

México entre la transición y la ingobernabilidad





Gabriel Huerta Medina.
Compilador

Derechos reservados, 2024
Partido Acción Nacional
Av Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizada
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....	6
Prólogo.....	7
1 Ingovernabilidad y deterioro Institucional: Retos de política para el desarrollo regional.....	8
2 Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática.....	23
3 El contexto de nuestra transición a la democracia: ingovernabilidad, pluralidad y tolerancia.....	35
4 El imperativo ordenamiento del desorden: normalidad democrática o ingovernabilidad.....	43
5 El Partido Acción Nacional y el federalismo en México.....	51
6 El reto de la gobernabilidad en la llamada cuarta transformación.....	56
7 El riesgo de la ingovernabilidad de México.....	66
8 México: la transición en juego.....	77
9 Reflexiones en torno a la gobernabilidad en el México de nuestros días.....	85
10 Alternancia política y transición a la democracia en México.....	91
11 Ingovernabilidad, violencia e inseguridad.....	101
12 Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México.....	110
13 Ingovernabilidad y crisis del Estado.....	118
14 Transición democrática y elecciones en México.....	126
15 Violencia social e ingovernabilidad: los impactos negativos de la globalización.....	151

Introducción

Es difícil entender con el actual gobierno que el sistema político mexicano vive una transición ingobernable, ya que sus discursos siempre presentan restricciones en los datos, esto se presenta porque sigue existiendo la corrupción, la represión y la injusticia en el gobierno federal, pero, a pesar de estos hechos se sigue mencionando la estabilidad política en México.

Por desgracia el gobierno ha dado prioridad a las elecciones para el 2024, sin importar el costo que ha tenido la salud, la educación, la seguridad y el trabajo, para este gobierno ingobernable su principal objetivo es la continuidad de su movimiento, y su candidato, enfatiza la continuidad de sus políticas públicas, que esto llevara a una transición ingobernable para México y los mexicanos.

El país se encuentra en un estado de ingobernabilidad, esto se demuestra en todos los ámbitos del gobierno, porque es verdad que, no habido logros, es necesario y urgente que a México le vaya mucho mejor, en lo económico, salud, seguridad. Esto es claro por que no han hecho lo necesario para traer inversionistas, para así poder tener una mejor economía y más empleo para la sociedad.

Es necesario tener una buena gobernabilidad para poder tener una mejor democracia, México puede tener una mejor condición para tener una mejor gobernabilidad, pero, tendría que cambiar y mejorar sus políticas públicas y su forma de gobernar.

Es importante para el lector esta compilación titulada: "México entre la transición y la ingobernabilidad", para que lea y compare los verdaderos datos, y así no se caiga en escenarios de fracaso democrático por culpa de el gobierno federal.

Prólogo

La ingobernabilidad se empieza a dar en el país por la falta de descrédito del gobierno y del poder legislativo, aunque el presidente, comenta que todo esta bien, en verdad el país no tiene actualmente una estrategia bien definida, esta más preocupados por el cambio presidencial, la estabilidad económica se esta desgastando, y no ha crecido lo necesario para que México se desarrolle más en todos los niveles.

La ingobernabilidad que el país actualmente esta sufriendo, se debe en parte a una incapacidad para resolver los problemas principales, como la corrupción, la violencia, la inseguridad, y que sigue aumentando, aunque el gobierno actual, diga lo contrario. Es debido a la corrupción que en el país se esta gestando la ingobernabilidad, sobre todo en los Estados, es una gran amenaza a la democracia, esto se refleja por que el Estado a perdido el control de algunas zonas del territorio nacional.

Tambien esto se esta debiendo a que el gobierno esta enfocado a tener un sistema de salud y un sistema educativo de calidad, pero, se esta dando lo contrario, cada día está más pésima la educación y ni hablar el sistema de salud.

Por esto es necesario que, en México, existan condiciones para tener mejores proyectos de gobierno, esto va a permitir tener una mejor democracia y es necesario un cambio para poder generar una mejor gobernabilidad, para todos.

Ingobernabilidad y Deterioro Institucional: Retos de Política para el Desarrollo Regional

Edgar Varela Barrios¹

Ernesto José Piedrahita

Wilson Delgado Moreno

Gobernabilidad e instituciones

En este apartado sin pretender ser exhaustivos abordaremos algunas concepciones cuya comprensión y operacionalidad fueron claves para la construcción social del Plan Maestro de desarrollo del Valle del Cauca. Se trata de las visiones actuales en la teoría social de la naturaleza de las Instituciones; las relaciones entre Gobernabilidad y Gobernanza, y finalmente entre Gobernabilidad y democracia.

¿Qué son las instituciones?

Aunque se está todavía lejos de un consenso significativo sobre el término y su utilización en la investigación aplicada. Debe tenerse en cuenta que el papel de las instituciones es relevante en dominios académicos tradicionalmente separados como la Ciencia Económica, la Sociología política, la Ciencia política y las propias Políticas Públicas. El término Neo, ha sido además introducido en todos estos dominios, aunque no siempre describe teorías compatibles. La corriente Neoinstitucionalista cuya fuente originaria es el institucionalismo clásico es un cuerpo teórico que está en proceso de construcción con autores como: En el de las teorías sociales propiamente dichas fueron los que abrieron el camino de la renovación en los medios anglosajones. También en Europa continental el abordaje de las instituciones desde perspectivas más plurales ha sido un fenómeno significativo, lo que podemos rastrear en los escritos.

El enfoque renovado toma en general a las instituciones como una variable endógena, como elemento relevante y central del intercambio, de las decisiones económicas de los agentes, grupos sociales y del desempeño económico general. El Neoinstitucionalismo en esta perspectiva toma distancia del enfoque de la elección racional que le asigna una racionalidad *per se* a los agentes. Es pertinente indagar que se entiende por el concepto de institución desde una perspectiva económica, para confrontarla con la perspectiva sociológica que es la que retomaremos. Desde la perspectiva las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social y económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Esta perspectiva de análisis mira las instituciones y el cambio institucional en la historia de larga duración, es decir, la estructura institucional es determinante para alcanzar crecimiento y bienestar social. Parte de la crítica a las limitaciones de los supuestos de la economía neoclásica que se construyen sobre él. En oposición, utiliza el concepto desarrollado por Herbert Simón de que la racionalidad de los actores está limitada por las capacidades cognitivas del ser humano. La persona racional de la psicología cognitiva se desplaza de un lado a otro tomando sus decisiones de un modo tal que sea procesalmente razonable a luz del conocimiento y de los medios de computación disponibles.

De otra parte, el neoinstitucionalismo sociológico, más cercano al análisis de las organizaciones, presenta una visión distinta: Si bien tanto los autores de tradición económica como los que forman parte de la corriente sociológica consideran a las instituciones como creación humana, para los primeros se trata de un resultado de acciones intencionales que realizan individuos racionales orientados instrumentalmente, mientras que para los segundos, no se trata necesariamente del producto de un diseño deliberado. Esta última corriente considera las instituciones como patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción. Las instituciones son aquellos patrones sociales que, cuando se reproducen crónicamente, le deben su supervivencia a un proceso social relativamente auto activado.

1 Revista Cuadernos de administración. Universidad del Valle. No. 33, junio del 2005. Págs. 139-178

Los enfoques neoinstitucionalistas (económicos, sociológicos y políticos) toman como objeto de análisis las instituciones formales e informales. Por las primeras entendemos las instituciones jurídicamente constituidas, las segundas son aquellas que en términos generales hacen parte de la cultura Ideología o modelos mentales, normas, comportamientos que en el proceso de interacción social se institucionalizan en el tiempo, logrando reconocimiento y legitimidad en la sociedad.

En el institucionalismo sociológico es relevante indagar ¿Qué se entiende por Isomorfismo Institucional? Referido al hecho que, ante muchas situaciones de incertidumbre las organizaciones tienden adoptar formulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia.

Las organizaciones tienden a incorporar las prácticas y los procesos definidos por los conceptos predominantes en el ámbito organizativo y que están socialmente institucionalizado.



Esta noción es clave en este contexto, ya que las instituciones y organizaciones en la sociedad tienden a ser similares en su estructura organizacional y en sus prácticas de gestión. El concepto que mejor contiene el proceso de homogenización es Isomorfismo. El Isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las condiciones ambientales. El concepto de isomorfismo institucional es un instrumento útil para atender la política y la ceremonia que subyace en gran parte la vida organizacional moderna.

Gobernanza y gobernabilidad

La primera de estas nociones, en términos generales, alude a la interacción forjada por las reglas de juego en una sociedad, es decir, la Gobernanza tiene una fuerte relación con el concepto de institución y con el enfoque del neoinstitucionalismo mencionado anteriormente. Por Gobernanza entenderemos los procesos de interacción entre actores estratégicos esta definición puede entenderse en clave más sociológica como las estructuras socio- políticas que emergen y forjan dichos procesos de interacción de forma reflexiva.

La noción de Gobernanza a utilizar es la articulada al institucionalismo, es decir, aquella que la percibe como las reglas de juego. Si entendemos por Gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la Gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema socio-político para reforzarse así mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

En este sentido, la Gobernabilidad está condicionada por el entramado institucional, pero a la vez, la Gobernabilidad incide en las instituciones, es decir, es un proceso de retroalimentación o Feedback. Este refuerzo implica a su vez un ciclo retroalimentado donde no solo el grado de Gobernabilidad dependerá de calidad de reglas del juego y, en especial, de cómo estas solucionan sus inevitables “trade-offs” asociados, sino que también la Gobernabilidad influye sobre las reglas del juego reforzándolas de una manera o de otra según su grado.

La noción de Gobernabilidad apareció en el universo de las Ciencias Sociales para capturar dos dimensiones de actuación gubernamental: a) la capacidad de interacción consensuada con las distintas esferas de las sociedades civiles, reconociendo las distintas asimetrías, vulnerabilidades, y especificidades de dicha relación en el marco de los distintos Estados territoriales; y, de manera adicional, b) para tratar de medir la Gobernabilidad en tanto capacidad del Estado de ejercer dominio sobre la sociedad.

Con los fenómenos de aceleración del globalismo y la mundialización y con el déficit de Soberanía efectiva de los Estados territoriales en dicho marco globalizador, aparece ahora la noción de Gobernanza. Se trata en dicha perspectiva teórica postmoderna, de corregir el papel del Estado como un ejecutor que tiene el depósito del poder integrador de la sociedad civil. El Estado, según dicha ideología, pasa a cumplir un papel coordinador, siendo un actor más entre otros múltiples actores públicos y/o privados, que cumple la tarea de catalizar la productividad de las políticas públicas, aunque ya no posee el monopolio sobre éstas.

De este modo, una hegemonía estatal sólo podría concretarse en la capacidad real de los dirigentes gubernamentales, a través de sus marcos institucionales y legales, de concitar el apoyo, no solamente retórico, ritual o pasivo por parte de los distintos factores de poder. En este sentido, podría medirse la Gobernabilidad a partir de criterios tan simples como la efectiva capacidad de recaudación de impuestos frente a los fenómenos de evasión y elusión que erosionan la legitimidad y funcionalidad del Estado. Del mismo modo, la Gobernabilidad podría traducirse en términos de capacidad de participación de la ciudadanía en el debate público, procesos electorales, dinámicas de tipo social, corporativo, gremial de interrelación de los distintos intereses particulares; etc.

En el otro péndulo de la dicotomía, la Gobernabilidad ha sido entendida como la capacidad, igualmente efectiva de un gobierno, de ostentar mando del Estado territorial; de lograr el acatamiento de sus políticas por parte de los ciudadanos. Aquí ya no se trataría, en el terreno de las políticas públicas, de como los grupos de interés interactúan y negocian para definir consensos con el Estado, sino simplemente de la efectiva capacidad de direccionamiento del Estado.

La distinción entre el concepto de Gobernabilidad, respecto de la novísima idea de Gobernanza, no es un asunto meramente académico ni fruto de una casualidad. Distintos autores han resaltado que ésta última noción evidencia un proceso deliberado de elaboración con el fin de tratar de distinguir conceptualmente las relaciones entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado. En cambio, la idea de Gobernabilidad corresponde a una noción anclada en la preminencia de la Soberanía estatal territorial.

