

GOBERNABILIDAD: EFICACIA Y LEGITIMIDAD

Pablo Alejo LÓPEZ NÚÑEZ

Agradezco la oportunidad que se me brinda para exponer ideas, experiencias y propuestas que contribuyan a consolidar la gobernabilidad democrática en México.

Gobernabilidad se entiende literalmente “como calidad, estado o propiedad de ser gobernable”, *governable* significa, sin más, “capaz de ser gobernado”, mientras que su opuesto, *ingovernable*, designaría aquello que es “incapaz de ser gobernado”.

Por otra parte, la doctrina ha identificado como componentes básicos de la gobernabilidad a la eficacia, la legitimidad y la estabilidad en el ejercicio del poder político. Pensar que hablar de gobernabilidad es hablar de una especie de “gobierno perfecto” es obviamente inaceptable.

Mal haríamos en confundir “gobernabilidad” con gobierno perfecto, ya que este panorama ficticio e ilusorio contrastado con lo que es la realidad puede conducir a pensar que al no darse este mundo perfecto, entonces lo que se tiene es crisis, desorden, caos, y que lo que se tiene es ingovernabilidad, cuando realmente esto no es así.

Con el término gobernabilidad se designa la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia del pueblo. Dentro de esta definición se deben tomar en cuenta dos variables: la primera es la eficacia, y la segunda la legitimidad. La eficacia puede entenderse como el cumplimiento de los objetivos del gobierno, en tanto que la legitimidad se considera como la aceptación de los ciudadanos de la dominación del gobierno.¹

¹ Arbós, X. y Giner, S., *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, 1993.

Desde la ciencia política, Huntington considera que la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición.² Esto supone una tensión dinámica y permanente, pero no necesariamente negativa, entre las instituciones gubernamentales y aquellos que ejercen el poder y las organizaciones de quienes, al margen de éste, aspiran a detentarlo.

Por otra parte, el logro de una adecuada gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre las fuerzas políticas, los grupos sociales y la sociedad.

La responsabilidad de la gobernabilidad es de todos, gobierno y sociedad. No desconocemos que los actores políticos, particularmente el gobierno y en general los poderes públicos, tenemos la mayor responsabilidad. Debemos señalar con claridad que crear condiciones pertinentes de gobernabilidad no es asunto unilateral, de un solo grupo o de un solo partido, o que corresponde únicamente al gobierno o solamente a la sociedad. En este contexto existe un compromiso conjunto del Ejecutivo, del Judicial, del Legislativo, de la oposición, de los partidos políticos, de los medios de comunicación, de los órganos constitucionales autónomos y de la sociedad en general de construir y mantener la gobernabilidad.

Me parece pertinente profundizar en el concepto de legitimidad, entendida como un atributo del Estado que consiste en la existencia, en una parte relevante de la población, de un grado de consenso tal que asegura la obediencia sin que sea necesario, excepto en momentos excepcionales, recurrir a la fuerza para mantener el orden. En este contexto, quienes detentan el poder tratan de lograr el consenso para que se les reconozca como legítimos, transformando así la obediencia en adhesión.³

Conforme al planteamiento de Lucio Levi,⁴ la legitimidad del Estado es el resultado de un conjunto de elementos dispuestos en niveles crecientes, cada uno de los cuales concurre de manera relativamente independiente para determinarla. Tales elementos son: la comunidad política, el régimen y el gobierno.

² Huntington, S. P. y Watanuki, J., *La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de la democracia a la comisión trilateral*, apud; Bobbio, N. et al., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1995.

³ *Ibidem*, t. II, pp. 862-866.

⁴ *Idem*.

Por comunidad política entendemos el grupo social que con una base territorial reúne a los individuos ligados por la división del trabajo político. En este ámbito, la legitimidad se produce cuando la población se identifica con la comunidad política, lo que deriva en fidelidad a ésta así como en lealtad nacional.

Si entendemos el régimen como el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y los valores que animan el conjunto de las instituciones, la característica fundamental de adhesión a él consiste en la aceptación de los gobernantes y de su política en la medida en que están legitimados los aspectos fundamentales del régimen, independientemente de las personas y de las decisiones políticas.

