

El reto de gobernar con democracia

* Laura Medellín

INTRODUCCIÓN

Dada la caracterización de un régimen político autoritario, corporativista y de partido hegemónico que se había impuesto por décadas, en términos de agenda nacional apenas hemos comenzado el recorrido de la transición democrática. En términos regionales, el año de 1997 representó uno de los primeros indicios de esta transición democrática cuando el PRI perdió mayoría legislativa en el Congreso de la Unión y las gubernaturas de Querétaro, Nuevo León, Colima, Jalisco y Guanajuato.

Los saldos de estas primeras alternancias regionales, iniciadas en 1997, están por conocerse. Nuevo León representa un interesante caso de estudio en virtud de la necesidad de conocer el proceso de transición política en cuanto a su incidencia en la gobernabilidad democrática local. Hay diversos análisis científicos que explican el cambio político en Nuevo León y los principales actores de este proceso de transición (Nuncio y Garza, 1992; Garza, 1997).

En el concreto análisis del periodo del gobierno de la alternancia que nos ocupa, existe un artículo de Garza (2000) que hace un recuento de los primeros años de gestión del panista Fernando Canales Clariond. A pesar de que da cuenta de los primeros signos de conflicto en su capacidad efectiva de gobernar en distintos rubros, no se introduce la variable gobernabilidad democrática como un concepto de dimensión analítica aplicada.

En este ensayo se propone explicitar una propuesta metodológica que permitiría una investigación en el primer periodo de alternancia política en Nuevo León: el régimen panista de 1997-2003, en términos de su gobernabilidad democrática. En principio, introdujimos una breve exposición teórica sobre la gobernabilidad democrática, para luego introducir la caso nuevoleonés en su primer periodo de alternancia y la propuesta metodológica para su estudio bajo un paradigma de gobernabilidad en los términos referidos.

La noción de gobernabilidad

Para el estudio de la gobernabilidad hay autores que examinan los componentes de eficacia y legitimidad política como explicaciones fundamentales (Arbós y Giner, 1992).

De acuerdo a Camou (1996) hay tres fuentes históricas del pensamiento político que aportan los principales componentes de la gobernabilidad:

- a) La tradición de la Razón de Estado y su continuidad en términos del paradigma del gobierno eficaz.
- b) La tradición del buen gobierno que se inicia con las reflexiones de Platón y Aristóteles.
- c) La tradición del problema del orden político y su continuidad en la discusión de la ciencia política por la estabilidad.

Camou (1996; 2000a) señala que los problemas de gobernabilidad hacen referencia a tres componentes fundamentales: eficacia, legitimidad y estabilidad. Propone la definición de gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. La eficacia gubernamental y la legitimidad social se combinarían en un círculo virtuoso garantizando la estabilidad de los sistemas políticos. Por otra parte, la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y el desgaste de la legitimidad generarían en contrapartida un "círculo vicioso" que puede desencadenar espacios de inestabilidad política o de franca ingobernabilidad.

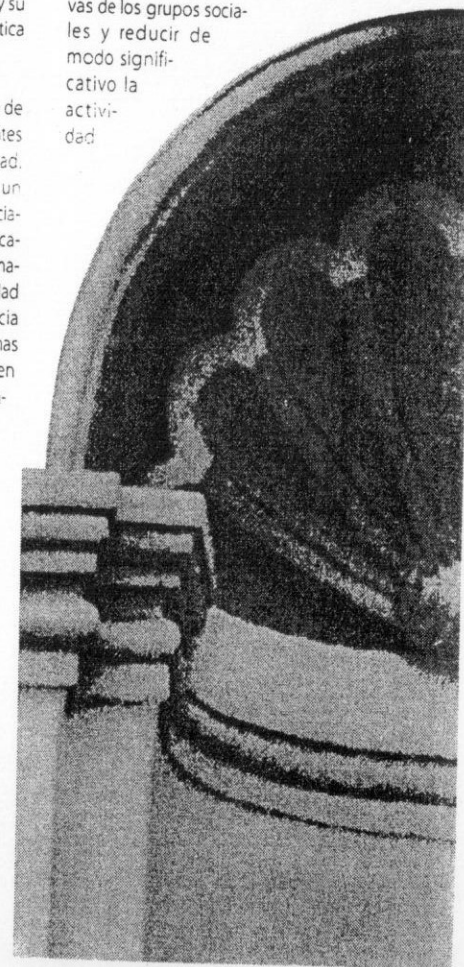
Ahora bien, para entender el problema de la ingobernabilidad, podemos recurrir de nuevo a las interpretaciones teóricas que se ofrecen sobre el tema. Proponemos la presentación de tres: el enfoque neoconservador, el neomarxista y el neocorporatista.