De otro lado, no sólo para el caso del Valle del Cauca y Colombia, si no de manera general, debemos hacer claridad teórica. Nótese cómo en el desarrollo de la idea de Gobernanza lo estatal es entendido como lo gestionado directamente por y lo que es propiedad del Estado. En ese sentido la noción de Gobernanza, en su evolución, va dando paso a una noción que superpone lo público sobre lo estatal, donde el Estado pierde participación en las ejecutorias y en cierto nivel en el diseño de programas públicos, ello es coherente con la búsqueda de un modelo estatal corporativista o comunitario.

En ese sentido, debemos evitar la confusión teórica que del nuevo contexto marcadamente protocorporativista se desprende derivado de la democracia participativa y del tercer sector como elemento clave de la Gobernanza para ello debemos comprender los niveles de la gestión pública en un sentido amplio, esta va por decir lo de algún modo de su concepción a su concreción en los siguientes niveles: La Política Pública, la cual en marca todo es la concepción, el espíritu, luego los Planes Públicos que son la herramienta que orienta la concreción de la política pública, los programas públicos que particularizan y focalizan sobre tema concretos tanto a la política como a los planes y, finalmente, los proyectos que dan forma material en la praxis social a tales políticas. En ese orden de ideas, debe quedar clara la participación del Estado, pues si bien el Estado, en el marco corporativista contemporáneo de la Gobernanza, pierde participación en las ejecutorias de progra-

mas y proyectos cediéndoselos a la llamada sociedad civil, es claro que su papel es fuerte, por lo menos en dos aspectos centrales: primero, en la determinación de la política pública y, segundo, en la financiación de los programas y proyectos. Con ello, hay pues, un claro direccionamiento de los programas y proyectos lo cual en el nuevo concepto de Gobernanza aparece desdibujado.

Dicho de otra forma, la lógica corporativista da gran participación al ciudadano y, dicha participación aparece como elemento clave de la Gobernanza y queda manifiesta al potencializar el llamado “empoderamiento” de los ciudadanos en la cosa pública bajo la forma de su amplia participación gestión en diseño de proyectos y en un menor nivel de los programas sin embargo, tal participación y “empoderamiento” desdibuja la idea de que la orientación general de la política y su financiación es estatal y centralizada en muy alto grado.

Es clave ver entonces que la cosa pública no deja de tener un vínculo directo y estrecho con la cosa estatal, tal como se puede interpretar en el desarrollo que se ha presentado de la noción de Gobernanza. Lo cual sería un gran error teórico. La posibilidad de que la sociedad civil en este marco corporativo a través de la empresa privada y organizamos supranacionales como el FMI, BM; etc. incida tanto en la financiación como en el diseño de algunos programas, contribuye a desdibujar aún más el papel del Estado en este marco.

Gobernabilidad y Democracia

La Gobernabilidad desde una perspectiva operativa y pensada bajo la lógica de las sociedades Liberales y Democráticas alude a la capacidad del gobierno de canalizar y satisfacer eficientemente demanda ciudadanas. En este sentido, la Democracia y “específicamente la Democracia Participativa, que muchos denominan democracia fuerte, implica la posibilidad real de auto gobierno, y asume que el mejor aprendizaje de la ciudadanía se realiza por medio de su ejercicio constante, más allá de la simple participación periódica en el sufragio. Quienes impulsan esta nueva modalidad de juego democrático están convencidos que la autonomía del ciudadano se construye gracias a estos mecanismos de participación, que afianzan al mismo tiempo aquellos lazos comunitarios indispensables para el fomento de la democracia y su preservación en épocas de crisis: por medio de la participación activa, el sujeto egoísta adquiere una dimensión más universal como ciudadano, y la masa amorfa de sujetos atomizados se va transformando de manera paulatina en una auténtica comunidad. La democracia participativa implica además una especial responsabilidad política en los elegidos, obligados hacia sus electores con el cumplimiento del programa presentado en el momento de la candidatura.

Es así como la Democracia y la Gobernabilidad tienen nexos causales, en el proceso de identificar las demandas y preferencias ciudadanas, de esta forma, la democracia ayudaría a la identificación de cuáles son las demandas ciudadanas de mayor necesidad y en el establecimiento de incentivos políticos para que estas se transformen en políticas públicas efectivas que las resuelvan.

La noción de Ciudadanía, igual que la democracia se deriva de un proceso histórico, es decir, ha evolucionado en el tiempo pasando, desde la conquista y consolidación de la autonomía del individuo hasta la adquisición de derechos civiles, políticos, sociales y postsociales. Esta adquisición de derechos y deberes ciudadanos, se articula al proceso de transformación y “Evolución” que ha experimentado el Estado en el mundo moderno. Este se ha transformado de un Estado de Derecho, hasta tener hoy, un Estado Social de Derecho. “La ciudadanía significa pertenencia, identidad y derechos en relación con una determinada comunidad política. La construcción de la ciudadanía, en este sentido, es un proceso histórico, vinculado a luchas populares, en principio asociadas a la conquista de la autonomía y reorganización nacional y, posteriormente, orientadas a la adquisición de derechos esto va configurando distintas etapas y relaciones con el Estado en Post de sociedades más justas y participativas. En esta perspectiva la carta política de 1991, abre nuevos escenarios de participación donde el ciudadano queda facultado para fiscalizar la administración pública por medio de veedurías ciudadanas y redes de asociación. En este contexto, es pertinente indagar, ¿Qué Sociedad Civil Demanda la Democracia Participativa? Esta debe involucrar a los ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, ideologías, intercambiar información, concepciones de lo público, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades y deberes como ciudadano. Todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción, y que dependen principalmente de los procesos de la integración social para coordinar la acción dentro de sus fronteras.

Deslegitimación del sistema de Gobernabilidad político

El primer conjunto de fenómenos corresponde a las causas eficientes del deterioro institucional en el Valle del Cauca, en el marco de un conjunto de procesos de raigambre nacional. Los hemos clasificado en tres factores. A saber: la crisis del liderazgo y de la representación política en la región durante la última década, los efectos negativos de la corrupción y el patrimonialismo, el peso negativo del narcotráfico y la cultura del enriquecimiento por medios criminales, y el auge de las violencias sociales, políticas, la expansión de las bandas armadas de extrema izquierda y del paramilitarismo.

Crisis del liderazgo y de la representación política

En este punto el diagnóstico reconoció que no se avizoran en el horizonte procesos de renovación de liderazgos políticos. Y que la ciudadanía percibe grandes incoherencias en

En el Valle del Cauca, como en ninguna otra Región del país, se ha presentado una fragmentación hasta extremos inauditos de los partidos políticos tradicionales, en términos de la denominada microempresas electorales, o más exactamente, famiempresas electorales. En suma, las anteriores causas manifiestan un conjunto de síntomas que se pueden expresar en una situación relativa de ingobernabilidad social y política en el Departamento, que aun cuando posee características generales que se expresan en la problemática nacional, tiene ciertas especificidades y peculiaridades regionales. Estos conflictos, a pesar de ser más puntuales, presentan causas multifactoriales que se inscriben en el orden de lo económico, político, social y cultural, los cuales les competen a las autoridades políticas, y a las diferentes organizaciones que conforman la sociedad civil, que se expresa a través de la participación ciudadana y la gestión comunitaria.

De otro lado, la crisis de lo público no estatal hace referencia a la privatización o patrimonialismo de los asuntos que deberían constituir el interés general. Lo público es visto más como lo que no es de “nadie”, que como lo que es de todos. Cada vez se tratan más los conflictos desde los espacios de lo privado o lo corporativo, dejando grandes sectores de la comunidad por fuera de la discusión política, que es la que posibilita que la sociedad civil logre niveles óptimos de empoderamiento, en aras de hacerse copartícipe en la discusión y decisión de asuntos cruciales para construir ciudadanía y región.

Es así como la ingobernabilidad parcial que se presenta en la región vallecaucana, es explicada por la pérdida creciente de legitimidad del sistema político, y en especial, de los partidos y de sus representantes, que supuestamente han de realizar una tarea de encadenamiento entre las decisiones de gobierno y las preferencias de los electores.

En éste sentido, la baja representatividad política y la crisis de lo público no estatal tienen entre sus causales principales la diseminación y atomización de los grupos políticos en el Valle del Cauca y una notable ausencia de proyectos políticos que convoquen a grandes pactos colectivos o consensos ciudadanos. Es así como la ingobernabilidad parcial que se presenta en la región vallecaucana, es explicada por la pérdida creciente de legitimidad del sistema político, y en especial, de los partidos y de sus representantes, que supuestamente han de realizar una tarea de encadenamiento entre las decisiones de gobierno y las preferencias de los electores. De otro lado los partidos políticos tradicionales en Colombia presentan una tradición a la fragmentación, que se expresa en una lógica de fracciones y a partir de la década de los 90's, la atomización del bipartidismo en movimientos “independientes y cívicos” es mayor expresada en facciones.

Factores de ingobernabilidad producidos por la corrupción y el patrimonialismo

En primer lugar, un factor que agrava el deterioro institucional es la corrupción político-administrativa, la cual se denota aquí como saqueo de los fondos públicos, el que podría denominarse como una forma arquetípica de delincuencia política. Es decir, grupos de individuos que hacen política para enriquecerse y en donde en buena parte de las microempresas electorales se vuelven empresas criminales para medrar el erario público. Es así como en Colombia, la corrupción se ha escalado geométricamente en los últimos veinte años- Esta, actualmente no es la misma de los años cincuenta, dado que en esta época había un mayor control del sistema político, los partidos tenían jefes nacionales, existían lógicas señoriales. Las elites políticas de las décadas 40's, 50's y 60's tenían una lógica distinta en relación con el interés público, ya que podrían satisfacer oligárquicamente sus propios intereses, pero no depredaban el Estado de la manera como se presenta en los últimos años.

En este sentido, a lo largo de la década de los noventa y lo que va corrido de la presente centuria, se ha acentuado en Colombia el fenómeno de la corrupción político-administrativa. La lógica cultural del enriquecimiento rápido, la relación con lo público como un espacio sobre el cual se depreda sin ninguna consideración, medrando los intereses colectivos, fueron factores culturales que han determinado, en buena medida, la actuación de la dirigencia político y administrativa. Un ejemplo evidente de corrupción pública, es el caso de la crisis de EMCALI, la cual se explica tanto por las malas decisiones de política pública como por el enorme peso de la corrupción. En esta dirección, a la PTAR se la robaron en tres ocasiones, mientras que la PPA fue un acuerdo criminal, un contrato indisoluble, que obliga a esta empresa a pagar US\$4.000.000 mensuales por una energía que no se consume. Lo anterior no es producto de errores técnicos, sino de un alto nivel de corrupción.

Agudización del conflicto armado y de la violencia en la región

Una tercera explicación causal del marcoproblema la encontramos en la profundización del conflicto armado, que hasta hace aproximadamente diez años era sólo marginal en el Valle del Cauca. Sin embargo, a partir de 1992 se presenta un agravamiento debido a la mayor presencia de grupos paramilitares asentados en Buga, Tuluá, Andalucía, Farallones, Jamundí, el Naya y la zona de Alta Montaña. Estos grupos a su vez, responden al incremento de los grupos guerrilleros como el ELN, y sobre todo de las FARC. Este fenómeno ha implicado un aumento de las víctimas y de los efectos colaterales, tales como el incremento del secuestro extorsivo y político, el desplazamiento, las masacres¹², la migración forzada, el boleteo, la fuga de capitales, etc., que afectan diversas subregiones del Departamento.

En éste orden de ideas, no debemos desdeñar la problemática del conflicto armado en Colombia, es decir, hay que tener en cuenta que éste es un problema estructural que afecta el desarrollo institucional, el crecimiento económico y la implementación de políticas sociales (salud, educación, seguridad y convivencia ciudadana, etc.). De otro lado, precisamos en el estudio que la zona de no gobernabilidad respecto del conflicto armado por parte de las fuerzas sociales y las autoridades institucionales en la región es grande. Dado que tanto las posibles soluciones y/o “apuestas” del conflicto armado que apuntan a resolver las causas estructurales de éste, son de competencia del gobierno nacional. Ya que en Colombia existe una centralización casi absoluta respecto al diseño de la política pública de defensa y seguridad nacional.

En ésta línea de análisis, las funciones de la Gobernación en términos jurídicos y administrativos son limitadas, ya que a los gobiernos regionales y locales les compete la implementación y no la delineación de las políticas públicas de Seguridad. Es así como no se propende identificar los problemas estructurales del conflicto armado, sino más bien, se trata de analizar lo que se debe hacer constitucional y políticamente en un espacio intermedio, es decir, entre las políticas de carácter nacional y las de carácter regional y/o local, con el fin, de sumar de manera congruente ambas políticas y extraer de ellas una que permita de manera limitada expresar los liderazgos a nivel regional.

