

## GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y EFICACIA

Francisco FRÍAS CASTRO

Agradezco la oportunidad que me da la Comisión Especial para la Reforma del Estado de esta Cámara de Diputados de participar en este importante foro. Sin duda, es síntoma democrático la posibilidad de discutir en espacios como este los asuntos públicos. La reflexión política, como lo señalara José Francisco Ruiz Massieu, es una cualidad necesaria de todo sistema que se precie de estar en una constante búsqueda de perfeccionamiento.

Pensar en la gobernabilidad democrática es un tema de la mayor relevancia y materia de interés público. Este concepto básicamente se refiere a la capacidad del sistema político y de gobierno de un Estado o conglomerado social de procesar con eficacia, legalidad y legitimidad los asuntos públicos. Por tanto hay tres componentes esenciales: eficacia, legalidad y legitimidad. Para hablar de gobernabilidad democrática estos tres elementos tienen que estar presentes y combinados.

Hablar de eficacia no sólo es hablar de rapidez, sino sobre todo de la capacidad de procesar los distintos impulsos políticos y sociales con el menor grado de conflicto. Tener respuestas rápidas a problemas complejos no siempre genera buenos resultados. La experiencia señala que en no pocas ocasiones ello ha conducido a agudos conflictos políticos y sociales.

La eficacia propia de la gobernabilidad democrática no debe confundirse con el eficientismo que tiende a generar severas disfuncionalidades políticas. Colosio y Ruiz Massieu observaban, y observan bien, que la política requiere de ritmo y constancia más que de velocidad.

Hay instituciones propias de un régimen democrático que requieren tiempo a efecto de producir buenos resultados. Es necesario entender esto. Para que la política genere esos resultados debe ser una tarea real, co-

tidiana, no esporádica, ambiciosa en sus objetivos de beneficio social pero humilde en su proceder ante los ojos ciudadanos.

De poca utilidad resulta a una democracia tomar medidas que por carecer de sustento social, político o leal solo empeora los problemas que buscaba resolver. Asimismo, un importante elemento de la disfuncionalidad entre poderes e instituciones es la responsabilización entre éstos de la aparente falta de resultados.

Esta disfuncionalidad, que si bien puede resolverse a través de reformas institucionales, como algunas que en este foro se han propuesto, también puede aminorarse a través del uso intensivo del diálogo y la negociación políticos.

Pero también es importante saber que la eficacia no sólo debe apreciarse por lo que se hace, sino también por lo que se impide hacer. Y en ello los ejemplos del Congreso y de la Suprema Corte son evidentes. Pensemos en aquellos casos en los que ciertas propuestas, de haber sido aprobadas por el Congreso, seguramente habrían causado malestar e inconformidad sociales. Pensemos también en medidas de autoridad que no hubiesen sido rectificadas por la Corte y que hubiesen significado la violentación de garantías individuales y sociales.

La legalidad, por su parte, es la esencia misma del Estado de derecho, y éste a su vez es consustancial a un régimen democrático. La legalidad no sólo debe generar certidumbre, sino también estabilidad política y social. Uno de los temas frecuentes en la opinión pública es la posibilidad de polarización social en razón de conflictos políticos.

Por ello debemos pensar en reformar el régimen de responsabilidades de servidores públicos, tanto electos como designados, a efecto de que aquellos problemas generados básicamente en el ámbito de la clase política, pero susceptibles de afectar a la estabilidad social, deban ser resueltos sobre bases claras y equitativas.

Una propuesta a considerar podría ser el reducir, e incluso eliminar, la participación de órganos representativos en procedimientos dirigidos a dilucidar probables responsabilidades.

Hay que evaluar con mesura cuál sería la institución mejor calificada para desahogar estos procedimientos no solo en términos de calificación técnica, sino sobre todo en términos de aceptación de sus resoluciones.