El enfoque neoconservador hace hincapié en la crisis del estado de bienestar, que generaba la democracia y que por ende trae a colación la ingobernabilidad. El principal aporte a esta discusión fue dada por Crozier, Huntington y Watanuki (1975). La tesis principal de los autores explica que la expansión democrática de la participación y compromisos políticos habían creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desordenada de las actividades de gobierno, exacerbando las

tendencias inflacionarias de la economía.

Esta "sobrecarga" impactaba en dos sentidos al sistema: por un lado afectaba la capacidad eficaz de gobierno y del Estado para procesar las demandas y responder a las expectativas; y por el otro, erosionaba las bases de legitimidad del Estado, lo cual complicaba aún más la tarea fundamental del gobierno de hacer cumplir las leyes.

Por lo tanto, desde esta visión se propone una superación de los problemas de gobernabilidad en términos de una reducción de las demandas. Algunas de sus recomendaciones más conocidas son las de reducir las expectativas de los grupos sociales y reducir de modo significativo la actividad



del gobierno. Los autores de esta corriente aconsejarán reavivar las instituciones democráticas (partidos políticos, poder legislativo), y al mismo tiempo moderar sus alcances democráticos. Esta moderación debería concretarse en dos aspectos: por un lado, limitando la expansión del principio democrático de toma de decisiones y no extenderlo a otras áreas del rubro social y económico; por otra parte, si en la actualidad un número creciente de individuos y grupos tiende a participar y dirigir sus demandas sobre el sistema político, entonces sería preciso moderar las mismas (Arbós y Giner, 1992; Alcántara, 1997).

El segundo enfoque es el neomarxista.

Dentro de esta postura, que surge como una crítica a la escuela conservadora, se señala que más que enfrentar una crisis de la democracia a finales de los setenta, el mundo desarrollado enfrentaba una crisis de capitalismo tardío, que afectaba a las formas de legitimación con las que cuentan las sociedades capitalistas en los regímenes democráticos. Los principales exponentes de esta corriente son O'Connor (1981), Offe (1990) y Habermas (1995).

Bajo este esquema, se señala que los factores de ingobernabilidad se encuentran en las funciones administrativas que debe cumplir el sistema político-administrativo en las sociedades de capitalismo tardío. De acuerdo a este enfoque, el Estado tendría que satisfa-

cer dos funciones básicas y a la vez contrapuestas: acumulación de capital y legitimación política.

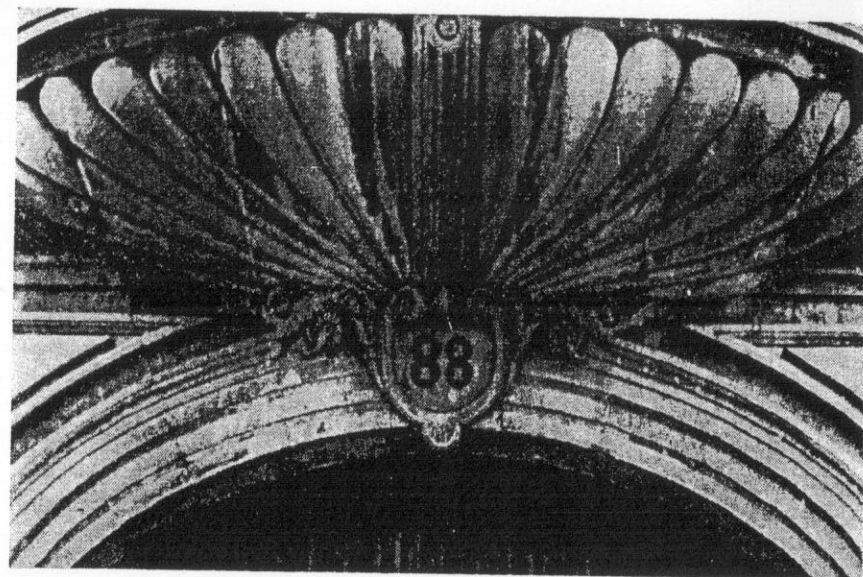
Un Estado que empleara abiertamente la fuerza para garantizar el libre juego del mercado perdería su legitimidad y el apoyo político para su funcionamiento.