Lo anterior nos indica que existe una distinción entre la violencia política y la violencia social. La última hace referencia al conflicto intrafamiliar, la delincuencia común, los conflictos entre pandillas, el desplazamiento y la marginalidad social, etc. Este tipo de violencia por su propia naturaleza exige y al tiempo permite a los gobiernos locales y/o regionales una mayor capacidad de acción para formular y aplicar políticas sociales y de orden público, en aras, de minimizar los efectos negativos que generan las causas estructurales de la violencia.

De otro lado, si bien es cierto, el Valle del Cauca presenta fenómenos de desplazamiento que no existían hace una década, ésta dimensión del fenómeno resulta menor en términos relativos a la que se presenta en el resto del país. Fundamentalmente la dimensión más dramática de éste desplazamiento, es que las grandes ciudades de nuestro Departamento, especialmente Cali y Buenaventura, se han convertido en receptoras netas de refugiados y desplazados. Ello genera fenómenos de sobrepoblamiento que han incidido en los niveles de marginalidad y de exclusión social, en términos tales, como la cobertura del sistema escolar, el sistema de salud, déficit creciente de viviendas, incremento de la criminalidad, delincuencia común, y todas las actividades ilegales y punitivas que se derivan de este fenómeno.

El colapso institucional

En este punto nos referimos primordialmente a la aguda crisis de gobernabilidad derivada

del desplome parcial de aparato administrativo en la región, tanto en el Departamento como instancia mediadora., como en el nivel de las municipalidades y en buena parte de las empresas y organizaciones públicas.

El arrasamiento sufrido por la burocracia pública

Uno de los efectos más negativos del desplome fiscal que se presentó especialmente hasta el 2002 en las instituciones territoriales y entidades descentralizadas, ha sido la masacre de la burocracia pública, como puede desprenderse de los datos que consignan la disminución del tamaño del aparato administrativo del Estado a nivel del Departamento y de la inmensa mayoría de los municipios, las cuales están sometidas a los férreos parámetros de la Ley de ajuste fiscal.

Si no existen recursos públicos para inversión, y si se ha desmontado la burocracia gubernamental, para poder satisfacer los planes de desempeño, se entenderá que se produce como consecuencia de lo anterior una disminución severa de la capacidad de respuesta del Estado en el plano territorial y/o regional, respecto a la demanda de sus ciudadanos. Y ello, por supuesto, contribuye a la pérdida de legitimidad, dado que la ciudadanía no encuentra en la administración departamental ni en los gobiernos locales, un interlocutor válido para que ésta y/o estos, sean capaces de satisfacer urgentes demandas sociales.

Como alternativa a la masacre de la burocracia pública, el gobierno realiza contratos con organizaciones del tercer sector (ONG's, Fundaciones, Organismos de gestión, etc.) con el fin de que éstas canalicen y ejecuten las demandas sociales. Recordemos de otra parte, que la teoría de la administración pública no señala que la descentralización conlleve la destrucción del funcionariado público.

Un grave debilitamiento de las capacidades gerenciales públicas

La baja gestión gerencial fue explicada en los procesos de consulta a partir de las siguientes causas:

Las características normativas, obsoletas, sobredimensionadas e inoperantes que presentan las instituciones públicas, convirtiéndose en estructuras inadecuadas para atender las demandas reales de la sociedad y el entorno regional y local.

Las instituciones cuentan con procesos y procedimientos de gestión pública con baja capacidad tecnológica, en razón a que no disponen de recursos informáticos con aplicación de tecnología de punta que faciliten el trabajo por procesos y procedimientos gerenciales y permita el acceso de la comunidad a la información.

No se dispone de un talento humano calificado, presentándose un ineficiente e inadecuado perfil del recurso humano, lo anterior es debido a que todavía la vinculación del talento humano responde más a las demandas clientelistas que a las necesidades reales del servicio, o sea, la asignación a cargos públicos desde Secretarías de Despacho hasta niveles inferiores de personas no calificadas profesional y técnicamente para su desempeño, que obedecen a las acentuadas lógicas de depredación de lo público.

Otros factores señalados fueron: la renuencia a la modernización por parte de las administraciones municipales. Débil gestión estatal para el desarrollo y aprovechamiento del talento humano en la gestión pública. Deficiente formación administrativa y jurídica de administradores públicos. Estructuras administrativas subdimensionadas para los entes territoriales bajo la Ley 550. Poca participación en el desarrollo de los procesos administrativos. Ineficiencia por parte de los organismos de control. Y, bajo desarrollo del recurso humano sin tener en cuenta el capital humano.

De otro lado en un plano de crítica política en los talleres regionales se encontró de manera recurrente este tipo de críticas: Escogencia de personal con base a criterios politiqueros y sin tener el perfil adecuado. Baja calidad de las propuestas programáticas de los funcionarios elegidos popularmente. Dificultad de los gobiernos locales para la consecución de recursos debido al centralismo. Carencia en los sistemas de información que permita planificar y evaluar la gestión pública, conocer los avances y resultados de los planes de desarrollo y tomar las decisiones con oportunidad, en el término legal de cumplir con los compromisos programáticos de la gobernabilidad y efectuar la rendición de cuentas a la comunidad sobre los acuerdos pactados en el programa de gobierno.

Además, se observa que la ciudadanía no conoce ni participa activamente de los asuntos

de la gestión pública, dado que existe un inadecuado portafolio de servicios, falta de divulgación y socialización de las políticas, estrategias y productos y/o servicios que presta la administración municipal y departamental.

El desplome de las finanzas públicas en la región

El deterioro de las finanzas públicas territoriales se debe examinar desde dos perspectivas: Como efecto directo e inmediato de la crisis fiscal de las entidades territoriales; y, los que se producen en la gestión y los procesos financieros, es decir, en la forma de hacer las cosas, lo que conlleva al detrimento de las finanzas de muchas instituciones públicas de carácter descentralizado. Son destacables, en éste sentido, como fenómenos negativos la crisis de la Gobernación del Valle del Cauca, que se vio obligada en las administraciones anteriores a hacer ajustes, despido de funcionarios y a someterse a planes de desempeño con el sector financiero. Muchos de éstos planes requieren reajustes, dado que las expectativas de recaudo de tributos locales, o la misma caída de las transferencias nacionales, como resultado de la situación económica, no ha permitido que se logren los resultados inicialmente proyectados en dichos planes de desempeño.

En el caso de los Municipios Vallecaucanos, buena parte de ellos han aceptado éste tipo de modalidades u otras alternativas, tales como la aplicación de la ley 550 de 1999, de saneamiento del sector económico real. EMCALI, la principal empresa industrial y comercial del Departamento, está intervenida y se encuentra en severas dificultades en relación con la garantía de su viabilidad financiera y continuidad en la provisión de servicios, representando su gestión más del 55% de sus ingresos por los servicios públicos ofrecidos a nivel del Departamento. El Municipio de Santiago de Cali, especialmente, muestra uno de los mayores índices de endeudamiento nacional y ha visto recortado severamente sus recursos y comprometido las vigencias futuras de recaudo presupuestal. Esta problemática genera que hoy en día, tanto la Gobernación del Departamento como la inmensa mayoría de los Municipios, carezcan de los recursos fiscales necesarios para cumplir los programas de Gobierno a los cuales se han comprometido los gobernantes con la ciudadanía.

A la vez, el problema de las finanzas públicas territoriales se explica por las siguientes sub-causas: Primero, la drástica desarticulación de políticas sobre competencias y recursos entre los niveles del Estado, lo cual ha conducido a que los municipios y el departamento asuman una gran cantidad de competencias con una inequitativa distribución de recursos por parte de la Nación; Segundo, se ha presentado una caída de la carga tributaria en los entes territoriales, producto de la crisis económica que afecta al país y a la poca o nula gestión por parte de las localidades en la aplicación de políticas tributarias ágiles y modernas; Tercero, el incremento paulatino del gasto de funcionamiento como resultado de prácticas clientelistas en la contratación del personal y en la demanda de recurso humano para atender competencias y funciones que se le impone a la localidad.

Cuando se produce la Ley 715 de ajuste fiscal en el año 2001, ésta obliga a una severa restricción de los gastos de funcionamiento, que implica en la mayoría de las administraciones territoriales, la implantación de reformas administrativas severas, muchas de ellas, sin criterios técnicos acerca de las prerrogativas y perspectivas del recorte, que ha significado una verdadera masacre laboral y el desmonte, como ya se mencionó, de buena parte del aparato administrativo territorial. Esto golpeó severamente la capacidad de respuesta de las administraciones territoriales frente a las demandas ciudadanas e implicó la pérdida de un valioso capital humano acumulado a lo largo de todo el servicio civil; Cuarto, el aumento de la deuda pública departamental y municipal que desborda la capacidad de pago de las instituciones, producto de visiones.

La mayor parte de los Alcaldes y Gobernadores, a lo largo de la década de los noventa, ejecutaron sus programas de Gobierno sobre la base del endeudamiento de las futuras administraciones. Hubo adicionalmente una política irresponsable, laxa, por parte del sistema financiero, que gozaba en la segunda parte de los años noventa de una gran liquidez y esto significó un catalizador para que colapsaran las finanzas públicas departamentales y municipales. De otro lado, jamás se han tomado previsiones en relación con temas tales como, el aseguramiento pensional de los empleados y funcionarios de las administraciones territoriales, lo cual implicó una agudización de ésta situación. Además, agreguemos a los anteriores puntos, los malos manejos del erario público debido al despilfarro administrativo, producto de la corrupción administrativa.

Muestra de ello, las dificultades financieras y la problemática generalizada del sistema hospitalario público; Universidades públicas, Municipios; Entes descentralizados como las Empresas Públicas (EMCALI) hoy intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos- que antes eran

paradigmas nacionales de rentabilidad y servicio, e incluso el desempeño de institutos nacionales que han puesto en riesgo la estabilidad institucional, el ofrecimiento y la calidad misma de los servicios públicos que la ciudadanía demanda.

La Universidad del Valle, igualmente presentó un deterioro financiero en 1998 y se ha recuperado lentamente, aun cuando no tiene todavía una capacidad de expandir su radio de acción, modernización y respuesta a las diferentes demandas tanto de la ciudadanía como del sector público y productivo, para que ella preste su concurso en la promoción del desarrollo económico y social. A éste cuadro ha de adicionarse la crisis generalizada del sistema de salud departamental público, la quiebra hospitalaria, en parte derivada de las lógicas mismas de transferencias de recursos que están implícitas en la Ley 100 de 1993, y de otro lado, imputable ésta situación a problemas de gerenciamiento y de clientelización del sector.

Deterioro del desempeño institucional

En cuanto al desarrollo institucional, es pertinente tener en cuenta las causas pertenecientes a la problemática de gobernabilidad, ya que estas condicionan la estabilidad y el desarrollo de las instituciones en la región. En otras palabras, la gobernabilidad en sus diferentes manifestaciones, de una u otra forma, permea horizontalmente la estructura básica de la sociedad, es decir, sus instituciones. En términos comparativos, podríamos afirmar que el factor decisivo para la pérdida de gobernabilidad en el caso del Departamento del Valle del Cauca y de las administraciones territoriales, se debe al propio deterioro institucional. Adicionalmente, el deterioro de las instituciones en la región, se explica por las siguientes causas:

Este trabajo de equipos sinérgicos fuertes y sostenibles entre entidades del orden nacional, departamental, local, sector privado y comunidad en general, sin desconocer que el presente gobierno departamental puso en marcha los Comités sectoriales interinstitucionales, en los cuales participa activamente entidades del orden nacional y departamental, y por su parte, el sector privado con las mesas de trabajo “Planeta Valle”.

Una baja preocupación por los asuntos públicos a nivel nacional, regional y local, por cuanto las entidades trabajan con miradas focalizadas sobre el interés propio dejando de lado el sentido de pertenencia de orden nacional y departamental.

Planificación desarticulada entre los niveles de Estado, a pesar de existir la ley del Plan de Desarrollo, que pretende integrar los procesos de planificación entre instituciones. Con el fin de guardar coherencia estratégica con los planes nacional, departamental y municipal, las instituciones territoriales formulan sus planes muy enmarcados al plano local y evidencian marginalidad de las políticas nacionales y regionales.

