una característica importante de un estado democrático, es que el ejercicio de la violencia es autorizado por mecanismos democráticos, es decir, una decisión que implique el uso de la coerción, la violencia o la represión tiene que tomarse a través de mecanismos institucionales y donde los órganos representativos de la sociedad participen.

A partir de lo anterior tenemos una conclusión importante. Un Estado democrático es un Estado donde las condiciones de gobernabilidad se establecen usando cantidades mínimas de violencia y coerción, y donde los conflictos son absorbidos por instituciones fuertes, y especializadas cuya función es precisamente esa, la operacionalización del conflicto y su solución.

En los estados autoritarios las condiciones de gobernabilidad se aplican usando los mecanismos contrarios, es decir la represión y la violencia. De aquí las ventajas del mantenimiento de un Estado democrático.

De la misma forma, podemos ver que avanzar en los aspectos de consolidación de un estado democrático en México, implica entonces retomar esta discusión de la gobernabilidad. Para hacer más sostenible la idea de una democracia de largo plazo, es necesario discutir los aspectos bajo los cuales se puede asegurar continuidad y profesionalidad organizacional.

De ahí la necesidad de discutir las ventajas y desventajas que un servicio civil de carrera implica para el funcionamiento de las áreas críticas del gobierno mexicano, su relación con la democracia, y su rol en los procesos de gobernabilidad.

Biografía

Francisco Gil Villegas es Doctor en Filosofía por la Universidad de Oxford y Profesor en El Colegio de México. Ha impartido cursos y conferencias en diversas universidades de México, América Latina, Europa y los Estados Unidos.