Pero a la inversa, si el Estado entorpeciera el proceso de acumulación de capital, se arriesga a agotar la fuente de su poder: la capacidad económica para generar los excedentes, de los cuales derivarían los recursos fiscales del Estado.

Por último, está el enfoque neocorporatista Schmitter (1992), en defensa de esta posición, ha señalado que la gobernabilidad debe observarse como un asunto de intermediación de intereses y de representación política a través de corporaciones dentro de las reglas del juego democrático.

En esta versión neocorporatista de la democracia y la política, la ingobernabilidad sistémica se produce no por virtud del exceso de demandas "medioambientales", ni por la falta de recursos que vuelven inoperante al Estado, sino por la calidad y eficiencia de ese conjunto de arreglos institucionales que articulan los intereses y demandas de los grupos políticamente relevantes a las estructuras decisionales del Estado.

Busca complementar las instituciones de los regímenes políticos democráticos con toda una red de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de agregar



intereses, establecer mecanismos sólidos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para aumentar la capacidad de respuesta del Estado en una sociedad compleja y plural (Camou, 2000a).

Bajo este enfoque, por lo tanto, la posible (in)gobernabilidad dependería entonces del diseño institucional para la eficacia y calidad de los acuerdos políticos entre los diversos actores y las reglas del juego que propiciarían el establecimiento de la democracia.

La incapacidad del sistema no deriva de las demandas, sino de la falta o insuficiencia de instituciones, reglas y acuerdos políticos que procesen los intereses de estos grupos bajo un entorno democrático.

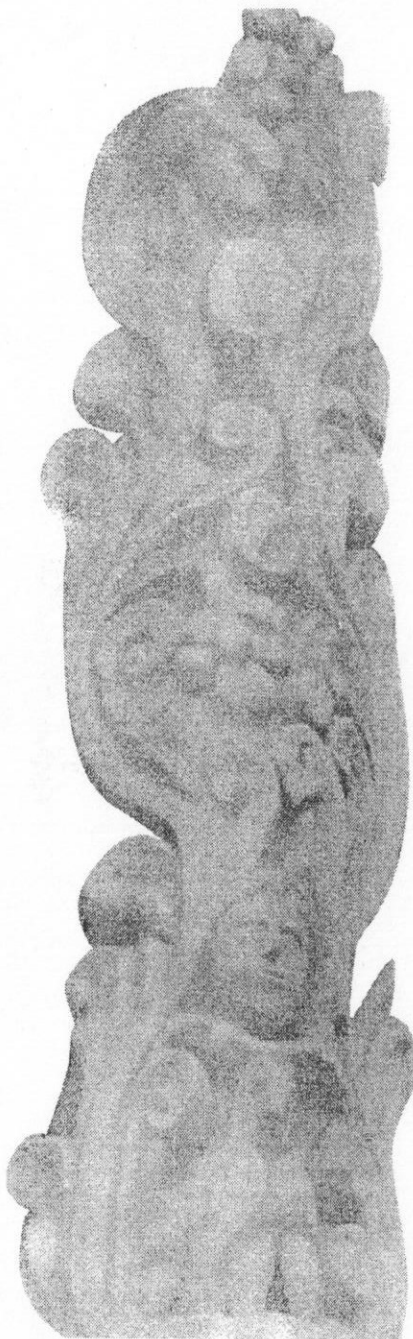
Gobernabilidad democrática

Utilizamos un uso axiológico del concepto de gobernabilidad puesto que aplicamos un modelo político para evaluar el ejercicio del poder político con base en criterios normativos, que en este caso son los extraídos del paradigma democrático.