Protagonismos individuales e institucionales, fenómenos que se presentan por las marcadas acciones con sentido individualista que ejercen algunos funcionarios públicos sobre la direccionalidad de políticas y estrategias institucionales, lo que genera aprovechamientos particulares como también individuales-institucionales, que no permiten ejercer a los gobernantes territoriales procesos de gobernabilidad institucional sobre la base de trabajos sinérgicos donde se da un juego de suma no cero, es decir, donde todos ponen y todos ganan.

Desconfianza entre las instituciones, según su jerarquía. Situación que se presenta, debido a los niveles de corrupción, baja capacidad técnica de las instituciones para ejercer la competencia por debilidades en su capacidad técnica.

Esto nos hace pensar que el proceso de descentralización plasmado en la Constitución Política de Colombia de 1991 no se ha implementado en su totalidad, ya que las políticas públicas están amarradas y son diseñadas por parte del gobierno central. Lo anterior genera que los gobiernos regionales y/ o locales tengan limitadas su autonomía para diseñar políticas públicas regionales, es decir, los gobiernos regionales implementan las políticas públicas más no las diseñan. Derivado de lo anterior se presenta una desarticulación institucional entre los diferentes municipios del Departamento. A la vez, no hay una visión sistémica entre los gobernantes y los diferentes funcionarios de alto rango que dirigen las instituciones públicas, presentándose una descoordinación en las políticas sociales de carácter regional.

Continuidad del impacto negativo del narcotráfico

En efecto, el estudio encontró que el crecimiento del fenómeno del narcotráfico, sus efectos negativos y la criminalidad violenta que se deriva de dicha actividad ilegal, a pesar de la política represiva por parte del Estado, implica una causalidad grande la ingobernabilidad. Si bien es cierto, a estas organizaciones del narcotráfico hoy no se les denota como carteles, el negocio continúa de manera fragmentada y/o atomizada entre pequeños grupos. Esta problemática florece en el país por razones culturales e institucionales, ya que en Colombia en la década de los ochenta existía un clima de convivencia frente al enriquecimiento ilícito, presentándose un alto nivel de impunidad para la acumulación.

En otras palabras, la sociedad colombiana en una medida considerable ha tolerado y legitimado la acumulación de capital vía la comercialización de narcóticos y, posteriormente, el cultivo, procesamiento y mercantilización de la droga. De otra parte, el narcotráfico surge sobre el suelo nodrizo de una sociedad con una capacidad muy débil del Estado para controlar y penalizar el enriquecimiento ilícito (corrupción política administrativa y narcotráfico). En ésta perspectiva, la clave del narcotráfico en Colombia se encuentra primordialmente en la capacidad empresarial de las elites plebeyas de Antioquia y del Valle, que son las que trafican, heredando una cultura de enriquecimiento ilícito, la cual tiene una profunda tradición en la sociedad colombiana desde el siglo pasado. Dicho de otra forma, el fenómeno del narcotráfico no es la causa, sino la consecuencia de la cultura del enriquecimiento ilícito en Colombia.

Apatía social y debilidad de los movimientos de base

Finalmente, muchos de estos procesos de crisis son derivados de la apatía social y la falta de organización política de la sociedad civil para canalizar y organizar las propuestas ciudadanas. A la vez, existe un desconocimiento parcial de la ciudadanía de las propuestas programáticas de los gobernantes. Este desconocimiento o desinterés por los asuntos políticos tiene relación con las maquinarias electorales y clientelistas que hacen parte de la democracia colombiana. En éste orden de ideas, se debe suministrar canales de participación (Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 103), que permitan el empoderamiento de la sociedad civil, con el fin de materializar los instrumentos jurídicos e institucionales que nos ofrece la Constitución Política de 1991.

El plan maestro del valle de cauca frente a la construcción de gobernabilidad y el mejoramiento del desempeño institucional

Como lo señalamos al comienzo de este texto, entre 2001 y 2003, como parte de la elaboración del Plan Maestro se llevaron a cabo talleres y reuniones en las seis subregiones del Valle del Cauca con el objetivo de construir una visión regional conjunta en los cuatro Ejes del Plan, entre ellos, el Eje de Gobernabilidad. En estas reuniones participaron cientos de líderes y dirigentes en representación de alcaldías, Concejos, organismos del Estado Nacional, organizaciones sociales juveniles, indígenas, de mujeres, negritudes y otras, representantes de gremios de la producción, empresas y otras muchas organizaciones del orden social. Así, se establecieron consensos que dieron como producto las bases para el diseño de una Agenda de Gobernabilidad proyectada a doce años. La Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad regional en el Valle del Cauca se firmó en el marco del Pacto por la Gobernabilidad suscrito en septiembre de 2003 con asistencia de diversas autoridades encabezadas por el gobernador Germán Villegas y fue además suscrito por los candidatos a la Gobernación, incluido el actual Gobernador del Departamento, Angelino Garzón.

El Pacto se firmó bajo la consigna de que la Gobernabilidad representa legalidad, confianza, legitimidad, eficacia y participación, y que su organización y funcionamiento, resultan cruciales para el desarrollo humano sostenible. La Agenda de Gobernabilidad pretendió identificar instrumentos útiles para actores públicos y privados, que en el marco de sus respectivos roles puedan ser aplicados para mejorar los niveles de Gobernabilidad local y regional, por lo cual se asumió que debían ser discutidos y desarrollados como herramientas, de la gobernabilidad democrática local y regional. Las premisas de la Agenda resaltan que, si el gobierno es más transparente, mayor es la confianza de los ciudadanos en las instituciones y que a mayor grado de confianza mayor liderazgo. Un mayor liderazgo hace más viable la construcción de relaciones propositivas entre actores y una más fácil producción de resultados. La agenda de Gobernabilidad para la sociedad vallecaucana se basó en consensos de una visión de desarrollo para ser liderados por personas y organizaciones que gocen de legitimidad democrática. La importancia de esta agenda radica en que pretende identificar condiciones por alcanzar mejores niveles de gobernabilidad y propone criterios de medición que facilitan la formulación de un plan de acción y seguimiento.

Así, se seleccionaron como problemas fundamentales a superar: En el marco político y de liderazgo: el debilitamiento de los partidos políticos como voceros de opciones nacionales y regionales aglutinantes para la promoción del desarrollo del Valle del Cauca. Igualmente, La fragmentación y también la insuficiencia de liderazgo público de los dirigentes empresariales, sociales y políticos. Por último, El influxo de grupos armados ilegales en la última década. En el marco de lo institucional: la desestabilización institucional identificando como algunas de sus causas más profundas el clientelismo, la corrupción, la amplia difusión social de antivalores sustentados en lógicas prebendarias y patrimonialistas. De igual forma, el deterioro de las finanzas de los entes territoriales y bajo nivel de gestión pública que han afectado drásticamente las posibilidades de respuesta eficaz a las demandas ciudadanas. En el marco de la gestión de los gobernantes: el bajo margen de maniobra debido a las restricciones fiscales y a fenómenos como el centralismo. Como objetivos estratégicos de la Agenda de Gobernabilidad se señalaron los siguientes puntos:

Mejorar la calidad de la gestión de los gobernantes y sus equipos.

Fomentar la legitimidad del sistema político

Afianzar la identificación de propósitos de alto interés público y fortalecer el componente institucional en todas sus formas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que sólo con el reconocimiento social de liderazgos individuales y colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad vallecaucana con el proceso de desarrollo a largo plazo que se promueve puede llevar a la superación de prácticas clientelistas y a la conversión de la política en un espacio abierto a la democracia y al cambio social sostenible. Se puede realizar una medición del tema de gobernabilidad a futuro a través de la identificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria, de la medición de dinámica electoral y sistema de partidos en su expresión regional y nacional, del análisis del grado de confianza social en las instituciones regionales y de encuestas sobre percepción ciudadana en relación con los líderes, entre otros.

El desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso es el elemento crítico identificado de forma unánime. En este sentido se busca identificar cuál es el balance adecuado y cómo lograrlo. La importancia de la identificación de los actores, sus roles y potencialidades supone la precisión de la manera como juegan los distintos factores de poder, tanto subnacionales como nacionales, públicos y privados. Así como la consecución de consensos, la legitimidad y el liderazgo. Esta interrelación estará mediada por un conjunto de reglas formales e informales que determinarán la manera como será la relación en la gestión del desarrollo regional. Del cumplimiento y aceptación de reglas, depende que la relación sea propositiva y no paralizante. Se trata de buscar un tipo de desarrollo regional, que ya no se base meramente en indicadores económicos, sino que trata de introducir una equilibrada preocupación por la equidad, la sostenibilidad, la productividad y la ampliación de los medios de acción de la gente a través de factores clave como la participación política e institucional.

El proceso de construcción del Plan motivó la conciencia social y produjo consensos en torno al derecho de la región a autogobernarse, a la exigencia de mínimos de democracia tales como el respeto y equilibrio de las reglas de juego de distribución de poder entre los gobiernos y niveles nacional y subnacionales, a la necesidad de instaurar procesos efectivos de negociación política entre los actores políticos del gobierno local y los actores políticos del gobierno regional y nacional. Se precisó la necesidad de establecer mayor capacidad de influencia en las políticas nacionales, de impulsar el traslado de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales, de crear espacios de armonía en las relaciones horizontales de poder, de fijar reglas de juego claras entre los actores institucionales locales, de reducir el grado de dependencia del ejecutivo local y regional con las corporaciones políticas. también se estableció un consenso para el logro de una mayor participación constructiva de organizaciones sociales y la vinculación del sector privado en los propósitos colectivos, para el aumento de la presencia organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público y para acrecentar el nivel de apoyo de las políticas públicas más relevantes por parte de las organizaciones privadas destinatarias directas de las mismas. se pudo establecer, a partir de todo el proceso de diálogo socio-institucional, que se requiere la promoción de la participación ciudadana en las decisiones que los afectan, dentro de las que se incluye la participación electoral, la participación comunitaria entendida como la intervención solidaria en lo público, y la participación de la sociedad civil para supervisar al gobierno y brindar alternativas para la participación política.

Conclusiones

Existen indicios, dada la situación actual, al 2015, de que se avance en la programática propuesta. Esto implica una determinada actitud y convicción política por parte de los gobernantes y la opinión pública para sacar adelante un proyecto colectivo de reorientación de la política y de la gestión pública regional. Las recomposiciones de las fuerzas políticas en el futuro, deberán permitir esta continuidad. Muchos de los propósitos trazados están siendo abordados con mayor o menor éxito por los gobernantes actuales - alcaldes y gobernador - y por sus equipos, y hay en general un clima positivo en materia institucional en pro de la recuperación financiera de los entes territoriales. De otra parte, los gobiernos locales y el Departamental han dejado de tener la importancia desde hace unos años como fuentes de empleo, debido a las múltiples restricciones presupuestarias y a las fuertes imposiciones legales y al control de la Nación para que se reduzcan, o por lo menos se conserven congeladas las plantas de personal.

Este fenómeno es del orden nacional y habría que establecer un comparativo interdepartamental para precisar que ha pasado con la institucionalidad estatal vallecaucana frente a otros departamentos en materia de su funcionariado. Los niveles de inversión nacional en la región -distintos a los recursos del Sistema General de Participaciones -no son los mejores y, a pesar de los constantes anuncios, es cada vez más difícil que el Gobierno Central invierta en prioridades regionales de incidencia directa en las opciones nacionales de desarrollo tales como el puerto de Buenaventura, la carretera al mar y las grandes obras de infraestructura vial, de servicios públicos y de descontaminación ambiental que requiere el Valle del Cauca.

Viabilidad de las Gobernaciones como agentes y gestoras del cambio institucional

Resulta clave entender cuál es la funcionalidad de la instancia departamental en los asuntos de la gobernabilidad y del ajuste institucional en la región. Como ya lo dijimos, esto implica delimitar la zona de actuación propia, respecto de las áreas que son imputables a otros agentes institucionales, o al marco más general del contexto estructural y situacional. Lo primero a resaltar aquí es que las gobernaciones tienen un reconocimiento social significativo. En el Valle del Cauca la elección de los últimos tres gobernadores ha representado copiosas votaciones y una significativa movilización ciudadana en el propio debate público. De la misma forma, los alcaldes y las autoridades locales conservan una relación estrecha con la Gobernación del Valle del Cauca. El ejercicio de Audiencias Públicas realizado por el Gobernador Garzón ha resultado exitoso a pesar de las restricciones presupuestales y año y medio de gobierno logró integrar inversiones con los municipios, el sector privado y diversos organismos para obras de diversa índole en los municipios. En la práctica social pues, la Gobernación del Valle mantiene una interlocución fluida con los distintos actores sociales y una vocería de los mismos ante el Gobierno Nacional, una mediación con las fuerzas parlamentarias, gremiales, comunitarias, etc., que son activos importantes para liderar procesos de cambio y proyectos de tipo estratégico.