De ahí que el que legitima el poder debe aceptar también el gobierno que se forme y actúe de conformidad con las normas y con los valores del régimen, a pesar de que no lo apruebe o hasta se oponga al mismo y a su política. Esto depende de la existencia de un interés concreto que mancomuna las fuerzas que aceptan el régimen: la conservación de las instituciones que rigen la lucha por el poder.⁵

El último elemento que determina la legitimidad es el gobierno, es decir, el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político. En esta esfera, la legitimidad radica en el hecho de que el gobierno se haya formado de conformidad con las normas del régimen y que ejerza el poder de acuerdo con estas normas, de tal modo que se respeten ciertos valores fundamentales de la vida política.⁶

Sabemos que en México el poder público se fundamenta en la división de tres poderes, los cuales ejercen las facultades que les otorga la Constitución, a través de instituciones diversas que configuran aquello que denominamos régimen político.

A partir de las elecciones federales de 1988, los partidos políticos, entonces de oposición, así como amplios segmentos de la sociedad civil, intensificaron la lucha por instaurar un régimen democrático. En este sentido, la primera meta era lograr la autonomía de los órganos electorales a efecto de garantizar la competencia de los participantes en condiciones de igualdad, así como la imparcialidad en cada una de las etapas

⁵ *Ibidem*, p. 863.

⁶ *Idem*.

de los procesos electorales. En las elecciones federales de 1997 dicha meta fue alcanzada, y desde entonces los procesos electorales comenzaron a implicar el grado de incertidumbre sobre el posible triunfador, que es inherente a un sistema democrático, mientras que los resultados oficiales de los comicios comenzaron a ser aceptados y avalados por los actores políticos y los ciudadanos, y en aquellos casos en los que ha habido impugnaciones, ha destacado la participación y predominio de la justicia electoral.

Finalmente, desde la perspectiva político-sociológica, el gobierno es legítimo, puesto que los tres poderes han sido configurados de conformidad con las reglas del régimen vigente y ejercen el poder en coherencia con ellas y respetando los valores fundamentales de la vida política.

Las elecciones de 2000 no sólo significaron, como hasta entonces, la configuración legal del Poder Ejecutivo, sino que confirieron a éste una legitimidad plena y sin precedente en las últimas décadas.

En términos políticos y sociológicos, es indudable que nuestra comunidad política, nuestro régimen y nuestro gobierno cuentan con el consenso de la población que, transformado en adhesión, les confiere legitimidad y permite la gobernabilidad en el ejercicio del poder. Estaremos de acuerdo que hoy nadie cuestiona la legitimidad del Poder Ejecutivo, como tampoco se cuestiona la legitimidad del Legislativo ni del Judicial, integrado conforme a las normas establecidas constitucionalmente.

Al mismo tiempo, es necesario reconocer que dicha legitimidad no supone que todos los actores políticos, sociales y económicos aprueben todas las decisiones del gobierno, incluso es importante aceptar que muchos de ellos disienten o se oponen a tales decisiones, sobre todo en términos de eficacia, que, como ya he señalado, tiene que ver con la consecución de los objetivos enunciados por quienes ejercen el poder.

Estoy convencido de que los distintos actores, procedentes de todos los ámbitos, pero fundamentalmente los partidos y actores políticos, debemos reconocer la legitimidad de nuestros pares y actuar en consecuencia con el respeto que ello exige. Criticar y oponerse es válido cuando se tienen proyectos viables. Sin embargo, criticar, resistirse, descalificar y oponerse sin más propósito que el de eliminar al adversario, para luego, al conseguirlo, ser incapaz de proponer proyectos alternativos viables y responsables, no es válido y es incluso ilegítimo, puesto que socava al sistema en aras de hacer prevalecer en éste el inmovilismo, o bien, la conducción, paradójica, hacia ninguna parte.

Con el propósito de contribuir a que permanezca y se fortalezca tanto la legitimidad como la eficacia en la acción, en las cuales se arraiga la gobernabilidad democrática, enunció algunas propuestas contenidas en la Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

En México existe un sistema de partidos propicio para la democracia consensual, es decir, en donde ninguna de las fuerzas cuenta con la mayoría suficiente como para imperar de manera sistemática sobre las otras, pero con un sistema de gobierno basado en la democracia mayoritaria, en donde es indispensable contar con mayorías para tomar decisiones.

Ante esta realidad hay dificultad para conciliar el sistema de partidos múltiples y el sistema de gobierno presidencial, por lo que uno de los objetivos de las reformas estructurales debe ser el instrumentar cambios que solucionen las dificultades potenciales que son propias de una distribución del poder en la que no existen mayorías absolutas, para que el arreglo institucional promueva la cooperación.

Las reformas fundamentales deben basarse en un modelo de democracia consensual moderada, de equilibrio de poderes separados con responsabilidades compartidas, en el que se promueva el acuerdo y la toma de decisiones por consenso vía un arreglo institucional que incentive la cooperación.