La gobernabilidad, como se ha sostenido, no refiere otra cosa más que a la capacidad de gobernar. Pero bajo un paradigma democrático, lo que cambia ahora son los espacios y los actores involucrados en este "arte de gobernar." Ésta no sólo depende de las decisiones de una autoridad pública, sino también de otros agentes políticos que contribuyen a generarla.

En un primer acercamiento a una definición de gobernabilidad democrática, la entendemos como la gama de actividades e instituciones que contribuyen a crear, nutrir y hacer florecer una sociedad que promueva el desarrollo político favorable a la consolidación democrática.

En este estudio se parte de considerar que desde la vertiente neocorporatista, se hace incidir más fácilmente el paradigma democrático para la gobernabilidad. Se considera que tanto el diseño institucional del régimen como la prelación de una cultura democrática, entre los diversos actores políticos y sociales, son los principales pilares que la pueden sostener.



Es por eso que concordamos con Camou (1996), cuando señala que la gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes que logran un grado significativo de aceptación social en torno a tres ámbitos principales de la vida social:

-Nivel de cultura política; esto es el nivel de esa compleja gama de ideas y valores que conforman modelos de orientación política.

-Nivel de las reglas e instituciones del juego político que conforman fórmulas institucionales, es decir, mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que en su nivel más amplio configuran el régimen político.

-Acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas orientadas a responder a los desafíos de la agenda pública. Los acuerdos actúan como condición necesaria para la existencia de niveles adecuados de gobernabilidad en la medida en que otorgan márgenes de previsibilidad al comportamiento de los distintos actores.

Resumiendo, hacemos descansar su posibilidad en torno a tres factores: fórmulas institucionales, eficacia gubernativa y cultura democrática.

El pulso de la transición nuevo-leonesa

Existen dos explicaciones previas que aceleraron el proceso de transición política en 1997: la inestabilidad política del último gobierno priista 1991-1997 y la reforma electoral de 1996. Respecto al primer punto, a pesar de que la elección de Sócrates Rizzo en 1991 obtuvo legitimidad en las urnas, las acciones de gobierno fueron mermando la estabilidad de su gestión hasta el punto de renunciar al poder en 1996.

Los factores fueron varios: el mal manejo del conflicto de la presa El Cuchillo; severas acusaciones de corrupción en contra de funcionarios estatales; asentamiento de la red de narcotráfico en el estado, además de la cada vez más fuerte presencia de las victorias panistas en municipios del área metropolitana que minaban el control político del partido hegemónico.

Con respecto al segundo punto, la reforma de 1996 al COFIPE en el régimen de Ernesto Zedillo que consolida la ciudadanía de los órganos electorales federales, tendría su homologación jurídica en la legislación local en ese mismo año, logrando dotar a la Comisión Estatal Electoral de un amplio margen de credibilidad para los actores políticos que confiaron en su nuevo diseño institucional.

Para las elecciones de 1997, por segunda vez candidato panista, el empresario Fernando Canales Clariond revierte la tendencia histórica de hegemonía priista y gana con el 47.54% de la votación en contra de un 41.12% de apoyo al priista Natividad González Parás (Comisión Estatal Electoral, 1997).

También en el Congreso del Estado la votación favoreció al partido albiazul, logrando tener el control político del legislativo. El PAN en la legislatura 1997-2000 alcanza 24 curules, logrando su más cercano competidor, el PRI, sólo 14 diputados. Para la legislatura correspondiente al periodo del 2000-2003, las posiciones siguen favoreciendo a Acción Nacional al retener la mayoría parlamentaria con 23 diputados (Comisión Estatal Electoral, 2000).

Con esto, el gobierno de Canales Clariond (1997-2003) pasa a la historia como el primer gobierno de transición que había experimentado Nuevo León y que modificó la correlación de fuerzas locales impuestas por el esquema político prevaleciente. Esta primera experiencia de alternancia tiene un paralelismo con el régimen priista anterior: los problemas de conducción política lo obligan a renunciar a su cargo y nombrar a un gobernador sustituto en los últimos meses de su período sexenal.