Es conveniente recordar que el Plan Maestro en las áreas de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional expresa ideales políticos de largo plazo -como su propio diseño lo exigió. Por lo tanto, no se trata de evaluarlo en una visión de corto plazo. Es evidente -por ejemplo- que el grueso de las dificultades reseñadas en las secciones anteriores está por contrarrestarse y algunas se han agravado. Aquí la Gobernación y la Secretaría de Planeación Departamental pueden jugar un papel significativo en el monitoreo de los indicadores y en la promoción del debate social de sus causas, a la manera de un Observatorio de la Política.

La dirigencia política

Una revisión del panorama de liderazgos de proyección nacional oriundos de la región nos permite establecer que: La Presidencia del Partido Social Conservador, la Presidencia del Senado, la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca y algunos congresistas, así como empresarios y líderes sociales son experimentados dirigentes con opción política no sólo regional sino nacional. Todos ellos con un buen nivel de reconocimiento público por sus ejecutorias y su experiencia. Sin embargo, y a pesar de la importancia de los liderazgos anteriormente citados, también es conocido que el Valle del Cauca ha tenido serias dificultades para establecer acuerdos suprapolíticos que permitan avanzar en prioridades de interés regional y reúnan esfuerzos de liderazgo colectivo alrededor de temas de interés regionalmente vitales. El necesario regionalismo que contribuya a la defensa de los intereses valle-caucanos brilla por su ausencia en las esferas de poder pues se asume de manera sigilosa como queriendo no estorbar a los círculos del poder

central, mientras muchos de los líderes de regiones como la costa Atlántica y Antioquía actúan de manera abierta y consensuada regionalmente priorizando para sus departamentos las inversiones y decisiones públicas de alto impacto sin que en el Valle del Cauca sus líderes despierten frente a sus naturales competidores.

La imagen regional

Todavía es frecuente el sesgo amarillista con la cual son tratados los temas que afectan al Valle del Cauca por parte de los medios de comunicación nacional, y muy especialmente los medios electrónicos. Al centralismo político se suma el centralismo en el manejo de la información que convierte a la provincia en simple productora de las noticias relativas u orden público, desgreño administrativo y narcotráfico, como alimentadoras de los imaginarios colectivos que hacen de Cali y del Valle la cuna de la delincuencia social y política, y el feudo de los Señores de la Droga. El caso de los principales sindicatos como jefes de los negocios del narcotráfico en la región, ha estado por casi diez años en las primeras páginas de los periódicos y en los titulares de los telenoticiarios ligado al nombre del departamento y de su capital. Ante esto, y los demostrados vínculos de narcotráfico y política en años anteriores, la confianza interna de la comunidad en sus líderes y su dirigencia no sólo política, sino empresarial, eclesiástica, deportiva y de todo orden se ha visto torpedeada desde afuera, a veces con gran exageración.

La indefinición sobre temas tan importantes para la ciudad de Cali, el Valle y el país como lo son, la recuperación de EMCALI, el Parque de Residuos Sólidos que reemplace a Navarro; el tratamiento de las aguas contaminadas del río Cauca, y la recuperación social de Buenaventura, han afectado enormemente la confianza pública. Si bien, buena parte de la responsabilidad recae en el nivel nacional de Gobierno, las sociedades caleña y vallecaucana han tenido enormes dificultades para construir consensos mínimos en torno de estos temas.

La transparencia de los procesos técnicos para la construcción de macroproyectos, la contratación, la selección de proponentes, y todo lo que tiene que ver con la gestión de programas y proyectos de alto interés social, es condición sine qua non para que se mejore la confianza pública y la Gobernabilidad. Sin embargo, este asunto es prioridad sólo de algunas instancias o de algunos gobernantes. Su ejemplo, es escaso, pero cuando se da es muy importante para ofrecer señales a la sociedad de que es posible mejorar el nivel de confianza pública. El connotado caso del contrato de la carretera Cali Candelaria y la lucha jurídica e institucional de la Administración de Angelino Garzón por impedir el pago de sobre costos es un ejemplo positivo.



Nuevos actores en la escena política regional

En los 95 años de historia institucional del Valle del Cauca, por primera vez se pone en marcha un gobierno encabezado por un líder de la izquierda democrática, tal como sucede en Bogotá. Lo anterior da cuenta de que se han dado en la región procesos de cambio en la mentalidad de la población frente a lo que representan opciones de orden cívico o de sectores políticos que hasta ahora no habían incursionado en el poder en esta zona del país. Da cuenta igualmente de un cierto grado de madurez institucional que permite que miembros de organizaciones políticas tradicionales establezcan alianzas supra con representantes de nuevas vertientes ideológicas. Al parecer, el grueso de la población en el Valle del Cauca tiene el convencimiento de que no importa la procedencia social o política de los candidatos, y que lo más importantes son las opciones que presente para mejorar las condiciones de vida de la gente y el manejo de las instituciones públicas. Ello fluctúa y se matiza con prácticas tradicionales de hacer política, pero de todas formas introduce esperanzados elementos de innovación en la gestión pública y en la manera de hacer política. La importancia de experiencias de planificación prospectiva como la del Plan Maestro estriba en que implican la reflexión colectiva de cientos de personas y contribuyen a la construcción de acuerdos para el establecimiento de políticas públicas y de acciones sociales de diverso orden. Está en manos de los gobernantes y de los líderes de la sociedad civil impulsar estos procesos de la mano con las instituciones.

Medios y dispositivos institucionales

Para ir más allá de los factores positivos anotados que son importantes pero insuficientes, la discusión debe ser puesta claramente en el terreno de los medios y dispositivos. El equipo de trabajo del área de Gobernabilidad siempre insistió en la necesidad de rediseñar la relación Departamentos- Estado Central. Tal como funcionan estas relaciones existen severísimas limitaciones de distinto tipo para que las gobernaciones lideren cambios estratégicos significativos.

Recordemos por ejemplo que una reforma en los tributos para fortalecer y darle una autonomía y suficiencia relativa a las finanzas departamentales, ha carecido en las tres últimas presidencias (Samper Pizano- Pastrana Arango y Uribe Vélez) de apoyo significativo en su trámite legislativo. Sin recursos adecuados las funciones de las gobernaciones tenderán a ser cosméticas o de simple mediación. Ello es más cuestionable si reconocemos la inviabilidad financiera de la inmensa mayoría de las municipalidades. Así, el único actor con interlocución social es el Gobierno Nacional y de este modo se fortalecen además las influencias negativas de las elites parlamentarias. El Presidente Uribe usa este inadecuado diseño institucional a través de las “Consejos Comunitarios” en las regiones, como una mecánica paternalista que deslegitima los poderes institucionales de las gobernaciones, alcaldías e instancias intermedias.

Además, se requiere un ajuste institucional que fortalezca las regiones. Muchas y atinadas propuestas se han presentado a la discusión pública. En esencia, se trata de “descargar” al centro, léase poder presidencial y poder central, de la ejecución de numerosas políticas públicas, para que estas se concreten en la relación entre autoridades locales y poderes regionales. Un área debe ser la de infraestructura básica, por ejemplo; es un anacronismo la total centralización de las licitaciones por parte de INVIAS; las redes ferroviarias, los puertos y aeropuertos, la llamada malla vial, etc. La política social: la educación, la salud, la lucha contra la pobreza y la exclusión, los apoyos a desplazados, etc. Y por supuesto es mucho lo que podríamos lograr con la federalización o regionalización de numerosos aspectos de la Gobernabilidad: la seguridad, la convivencia ciudadana et. al, si estos fueran diseñados parcialmente, y ejecutados en buena medida por y desde las regiones.

Concreción de las reformas políticas:

En los últimos años, a nivel de diseño institucional el debate y el proceso de ajuste se han centrado en el papel de las instituciones políticas. Aquí incluimos por supuesto la iniciativa de prorrogar el mandato del actual presidente Álvaro Uribe aprobando la reelección inmediata. Sin embargo, la incoherencia resalta al negar esta fórmula para los alcaldes y gobernadores, si el argumento a favor es la estabilidad y la continuidad de la ejecución de las políticas y los programas. Cambios de mayor impacto positivo en la Gobernabilidad regional se desprenden de la llamada reforma política (umbral, listas únicas por partido, prohibición de la doble “militancia”, reglas democráticas de selección de candidatos, etc.,) que tiende a racionalizar la explosión de “micro partidos electorales). La personalización patrimonial de la vida política es un rasgo enormemente negativo para la práctica institucional democrática. Creemos que este aspecto de las nuevas reglas del juego

-que critican acerbamente las fuerzas minoritarias- servirá paradójicamente para reagrupamientos, unificaciones, y polarizaciones que permitan hacer más claro y tangible el debate público, dejando atrás la política personalista, caldo de cultivo de la corrupción.

El asunto no es simplemente reformar las normas institucionales. Esta es una solución parcial pero igualmente insuficiente. Las transformaciones en pro de una mejor gobernabilidad democrática dependen para su avance, del propio juego político. De la reagrupación de fuerzas; de la expresión de la ciudadanía y de la llamada sociedad civil; del combate político a los factores que destruyen la institucionalidad. También es muy importante el tipo de gestión de los gobiernos locales y específicamente el papel de liderazgo que le compete al Gobernador. En este caso, se esperaría que un cambio significativo de las costumbres políticas sea una de las improntas del Gobernador Garzón. Ya hay importantes experiencias de renovación y ruptura con las prácticas tradicionales, por ejemplo, en la gestión de la capital: Bogotá; y en Medellín con el actual alcalde Sergio Fajardo. En numerosas localidades de Colombia la dinámica de la descentralización y el empoderamiento ciudadano han dejado de ser retórica para mostrar realizaciones ilustrativas del cambio en la conducta política de los agentes y las organizaciones. Las formas de Gobernabilidad democrática implican la quiebra de la espina dorsal del clientelismo (entregar las dependencias, Secretarías, unidades y empresas descentralizadas como “botín” o premio por la lealtad política).

Un tema de agenda pública donde se muestran las posibilidades de innovación de las regiones -en temas que son el corazón mismo de la Gobernabilidad lo vemos en la forma de actuación desde la Gobernación del Valle frente a la violencia, principalmente la de tipo político (insurgencia y contra-insurgencia). La Oficina de Gestión de Paz, que lleva un tiempo de existencia relativamente importante, ha “sobrevivido” a los cambios de Gobernantes, manifestando valiosas continuidades. Acciones destacables en el acumulado de mejoría e innovación organizacional son entre otras: a) sus laboratorios sociales para el retorno de desplazados; b) la promoción de la interlocución con los frentes armados que operan en la región; c) la promoción de mediaciones humanitarias propiciando salidas de negociación política como en el caso del secuestro de los diputados del Valle del Cauca, en el marco de un eventual Acuerdo Humanitario o intercambio con las FARC. Incluso los “corredores turísticos” de los que se apropió el actual Gobierno nacional fueron una iniciativa política imaginativa del Ex gobernador Germán Villegas, promotor del Plan Maestro.

En el frente interno, por llamarlo de algún modo, existe toda una importante agenda detallada en el Plan Maestro. Si al Gobierno del Valle del Cauca llegó una coalición que batió limpiamente a un importante sector de la política tradicional se esperaría igualmente una significativa rectificación en la temática de Gestión pública. Ejemplo a la mano: el problema de la ineficiencia de las burocracias no se resuelve con masacres laborales, privatizando la gestión, adelgazando el Estado. Existe todo un corpus doctrinal y numerosas herramientas de aplicación para la profesionalización de la función pública. En España y en América Latina, se ofrecen sintomáticos casos de mejoría en el desempeño. Es clave el isomorfismo y el aprendizaje institucional, al que aludimos en la sección segunda de este texto. En síntesis, no debemos caer en la simplificación esquemática de que nada se puede hacer, sino hay transformaciones institucionales y cambios significativos de las reglas de actuación. Esto lo decimos convencidos de que, si bien es cierto, cambiar las reglas es importante; este es un proceso de construcción político y societal que requiere movilizaciones de parte de la ciudadanía, de la academia estudiosa de estos problemas y de los propios actores políticos.