El objetivo debe ser el que los conflictos políticos puedan ser resueltos sobre bases claras y objetivas por cuerda separada al procesamiento cotidiano de los asuntos públicos. El conflicto de la parte no debe afectar

la marcha del todo. A final de cuentas ¿qué es la democracia sino la prevalencia del interés general a través de mecanismos e instituciones legales y legítimas?

Otra importante reforma a impulsar, a fin de fortalecer el Estado de derecho, es aquella relativa al ámbito penal y de seguridad pública. Ésta debe reflexionar sobre temas relevantes tales como la naturaleza constitucional y adscripción funcional del Ministerio Público y su responsable, la penalidad que deben tener conductas ilícitas determinadas, la coordinación entre autoridades, los efectos derivados de la prevención y readaptación social, el fortalecimiento del Poder Judicial, y la transparencia e imparcialidad de la función acusatoria.

El tercer componente de la gobernabilidad democrática es la legitimidad. Norberto Bobbio en su obra *Los retos de la democracia* observaba con claridad, al discurrir sobre la democracia representativa, que en una democracia legalidad y legitimidad son elementos unidos e indisolubles.

En democracia no hay ley que aspire a ser derecho positivo que carezca de la legitimidad propia de su aprobación por un Congreso plural. Asimismo, las políticas públicas deben gozar de consensos en su instrumentación que les permitan tener eficacia, pero también deben ser transparentes y objetivas para contar con el apoyo de los órganos representativos.

Una importante vertiente de fortalecimiento de la legitimidad institucional ha sido la corresponsabilidad del Poder Legislativo en el nombramiento de servidores públicos, bien sean del Ejecutivo Federal o de los denominados órganos constitucionales autónomos.

A ya varios años de distancia de esta tendencia expresada a través de diversas reformas constitucionales los resultados se estiman positivos. Valdría la pena pensar, tan solo como ejemplo, qué pasaría si el actual gobernador del Banco de México continuara siendo un nombramiento del Ejecutivo y las consecuencias que ello tendría en la estabilidad económica.

Por ello podría ser oportuno reflexionar la conveniencia de avanzar en la corresponsabilidad del Legislativo en el nombramiento de servidores públicos en materias altamente sensibles para el país, y para cuyo eficaz desempeño la aceptación de las distintas fuerzas políticas sea un elemento esencial.

Asimismo, y a reserva de parecer anticlimático, valdría la pena examinar la conveniencia de ampliar el quórum legal necesario para aprobar

instrumentos determinados. Si la democracia es práctica cotidiana, ¿qué mejor lugar que el Congreso para desarrollarla?

En síntesis, la legitimidad puede aparentemente reñir con la eficacia, pero curiosamente es lo que permite tener leyes y políticas públicas con mayor aceptación social, y por ende con mejores resultados.

En México el Estado de derecho tiene retos muy importantes, pero es importante recordar la tradición reformista mexicana. Reformamos las leyes porque por lo menos en alguna medida lo estimamos necesario y relevante.

En la Comisión de Puntos Constitucionales de esta Cámara de Diputados, que me honro en presidir, hemos aprobado reformas a nuestra carta magna, pero también hemos sostenido intensas discusiones que nos han aconsejado a caminar más despacio para avanzar con mayor rapidez.

Pretender reformas fundacionales en momentos poco propicios para ello puede representar la pérdida de energía política tan necesaria para el logro de múltiples objetivos sociales. En ocasiones hay que hacer gala de humildad y avanzar a través del trabajo cotidiano y discreto. Estimo necesario fortalecer la legalidad y legitimidad del quehacer público a fin de que este pueda ser más eficaz.

Evitemos con prudencia política que la probable desesperación se convierta en un pretexto para polarizar, amenazar, o bien exhortar o predecir virajes o retrocesos que nadie quiere. El tiempo invertido en fortalecer la legalidad y el mayor sustento legítimo de ésta sin duda redundará en resultados duraderos y positivos.

En síntesis: ¿qué reforma? Aquella que sea legal y ampliamente legítima a fin de que pueda ser eficaz y, por tanto, socialmente beneficiosa.