Lo que se pretende, justamente en este sentido, es propiciar una investigación que examine si efectivamente la primera experiencia de transición en Nuevo León gobernó bajo condiciones de sustentabilidad democrática.

La inestabilidad política, durante los últimos meses, sugeriría en un primer momento que el esquema de gobierno de alternancia no se edificó sobre un esquema de gobierno democrático, pues no se desterró por completo el diseño institucional autoritario heredado de los regímenes priistas. Por el contrario, situó la intención de abandonarlo, produjo un manejo errático de la conducción política, lo que desembocó en una fuerte inestabilidad política que sería el primero indicio de no lograr el ejercicio de una gobernabilidad democrática en el más importante periodo de alternancia política en la región.

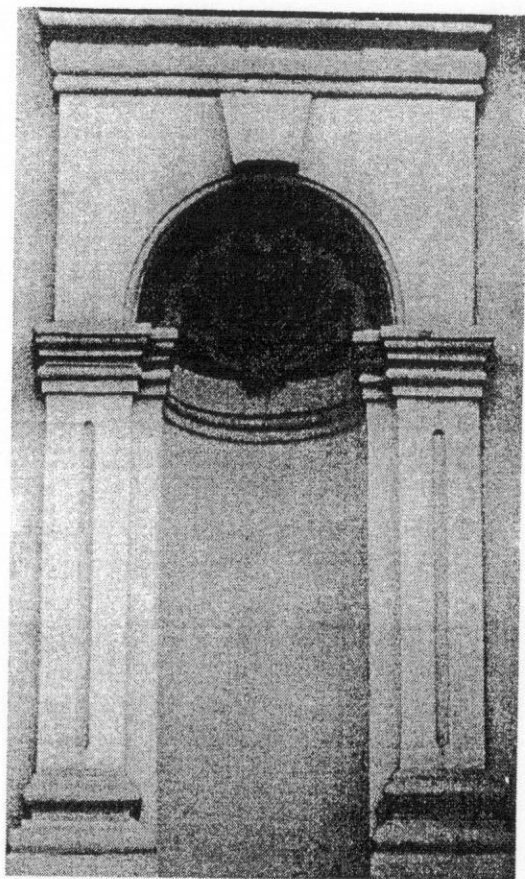
Propuesta metodológica

Es por eso que una pregunta fundamental de este proyecto se formulan de la siguiente manera: ¿Hasta dónde se mantuvo el compromiso por mantener el juego democrático como el más relevante para el ejercicio de gobierno en este período por parte de los diversos actores políticos y sociales que intervinieron en el proceso de transición política?

Por tanto, esta pregunta elemental nos posibilita entender la transición democrática más allá de los resultados electorales a favor del PAN en 1997. Lo que se intenta hallar es que si el cambio en la correlación de fuerzas locales posibilitó al régimen político alcanzar la gobernabilidad democrática, y no retraerse a los esquemas de ejercicio autoritario del poder con los que en buena medida se identificaron a los regímenes priistas.

Para esto, se tendría que estudiar al conjunto de los actores políticos y sociales durante el periodo 1997-2003 para crear las condiciones de gobernabilidad democrática, con el fin de que el proceso de transición no quedara sólo referida a procesos limpios y equitativos en la lucha por el poder, sino también al ejercicio de gobierno.

Es por eso que partiríamos de una primer hipótesis de trabajo que considera que las condiciones del entramado institucional heredados de los anteriores regímenes priistas dificultaron al primer gobierno de alternancia en Nuevo León, ejecutar acuerdos entre todos los actores sociales relevantes para la agregación de intereses bajo un cariz democrático, y por tanto, la gobernabilidad tampoco fue alcanzada en términos democráticos. La propuesta metodológica estaría conformada de la siguiente manera:



16

Variable del diseño institucional

- Indicadores:
- Sistema de incentivos y obstáculos institucionales en la coordinación gubernativa entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

Variable rendición de cuentas

- Indicadores
- Diseño de reglas del control político y fiscalización del funcionamiento gubernamental.
 - Nivel de profesionalización de la burocracia (servicio civil de carrera).