Los Planes estratégicos son, en fin, de cuentas, una herramienta de utilidad limitada pero no desdeñable, que al construir escenarios de futuro y ofrecer alternativas pueden guiar la actuación y la selección de prioridades por parte de las fuerzas sociales. La discusión sobre la mejoría de nuestra gobernabilidad y el cambio institucional es, por lo tanto, en nuestra opinión, un tema que debemos priorizar para coadyuvar al diseño y análisis de las políticas públicas, en la escala inmediata del desarrollo regional.

Algunas Reflexiones sobre los Procesos de Transición y Consolidación Democrática

Rafael I. Montoya Bayardo¹

Régimen político, democratización, transiciones y pactos

Qué se entiende por régimen y sistema político, democracia, democratización y transiciones. Por régimen político no todos los autores proporcionan definiciones similares, pero la mayoría coincide en que su elemento central es el conjunto de reglas, normas, instituciones, modelos jurídicos o procedimientos relativos a la regulación del acceso al poder político entre los grupos que lo pretenden.

El régimen político se compone de un conjunto de ideologías o creencias, normas o procedimientos (aquellas reglas del juego formalizadas que sirven para la resolución pacífica de los conflictos políticos) y las reglas del juego (reglas no formalizadas y admitidas tácitamente).

De forma similar, aunque con la expresión de “sistema político”, Manuel Alcántara lo caracteriza como un conjunto formado por elementos como:

Los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones.



El concepto de régimen como el conjunto de reglas fijadas según las cuales los activistas políticos intervienen en el juego político, confiando en que el resto de los actores también las respete.

Por lo tanto, la transición a la democracia trata principalmente sobre el cambio de régimen político. Dicho cambio ocurre a partir de la modificación de las reglas e instituciones centrales del autoritarismo con el objetivo de convertirlas en otras de carácter democrático.

De esta forma, el concepto de democracia se refiere a un tipo de régimen político. Esto es, a un tipo de mediaciones institucionales entre el Estado y la sociedad, en el cual predominan los “procedimientos mínimos” de la poliarquía de Robert Dahl, a saber: a) un gobierno dirigido por funcionarios electos; b) el ejercicio de elecciones libres, competitivas e imparciales; c) el derecho de

1 Revista Mexicana de Política Exterior. No. 83. Publicación cuatrimestral, marzo del 2008. Págs. 85-135

todos los ciudadanos a votar y ser votado; d) la garantía de libertades de expresión, de crítica y de información, y e) la presencia de mecanismos de asociación y representación política.

La democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía²⁴ son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (por ejemplo: el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas para incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones, o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban en la vida ciudadana. Por otra parte, la transición ocurre en el intervalo entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, por un lado, por el proceso que lleva a la disolución del régimen autoritario y, por el otro, por la instalación o el comienzo de alguna forma de democracia.

Por lo tanto, si se asume que la transición democrática es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y las prácticas políticas se someten al debate público, las cuales están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana, queda atrás, por consiguiente, la etapa de control discrecional de las élites arriba mencionadas.

Sin embargo, el problema consiste en determinar en qué momento la transición ha terminado o llegado a su fin. Lo anterior provoca algunas dudas; la tendencia general es creer que las transiciones han llegado a su fin después de un cierto periodo, por ejemplo, después del segundo cambio pacífico de gobierno civil, con la primera alternancia entre partidos políticos distintos o con la promulgación de una nueva Constitución. Asumir esto último puede ser válido, pero no sostenible para todos los casos. En algunos países, aun después de la segunda transferencia y/o alternancia pacífica de poderes, las fuerzas del antiguo régimen desafían la nueva legalidad democrática. Como ejemplo pueden citarse la rebelión “carapintada” en Argentina, o las constantes asonadas e intentos de golpe de Estado en un país que presumía de una larga tradición democrática como Venezuela, hasta la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, quien, según parece, aprovechó el desencanto de la población con la clase política para inaugurar una nueva etapa de autoritarismo.

Con el fin de completar y asegurar una exitosa transición democrática, es obvia la necesidad de un liderazgo político inteligente y hábil. Éste tiene que ser capaz de negociar con todas las fuerzas políticas participantes en el proceso de transición.

Para lograr este objetivo, los arreglos políticos mejor conocidos como “pactos” o “transiciones pactadas” resultan un importante medio para obtener una transición exitosa de un régimen político autoritario a uno de tipo democrático.

Los pactos no son rasgos necesarios para lograr una transición exitosa, pero pueden ser de suma importancia en cualquier régimen sustentado en una instalación gradual. Usualmente, los pactos son realizados entre un selecto grupo de actores quienes buscan definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas a los “intereses vitales” de quienes lo acuerdan.

Cabe señalar que, aunque los pactos explícitos entre los principales actores no son estrictamente indispensables para la culminación de las transiciones, se puede constatar que la favorecen. En el acercamiento entre el poder y la oposición es fundamental la predisposición mutua a pactar: la transición sólo será posible si una parte relevante de los gobiernos autoritarios admite la irreversibilidad del cambio democrático y los dirigentes de la oposición centran su estrategia en la negociación mediante el uso adecuado de la presión.

Desarrollo de la transición

Existen tres momentos en el proceso de transición en los que los pactos tienen gran importancia. El primero es el momento militar, en el que se alcanza un acuerdo con la oposición moderada; se le conoce también como momento de liberalización, que significa hacer efectivos ciertos derechos que protejan a los individuos y grupos sociales de acciones legales o ilegales cometidas por el Estado o terceros. Conforme el proceso de liberalización avanza, también lo hacen y se fortalecen las demandas democratizadoras. El hecho de que éstas adquieran la fuerza necesaria para obligar este cambio, o no adquieran demasiada fuerza (o sean demasiado prematuras, dadas las fuerzas existentes en los diferentes momentos del proceso de transición) para provocar una regresión autoritaria, se convierte en una de las mayores incertidumbres de la transición.

Por lo tanto, en el proceso de liberalización podemos encontrar una apertura gradual y limitada de los controles autoritarios en el seno de un régimen no democrático que experimenta una fase de deterioro. De esta manera, la liberalización de un régimen autoritario presenta características peculiares respecto a los procesos de democratización. En términos generales, el primero es un proceso de apertura controlada a través del cual se flexibilizan en dirección democrática los límites tradicionales impuestos al pluralismo y la competencia política, pero sin extender ni reconocer plenamente sus prerrogativas. La democratización, por su parte, constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles producto de acuerdos o negociaciones entre prácticamente todas las fuerzas políticas participantes, y cuyo resultado lógico conduce a la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos.

Es necesario observar que tanto los procesos de democratización como los de liberalización implican algún grado de deterioro o de crisis política, así como la irrupción de nuevos actores con capacidad de presión en el ámbito de las instituciones. En estos casos, la élite en el poder ensaya diversas estrategias para preservar algún nivel de protagonismo o garantizar su continuidad. Sin embargo, toda liberalización política, en cuanto apertura limitada y controlada por la élite gobernante de la competencia partidista, debe ubicarse más en el ámbito de la continuidad que en el del cambio. Lo contrario sucede en el proceso de democratización. En éste, los distintos actores acuerdan de manera explícita los tiempos y las características del régimen democrático que deberá instaurarse en condiciones equitativas y no excluyentes.

El segundo es el momento político. En esta etapa el pacto se basará en la distribución de las posiciones representativas y en la colaboración de los partidos para la gestación de las políticas públicas. Un pacto como éste implica un conjunto de disposiciones trazadas entre los dirigentes de una gama de partidos, electoralmente competitivos, tendientes a: a) limitar la agenda de opciones de política; b) compartir en forma proporcional la distribución de los beneficios, y c) restringir la participación de los extraños en la toma de decisiones. A cambio de ello, los partidos acuerdan renunciar a la búsqueda de una intervención militar y a sus esfuerzos por movilizar a las masas. El resultado de este esfuerzo entre los diversos partidos políticos puede reflejarse en una especie de acuerdo en el que se compartan o intercambien los distintos cargos ejecutivos.

El tercer momento, también llamado momento económico, que supone un compromiso entre los distintos intereses de clase para asegurar a la burguesía, por un lado, que sus derechos de propiedad no estarán en juego en el futuro inmediato y, por otro, asegurar a los trabajadores que sus demandas por compensación y justicia social serán eventualmente satisfechas.

Es decir, se pueden pactar repartos de riqueza y reformas sociales, pero no liquidar la economía de mercado. Por lo tanto, los acuerdos de concertación entre sindicatos, gobiernos y empresarios podrían constituir un mecanismo útil para avanzar en esta etapa.

Una vez que se garantiza la posición de las élites tradicionales se vuelve aparente que los pactos políticos tienen una doble función. Por una parte, proveen un alto grado de estabilidad y predictibilidad al tranquilizar a las élites tradicionales que podrían sentirse "amenazadas". Las reglas que establecen los pactos limitan el grado de incertidumbre que experimentan todos los actores políticos y económicos en el momento de la transición. Estas reglas son un elemento esencial para lograr el éxito del proceso.

Por otra parte, sin embargo, esta influencia estabilizadora de los pactos puede propiciar consecuencias peligrosas por la naturaleza y los parámetros con los que la democracia es establecida. Es decir, al depender de negociaciones entre élites para reconciliar los intereses tradicionales preexistentes con los nuevos y desafiantes, la democracia pactada puede institucionalizar un nuevo statu quo que podría bloquear un mayor progreso hacia la democracia social, económica y política. Esto porque el nuevo statu quo impediría un mayor acceso a grupos excluidos de las negociaciones y renegociaciones del pacto.

Los pactos pueden ser ejemplo de la creación consciente de un contrato político y socioeconómico deliberado que desmoviliza a las nuevas fuerzas sociales, al tiempo que circunscriben la medida en que todos los actores estarán en condiciones de participar o esgrimir el poder en el futuro. Éste es un resultado lógico, puesto que la construcción de pactos entre las élites, con frecuencia conducida en secreto, representa la construcción de la democracia por medios antidemocráticos.

En el contexto latinoamericano, la suposición de la construcción de la democracia por me-

dios antidemocráticos de alguna manera es válida. Los gobiernos postautoritarios deben negociar con sectores e intereses poderosos vinculados al antiguo régimen. Algunos países como Uruguay (Pacto del Club Naval), o incluso una democracia con más de tres décadas de duración, como Venezuela (Pacto de Punto Fijo), debieron negociar y renegociar su propio pacto político, pública o secretamente.

En otros casos, los nuevos gobiernos civiles protegieron y protegen los intereses del antiguo régimen para poder mantener, no sin dificultades, las nuevas coaliciones en el poder. Por ejemplo, en Nicaragua, el gobierno de Violeta Barrios mantuvo el poder, la influencia y el control sandinista en el Ejército como parte del nuevo acuerdo o arreglo político. Asimismo, en Chile, el Ejército y el extinto general Pinochet ejercieron hasta hace relativamente poco tiempo una gran influencia en el nuevo régimen, también como parte del nuevo acuerdo político. Aun en países sin un pacto sólido o público con las fuerzas del antiguo régimen, como Argentina y Bolivia, las fuerzas militares mantienen un poder considerable.

No obstante, es importante subrayar que la concreción de los pactos no garantiza automáticamente su éxito. Para lograr una transición exitosa también es necesario un pacto interno entre las fuerzas de la nueva coalición gobernante, o entre los actores interesados en el curso democrático. Lo anterior porque el principal reto ante el que se encuentra el nuevo gobierno democrático es el de crear y mantener el consenso en torno a la democracia como, probablemente, la mejor forma de gobierno y de representación de intereses. Chile representa un buen ejemplo del éxito del pacto que se da entre las distintas fuerzas dentro de la coalición gobernante que ha ido reformando gradualmente el sistema político. En el caso chileno, fuerzas políticas de centro e izquierda que en el pasado fueron acérrimas rivales, ahora forman parte de la coalición gobernante en la Concertación de Partidos por la Democracia. Por otro lado, el primer gobierno civil de Raúl Alfonsín, en Argentina, experimentó serias dificultades para renovar el pacto político debido a los intereses encontrados entre los sectores empresariales, laborales y justicialistas en el Congreso. Sin embargo, y quizá gracias al temor de un retorno al pasado autoritario, la democracia argentina sobrevivió la turbulencia política, económica y social del primer periodo.