En términos de política y vida pública, México vive momentos de cambio, de nuevo gobierno, de nueva cultura política, de adaptación a nuevas realidades políticas. Ante las nuevas circunstancias, los problemas y los proyectos del país no pueden enfrentarse con las viejas instituciones, algunas en franca decadencia, otras inexistentes. Sin pretensiones refundacionales, debe reconocerse que se requiere una reforma de las instituciones públicas para adaptarlas a esa nueva realidad.

En materia electoral, Acción Nacional ha manifestado su convicción por mantener elecciones democráticas, transparentes y confiables, en las cuales se privilegien los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, independencia y objetividad.

Estamos de acuerdo en la propuesta para reducir el financiamiento público de los partidos políticos, ya que no es suficiente tener elecciones confiables; además es necesario que éstas sean baratas. Dentro del mismo contexto se propone disminuir el tiempo de duración de las campañas políticas, así como hacer obligatoria la reintegración al erario público del patrimonio de los partidos políticos, cuando éstos pierdan su registro.

También se propone prohibir la publicidad de obra pública por parte de las autoridades treinta días antes de la jornada electoral con el objetivo de que no exista iniquidad en la contienda. Se propone que dentro de un absoluto respeto al pacto federal y a la autonomía de las entidades federativas, se dé la concurrencia en el día en el que se celebren elecciones para autoridades federales, estatales y municipales. Esta medida, sin lugar a dudas, contribuiría en la disminución de costos y facilitaría la suma de acuerdos y consensos entre las distintas fuerzas políticas.

Además de lo anterior, se propone como tarea ineludible la regulación de las precampañas políticas, las cuales son resultado directo de los nuevos tiempos de apertura democrática que imperan en el país.

Esta inédita realidad es tan palpable que hoy en día cualquier ciudadano puede hacer uso de su derecho para manifestar su intención por competir por un puesto de elección popular, y a diferencia del pasado esto no es sinónimo de rebeldía o desconocimiento de la autoridad.

Sin embargo, convencidos, como estamos, de que mayor libertad también implica mayor responsabilidad, se deben fortalecer las facultades de fiscalización de la autoridad electoral para que nadie pueda hacer uso de recursos de procedencia ilícita.

Dentro del tema electoral no podemos dejar de lado nuestra responsabilidad con el medio ambiente y con las generaciones futuras; es en este contexto que también se incluye la propuesta de realizar campañas políticas utilizando exclusivamente materiales ecológicos, lo cual permitiría terminar con la generación, al final de cada elección, de toneladas de basura plástica.

Asimismo, es necesario perfeccionar el capítulo de sanciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a efecto de que todos aquellos ciudadanos y partidos políticos que violenten el imperio de la ley reciban de parte de la autoridad competente la sanción que amerite la falta cometida.

Independientemente de nuestro compromiso con una reforma electoral íntegra, Acción Nacional seguirá insistiendo en temas como la reelección legislativa continua, adelantar la toma de posesión del presidente electo, reducir el número de legisladores, la fiscalización plena del financiamiento público, el fortalecimiento de las comisiones de investigación del Congreso, reformas en materia de democracia participativa (referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana), servicio de carrera legislativo, un nue-

vo sistema de justicia penal, perfeccionamiento de la ley de amparo, así como el fortalecimiento al federalismo.

Quienes integramos el Grupo Parlamentario de Acción Nacional tenemos la convicción de que estas propuestas son acordes con el proceso de transición y consolidación que en los distintos ámbitos de la vida nacional experimentamos los mexicanos.

Estamos convencidos de la importancia de fortalecer aquellos contenidos del marco legal vigente que garantizan la eficacia y dan legitimidad del gobierno; estamos convencidos también de que es necesario introducir transformaciones sustanciales que contribuyan a asegurar dicha eficacia y legitimidad y, por tanto, signifiquen una garantía a la vigencia plena de una gobernabilidad democrática.

Todos, gobernantes y gobernados, y los que representamos a estos últimos en el ámbito del Poder Legislativo, tenemos la magna responsabilidad de contribuir, desde el espacio en el que nos desempeñamos y desarrollamos, a fortalecer la gobernabilidad, hecho que no implica subordinarnos o someternos, claudicar a los principios en los que creemos, pero sí supone una voluntad política inquebrantable de diálogo, de respeto y de generosidad que se traduzca en mirar y actuar primero por México. La grandeza y trascendencia de nuestro país depende en gran medida del imperio de la gobernabilidad.