Variable de seguridad pública

- Indicador:
- Identificación de la red de narcotráfico y su penetración en el Estado como fuente de inestabilidad.

Variable de eficiencia / calidad de la élite gobernante

- Indicadores del desempeño del gobierno de alternancia:
- Desempeño del equipo de gobierno: liderazgo del gobernador; coordinación del equipo de gobierno; capacidad de respuesta ante conflictos políticos.

Indicadores del desempeño del Poder Legislativo:

- Nivel de formación de alianzas parlamentarias
- Análisis de las reformas aprobadas

Variable de cultura democrática

- Indicadores:
- Espacio de las libertades civiles logradas en el periodo de la alternancia.
 - Asimilación de los valores democráticos por parte de la ciudadanía: cultura de la legalidad, de la tolerancia y diversidad.

Variable de participación política

- Indicadores:
- Nivel de institucionalización y construcción del discurso por parte de los partidos políticos locales.
 - Comportamiento electoral
 - Nivel de abstencionismo.
 - Calidad del liderazgo de los representantes de las organizaciones intermedias como cámaras empresariales, sindicales y movimientos urbano-populares.
 - Calidad de los grupos de interés representados por los medios de comunicación y comunidades religiosas.

Bibliografía

Alcántara Sáenz, Manuel (1995). "Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambios". México: FCE

Arbós, Xavier y Giner, Salvador (1992). "La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial." México: Siglo XXI.

Camou, Antonio (1996). "Gobernabilidad y democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 6, México: IFE

_____ (2000a): "La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual." Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, núm. 4, octubre-diciembre: 159-188.

_____ (2000b): "Gobernabilidad", en Laura Baca Olamendi, et al. (comp.) Léxico de la política, pp.293-288, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CONACYT; Fundación Heinrich Böll, FCE.

Crozier, Michael, Huntington, Samuel y Watanuki Joji (1975): The Crisis of Democracy Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press.

Garza, Luis Lauro (1997) "El bipartidismo en Nuevo León", mimeo, s/e.

Variable de violencia política

- Indicadores:
- Disputa no institucionalizada por el poder: conflictos pre o postelectorales durante el periodo

A reserva de perfeccionar el diseño de las variables principales y su aplicación al caso nuevoleonés, consideramos que esta primera propuesta conjunta lo esencial para estudiar la gobernabilidad en términos democráticos: por un lado, observa la legitimidad y eficacia en el ejercicio del gobierno, pero no deja de lado a los otros actores políticos: a los partidos políticos, a los organismos civiles, sindicales y organismo empresariales en la conjunción de una cultura democrática. Se parte de la premisa que la savia democrática estaría regulando las relaciones Estado-sociedad, en un periodo que los especialistas señalan como de transición democrática; pero la realidad de una transición local puede desmentir este postulado teórico. Sólo acercándonos al objeto de estudio podremos definir el alto o bajo rendimiento democrático.

_____ (2000). "Nuevo León: un gobierno que no arranca" en Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord) Alternancia y Transición Política ¿Cómo gobierna la oposición en México?, pp. 97-124. México: El Colegio de la Frontera Norte-Ed. Plaza y Valdés.

Habermas, Jürgen (1995). "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío", Buenos Aires: Amorrortu.

Nuncio, Abraham y Garza, Luis Lauro (1992). "Nuevo León: reforma política y poder desigual, 1980-1990" en Tonatiuh Guillén López (coord.) Frontera Norte. Una década de política electoral, pp.187-235. México: COLMEX- El Colegio de la Frontera Norte.

O'Connor, James (1981): "La crisis fiscal del Estado", Barcelona: Península.

Offe, Claus (1990): "Contradicciones en el Estado de Bienestar", Madrid: Alianza Editorial.

Schmitter, Philippe (1992): "Teoría del neocorporatismo", México: Universidad de Guadalajara.

Documentos

Comisión Estatal Electoral, (1997): "Elecciones en Nuevo León 1997. Memoria Estadística y reflexiones del proceso electoral", Monterrey: CEE-Nuevo León.

Comisión Estatal Electoral, (2000): "Estadísticas Elecciones Nuevo León 2000", Monterrey: CEE-Nuevo León.

17