Hasta ahora, la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con gobiernos libremente electos; no obstante, el proceso para obtener la consolidación democrática aún no está garantizado. La principal dificultad para lograrlo radica en que, pese a que el proceso de negociación de pactos es una parte importante para la instalación gradual de un régimen democrático, el marco institucional para obtener la consolidación no está completo porque sobreviven vestigios del pasado autoritario. La incapacidad para completar un nuevo marco institucional puede propiciar el surgimiento de regímenes que con la legitimidad otorgada por el sufragio perpetúan el pasado autoritario.

Por lo tanto, la consolidación democrática requiere la igualdad del individuo frente a la ley y la consolidación de instituciones democráticas confiables sobre intereses especiales y poderosos (por ejemplo: el Ejército, los partidos políticos, los sindicatos, el Poder Ejecutivo, etcétera). En el siguiente apartado se revisará el difícil problema de la consolidación democrática y el reto que significa la construcción de instituciones en naciones que experimentaron un pasado político autoritario.

Consolidación democrática o el proceso de creación de instituciones

La consecución de una consolidación democrática probablemente muestra más dificultades que la ruptura del régimen autoritario previo y el consecuente proceso de transición.

El problema central de las transiciones es saber si llevan a la consolidación democrática, esto es, a un sistema de valores en el cual las fuerzas políticas más relevantes someten sus valores e intereses al juego incierto de las instituciones democráticas y aceptan los resultados del proceso democrático. La democracia está consolidada cuando nadie puede controlar los resultados ex post, así como cuando no están predeterminados ex ante, y en la medida que tienen límites predecibles y evocan la obediencia de las fuerzas políticas relevantes.

En términos generales, la consolidación democrática es el proceso en el que el régimen democrático se estabiliza y reproduce, evitando regresiones autoritarias. Este proceso comienza con las primeras elecciones abiertas que son aceptadas por todos incluyendo las Fuerzas Armadas y termina una vez que los principales actores políticos y sociales aceptan las reglas básicas del juego democrático.

El periodo de transición llega a su fin cuando se ha instalado un núcleo básico de instituciones y autoridades democráticas que regulan las relaciones entre el Estado, que administra la democratización política, y la sociedad, desde la que se administran las demandas sociales.³⁶ Así se abre el paso a una consolidación democrática, momento en el cual se privilegian los contenidos socioeconómicos del cambio, mientras que en las transiciones, el acento se pone en el momento político partidista de la sociedad.

En su análisis sobre la consolidación democrática en el sur de Europa, Leonardo Morlino identifica la consolidación democrática como “un proceso de múltiples fases en las que las estructuras democráticas, las normas y las relaciones entre el régimen y la sociedad civil quedan establecidas de manera firme. Este proceso implica el fortalecimiento del régimen democrático con el objetivo de evitar futuras crisis”.

El establecimiento de la democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre, un proceso en el que todos los intereses son sometidos a la incertidumbre. En un régimen autoritario ciertos grupos (típicamente las Fuerzas Armadas) poseen la facultad de intervenir toda vez que el resultado de un conflicto sea contrario a su programa o a sus intereses. En una democracia, ningún grupo puede intervenir cuando los resultados de los conflictos perjudican sus intereses, tal como él los percibe. La democracia significa que todos los grupos deben someter sus intereses a la incertidumbre. Es precisamente este acto de enajenación del control de los resultados de los conflictos el que constituye el paso decisivo hacia la democracia.

La “institucionalización de la incertidumbre” es uno de los indicadores más ilustrativos para evaluar un proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático. Con esta expresión se define el grado en que los procesos electorales adquieren valor y estabilidad. En síntesis, mientras que la institucionalización se refiere a la formalización de reglas claras, responsables y compartidas para la competencia política, la incertidumbre se refiere a los resultados de la misma competencia, los cuales no pueden conocerse ex ante. Por lo tanto, la incertidumbre puede considerarse como un arreglo tácito entre los actores políticos para definir las reglas de la competencia.

Cabe señalar que, si bien la democracia en América Latina pareciera establecerse, la realidad es más compleja. Lo que impera entre las nuevas democracias latinoamericanas es la debilidad de las instituciones democráticas que no terminan de establecerse. Por lo tanto, casi todas las naciones de América Latina podrían considerarse democráticas, pero casi ninguna cumple con las condiciones para convertirse en democracias consolidadas.

Precondiciones y condiciones para obtener la consolidación democrática

Un proceso de consolidación democrática debe cumplirse tres precondiciones o requisitos mínimos.

La existencia del Estado. Sin Estado no hay democracia. Éste debe ser capaz de garantizar: a) elecciones libres donde, posteriormente, b) los ganadores puedan utilizar la violencia de forma legítima, y c) los derechos ciudadanos estén protegidos efectivamente por el imperio de la ley.

El proceso de transición completo. La democracia no estará consolidada hasta que el proceso de transición esté completo. La celebración de elecciones libres y competitivas es un paso necesario, pero no suficiente. Es un requisito indispensable que los gobiernos, como resultado de dichas elecciones, tengan la capacidad de gobernar sin estar condicionados por los enclaves autoritarios. En algunos casos (por ejemplo, Chile con las “Leyes de Amarre”) los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se encuentran atados a una serie de “dominios reservados” y “prerrogativas” provenientes del pasado autoritario.

Los gobernantes deben gobernar democráticamente. Este requisito sugiere que los gobernantes deben apegarse a la Constitución, respetar la división de poderes y adherirse al imperio de la ley. La consolidación también implica que las élites se comprometan a reforzar la autoridad del Estado. Esto significa considerar la consolidación no sólo como un acuerdo para definir las reglas de la competencia por el poder, sino también el acotamiento y la restricción al ejercicio del mismo.

Se requiere de un compromiso mutuo entre las élites que, a través de mecanismos como la Constitución, y mediante las instituciones políticas o el pacto entre las élites, se refuercen los límites de la autoridad estatal, sin importar qué facción o partido controle el Estado es crucial para el equilibrio democrático que cada partido perciba que sus intereses a largo plazo descansan primero, y,

sobre todo, en reforzar las reglas relativas al ejercicio y la competencia por el poder.

El formar y consolidar una democracia se refiere a la habilidad para crear reglas de competencia que atraigan a los jugadores hacia el juego, aun cuando muchos de ellos pueden no estar convencidos o incluso oponerse a él. Más concretamente tiene que ver con la habilidad en la creación de esas reglas de modo que sean capaces de despejar o convertir en inoperante, en un futuro previsible, la tentación de los jugadores esenciales de boicotear el juego. Las reglas de las que hablamos (lo que podríamos llamar núcleo procedimental del juego democrático) son las reglas que regulan el acceso competitivo al gobierno. Para garantizar este acceso deben protegerse los derechos de la oposición y sus perspectivas de ganar, a la par que también se protegen los derechos de los que gobiernan.

En síntesis, cuando se hace referencia a la consolidación democrática: No estamos hablando de regímenes no democráticos con cierto grado de liberalización, pseudodemocracias o democracias híbridas donde algunas instituciones democráticas coexisten con instituciones no democráticas fuera del control del Estado democrático. Sólo las democracias pueden convertirse en democracias consolidadas.

Una vez definidos las tres precondiciones o requisitos mínimos, definiré, siguiendo la tipología de Stepan y Linz, el concepto de consolidación democrática. Dichos autores entienden la consolidación democrática como “un régimen político en el que la democracia, comprendida como un complejo sistema de instituciones, reglas, incentivos y desincentivos, se convierte en la única forma de proceder posible (the Only Game in Town)”. Esta definición comprende tres aspectos básicos concernientes al funcionamiento del Estado (comportamiento de actores políticos relevantes; actitudes de la población hacia el régimen democrático, y ámbito constitutivo de la democracia) y cinco condiciones (existencia de sociedad civil; sociedad política; Estado de derecho; burocracia estatal efectiva, y economía vinculada a la sociedad), que refuerzan la consolidación democrática.

Primer aspecto básico. Se refiere al comportamiento de los actores políticos relevantes. Lo anterior significa que ninguno de los grupos políticos de importancia tenga como objetivo deslegitimar el régimen democrático o promover la violencia para separarse del Estado. Por lo tanto, un régimen democrático estará consolidado cuando ningún grupo político de trascendencia trate bien de conseguir sus objetivos mediante la creación de un régimen antidemocrático, bien de lograr el separatismo mediante métodos violentos.

Segundo aspecto básico. Concierno a las actitudes de la población. Esto significa que la democracia estará consolidada cuando se perciba que cualquier cambio político incluso ante la existencia de graves crisis políticas o económicas debe emerger dentro de los parámetros comprendidos en los procedimientos democráticos. Bajo esta premisa, la mayoría de la opinión pública debe considerar en todo momento a las instituciones y procedimientos democráticos como los más apropiados para dirigir la vida colectiva. Lo anterior, frente a una minoritaria opción “antisistema” que no debe poner en peligro al sistema democrático.

Tercer aspecto básico. Es el relativo al ámbito en el que la democracia se constituye. La democracia se consolidará cuando los diversos grupos que participan en la política comprendan que los conflictos políticos se resuelven conforme a las normas establecidas. Esto implica que transgredir dichas normas sea costoso y de efectividad nula. De esta manera, un régimen democrático estará consolidado cuando tanto gobierno como oposición se habitúen a resolver los conflictos dentro de los procedimientos, leyes específicas e instituciones sancionadas por el proceso democrático.

En adición a estos tres aspectos, se identifican las cinco condiciones ya mencionadas sociedad civil, sociedad política, Estado de derecho, burocracia estatal efectiva y una economía vinculada a la sociedad, que son indispensables para consolidar la democracia. Las cinco están mutuamente vinculadas y se refuerzan mediante su interacción.

Sociedad civil. La primera condición es la existencia o el desarrollo de una sociedad civil libre y activa. Por sociedad civil se entiende al ámbito público en el que grupos autoorganizados y relativamente autónomos, movimientos e individuos buscan articular valores con el objetivo de crear asociaciones y redes de solidaridad para avanzar en la consecución de sus intereses. En general, en la sociedad civil los ciudadanos actúan de manera colectiva en la esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, conseguir logros mutuos, hacer demandas al Estado y promover la rendición de cuentas por parte de los gobernantes. Por lo tanto,

la sociedad civil es una entidad intermedia que se encuentra entre el ámbito privado y el Estado. Los actores que forman parte de la sociedad civil necesitan la protección de un orden legal institucionalizado que garantice su libertad de acción y autonomía.

Sociedad política. La segunda condición es la existencia de una “sociedad política” o de organizaciones políticas. Por sociedad política se entiende al espacio donde “los actores políticos compiten por el derecho legítimo a ejercer el control sobre el poder público y el aparato del Estado”.⁴⁷ Para que esto ocurra se requiere que la ciudadanía reconozca como actores válidos a las instituciones que forman parte de la sociedad política. Cabe señalar que dichas instituciones son los partidos políticos, las legislaturas, las elecciones, las reglas electorales, los líderes y las dirigencias políticas, así como las alianzas entre los diversos partidos. De esta manera, la contrapartida de la sociedad civil es la sociedad política, es decir, todas las instancias estatales, incluyendo los partidos políticos, donde existan las organizaciones de intermediación.

Por lo tanto, la consolidación democrática requiere principalmente de los partidos políticos y las legislaturas como instituciones que representan e incorporan los intereses dentro del proceso político.

Una de las tareas principales de los partidos políticos es agregar y expresar las diferencias existentes entre las fuerzas democráticas dentro de los límites que imponen las normas y los procedimientos que regulan el conflicto democrático.

Los partidos políticos son la institución mediadora más importante entre la ciudadanía y el Estado, indispensables no sólo para formar gobierno sino también para constituir una oposición efectiva”.

Es necesario señalar que tanto las actividades de la “sociedad civil”, como de la “sociedad política”, por un lado, se complementan, mientras que, por el otro, mantienen funciones diferentes.

Por una parte, son complementarias porque la sociedad civil debe ser capaz de generar alternativas políticas y de vigilar las acciones del gobierno y el Estado, mientras que la sociedad política debe estar constantemente presionada, informada y renovada periódicamente por la sociedad civil. La consolidación democrática requiere un cierto grado de rutina institucional. En este caso la sociedad política puede operar como un intermediario entre la sociedad civil y el Estado para estructurar compromisos, lo que constituye una de las funciones básicas de la sociedad política.

Por otra parte, las funciones son diferentes. Si bien las diversas organizaciones que forman parte de la sociedad civil son cada vez más importantes para la representación de intereses, estas organizaciones, sin embargo, “no agregan los intereses de forma tan amplia entre grupos sociales, ni articulan los temas políticos como los partidos lo realizan. Tampoco son capaces de proveer la disciplina necesaria tanto para formar como mantener gobiernos y legislar”.

Por lo tanto, y a diferencia de la sociedad civil, sólo los partidos políticos pueden ser capaces de articular las diversas identidades, intereses, preferencias, para transformarlas ya sea en leyes, en políticas o en coaliciones. Sin partidos políticos efectivos con una base estable de apoyo, las democracias no podrían mantener una gobernabilidad efectiva.

De esta manera, a fin de lograr la consolidación democrática es deseable tener un cierto grado de institucionalización del sistema de partidos.

Cabe señalar que los partidos políticos (proscritos durante el antiguo régimen) deben unirse o asociarse con el objetivo de formar un frente común contra las fuerzas que son potencialmente golpistas. Este pacto puede realizarse bajo la forma de un gobierno en coalición, o mostrando un fuerte compromiso con la democracia en el Congreso. Una vez superado el peligro que representan las fuerzas del antiguo régimen, se hace necesario fortalecer el sistema de partidos mediante su institucionalización. Para algunos autores, los partidos políticos son el factor principal para lograr tanto una transición como una consolidación democrática exitosa la parte más importante de la estructura de representación”. Los líderes de los partidos políticos son los jugadores principales en el juego de la transición. Establecen los límites, acuerdan los compromisos y actúan como las fuerzas moderadoras que todo proceso de transición con éxito requiere”.

La importancia de los partidos políticos en la consolidación democrática radica en “ayudar a los grupos a expresar sus intereses, mientras permiten gobernar a los gobiernos”. Por lo tanto, para

avanzar en la consolidación democrática, también es importante la institucionalización del sistema de partidos. En las naciones en las que se carece de un sistema de partidos institucionalizado “el juego político democrático es más errático, establecer la legitimidad más difícil y gobernar muy complicado”.

En adición a los partidos políticos, el Poder Legislativo es una institución importante para la representación de intereses y como contrapeso al Ejecutivo. Sin embargo, la democracia no se consolidará si las legislaturas no se profesionalizan. Es frecuente observar que, en las nuevas democracias, el Poder Legislativo no cuenta con los recursos técnicos y humanos para realizar sus funciones mínimas. No existe asesoría legislativa profesional especializada en los distintos ámbitos de las políticas públicas. Como bien señala Larry Diamond: “en las democracias no consolidadas, las legislaturas carecen de la organización, recursos financieros, equipo y asesoría que funcionen como un punto de referencia autónomo y maduro en el proceso de deliberación de las políticas”.

Aquí, cabría observar que la autonomía de las legislaturas podría quizá constituirse como un elemento obstructor de las reformas propuestas por los Ejecutivos. Sin embargo, si los partidos que integran dichas legislaturas son coherentes y mantienen tendencias centristas, podrían contribuir a reconciliar la democracia con las reformas económicas al proveer una base de apoyo y paliar las protestas sociales.

Estado de derecho. La tercera condición se refiere al Estado de derecho. Al respecto, es preciso señalar la necesidad de que la legalidad exista. Esto significa que exista el Estado de derecho o el imperio de la ley, que el gobierno y el aparato del Estado:

Estén sujetos a la ley, que las áreas de poder discrecional estén definidas y limitadas, que los ciudadanos puedan acudir a los tribunales para defenderse del Estado y sus funcionarios un Estado de derecho moderno es necesario para hacer posible la democratización. Sin éste, los ciudadanos no serían capaces de ejercer sus derechos políticos con independencia y en completa libertad.

Por lo tanto, la consecución de un Estado de derecho efectivo es crucial para la consolidación democrática. La transparencia y la rendición de cuentas (accountability) pasan por la sujeción de los gobiernos y la administración estatal a las leyes, tribunales y contralorías.

Para lograr una verdadera transparencia y rendición de cuentas, es necesario contar con un sistema judicial que asegure el imperio de la ley mediante su autonomía política y constitucional. Sin la existencia de un Poder Judicial autónomo y profesional, la protección de las libertades civiles no estará garantizada ni el poder del Estado se mantendrá restringido.

Aquí cabría observar que en democracias (delegadas o “por default”) en las que los Ejecutivos consideran que tienen legitimidad suficiente para alterar o ignorar a las instituciones (Poder Legislativo, Poder Judicial), o los límites constitucionales al poder, de ninguna manera reúnen la condición de respeto al Estado de derecho. Por lo tanto, no se pueden considerar como democracias consolidadas.

En algunas naciones de América Latina encontramos grupos que permanecen al margen o por encima del Estado de derecho. Algunos de estos (como el *establishment* militar o policiaco), permanecen fuera del Estado de derecho y de la rendición de cuentas ante los gobiernos civiles. Al respecto, un reto para la consolidación democrática es la finalización de las prerrogativas especiales de los militares y el control de los civiles sobre éstos. Un importante factor de resistencia es la continua presencia del sector militar y su interacción con el gobierno civil. Esta situación se debe en gran parte a que las Fuerzas Armadas tratan de mantener su poder político y el estatus socioeconómico alcanzado durante los días del *ancien régime*, en adición a su oposición de ser juzgadas por las múltiples violaciones de los derechos humanos cometidas durante la “guerra sucia”.

Este problema significa un gran dilema para los distintos actores implicados en el proceso de consolidación. Por un lado, el nuevo gobierno democrático debe responder a las expectativas de la población de que nadie debe estar por encima de la ley. Por el otro, y para no poner en peligro la transición, el nuevo gobierno civil tiene que trabajar con el aún poderoso sector militar y no poner en peligro la frágil democracia.

Por ejemplo, en los casos de Chile y Argentina los nuevos gobiernos electos trataron de juzgar a los oficiales implicados en violaciones de los derechos humanos; sin embargo, fue imposible hacerlo de manera efectiva debido a la llamada “Ley de obediencia debida” y, posteriormente, al

“Principio de punto final” en Argentina, y al fracaso del gobierno de Aylwin en Chile para juzgar a los altos mandos de las Fuerzas Armadas. En la mayoría de los casos latinoamericanos, las fuerzas del antiguo régimen tomaron medidas y emitieron leyes para salvaguardar sus intereses, ejemplo de lo cual son las llamadas “Leyes de Amarre” en Chile, que en gran medida limitan la autonomía del gobierno civil para enmendar la Constitución heredada del autoritarismo.

En la historia reciente de América Latina, los gobiernos militares han acordado, en general, retirarse del poder sólo dentro del marco de ciertas garantías: han procurado, hasta donde les fue posible, fijar las reglas del juego subsiguientes y, lo que, es más, no dudaron, cuando la situación lo permitió, en demandar que se diera cabida a las instituciones militares dentro de la estructura constitucional de la democracia emergente y, por lo tanto, que se les concediera el derecho permanente a supervisar las decisiones políticas posteriores.

Obviamente, las Fuerzas Armadas son reticentes a perder sus antiguas prerrogativas y poder dado que la desmilitarización del gobierno “no significa forzosamente la desmilitarización del poder, si los militares se han afianzado como actores cuasi legítimos del juego político”. Es por esto que la pérdida de los antiguos privilegios de los mandos militares es un factor fundamental en el proceso de consolidación. No obstante, es posible que los militares implicados en violaciones a los derechos humanos nunca sean juzgados, y que una posterior sujeción dependerá de la habilidad e inteligencia del nuevo régimen para mantenerlos en los cuarteles. Así, uno de los obstáculos que la consolidación enfrenta es la resistencia de algunos grupos a aceptar las reglas básicas del juego democrático.

Burocracia estatal efectiva. La cuarta condición se refiere a la existencia de una burocracia útil y efectiva. Dicha burocracia es necesaria para proteger derechos ciudadanos y para proveer los servicios básicos que esta misma ciudadanía demanda. También es necesaria para que el Estado pueda ejercer el uso de la violencia legítima dentro de su territorio. Una democracia consolidada y moderna tiene que contar con la capacidad para imponer, regular y cobrar impuestos. Por esto el Estado requiere, para su operación, de una burocracia que contribuya a cumplir con requisitos indispensables para el funcionamiento del gobierno democrático. Contar con una burocracia profesional contribuye a fortalecer el Estado.

Economía vinculada a la sociedad. Por último, la quinta condición radica en que la economía se encuentre vinculada a la sociedad (economic society). Esto significa que la democracia consolidada requiere de una serie de normas, instituciones y regulaciones que funjan como intermediarias entre el Estado y el mercado.

Lo anterior nos remite a la discusión del grado de intervención del Estado y la economía de libre mercado. Al respecto cabe señalar que, para que los mercados funcionen, tanto la protección legal como la regulación estatal son necesarias. Por una parte, los mercados y el capital requieren de seguridad jurídica y de un marco legal claro que defina la protección de la propiedad (ya sea pública o privada). Esto quiere decir que ningún mercado funciona sin un cierto grado de regulación estatal. Asimismo, el Estado interviene cuando los mecanismos de mercado fallan (por lo que en la realidad no existen mecanismos de mercado perfectos). Estos instrumentos son dictados por el Estado e implican, por lo tanto, una intervención en la economía.

Por otra parte, la consolidación democrática no se sostendrá si los gobiernos no promueven políticas destinadas a paliar la desigualdad económica y a orientar los bienes públicos en áreas como la educación, la sanidad o el transporte. Por consiguiente, el mercado tiene que estar regulado e institucionalizado. La consolidación democrática requiere de una economía vinculada a la sociedad que, a su vez, necesita un Estado efectivo. Si la economía se deteriora por la incapacidad del Estado para implementar sus funciones de regulación, esto repercutirá negativamente tanto en la reforma económica como en la democratización.

También es importante señalar que el régimen democrático estará en mejores condiciones de perdurar si es capaz de producir mejoras en los niveles de vida y en la distribución del ingreso. Asimismo, la democracia tendrá mayores posibilidades de sobrevivir si la economía es capaz de combinar un crecimiento acelerado con una tasa de inflación baja. El logro de estos objetivos está vinculado no sólo con las políticas macroeconómicas, sino también con el fortalecimiento del Estado de derecho y de las prestaciones sociales por parte del Estado. Lo anterior porque se requieren instituciones que, entre otros aspectos, protejan los derechos de propiedad, impongan una disciplina fiscal y sean capaces de recolectar impuestos.

Por lo tanto, un reto para la consolidación democrática en América Latina lo constituye el éxito o fracaso del plan económico.

La reanudación del crecimiento económico es el único criterio fiable del éxito económico las nuevas democracias se enfrentan simultáneamente con la urgente necesidad de superar una crisis económica y de consolidar las instituciones recién establecidas. De ahí que el segundo criterio de las reformas deba ser la consolidación de la democracia.

Lo anterior es válido porque, en las transiciones latinoamericanas, la instrumentación del modelo económico, durante la transición, fue acompañada de un gran sacrificio social. Esto se explica porque la mayoría de los procesos emergieron en medio de una profunda crisis económica, en la que los mecanismos tradicionales que en el pasado mediaban entre el Estado y los distintos grupos sociales habían sido desarticulados o desaparecieron. Es decir, se dio un rompimiento del antiguo modelo corporativo o paternalista del Estado en favor de las políticas neoliberales. Al respecto, cabe señalar que tanto la transición como la consolidación han coincidido con toda una serie de reformas económicas tanto de primera como de segunda generación.

Como resultado del fracaso del modelo de sustitución de importaciones, o de desarrollo hacia adentro, así como el posterior proceso de ajuste y las políticas de restricción del gasto público, el electorado disminuyó sus expectativas con respecto del Estado y los logros que por medio de la acción política se podrían obtener. Lo anterior nos lleva a considerar que, si la captura o consecución del poder del Estado no ofrece ya esperanzas de proveer soluciones duraderas a los problemas de la vida diaria, pueden entonces prevalecer, por parte del electorado, actitudes de desencanto y apatía frente a la política. Esto, como Giorgio Alberti advierte, puede ser peligroso para la consolidación, porque se hablaría, en tal caso, de una “democracia por default” como resultado de la transición. Este fenómeno traería, en consecuencia, la permanencia de frágiles e insatisfactorios regímenes democráticos, los cuales podrían perpetuarse y reproducirse en medio de un ambiente de indiferencia pública generalizada. El fenómeno o peligro de la democracia “por default” se analizará de forma detallada más adelante.

En adición a las cinco condiciones descritas, considero relevante añadir el contexto internacional como un factor que promueve la consolidación democrática. Es importante reconocer el apoyo de la comunidad internacional a las nuevas democracias. Recordemos que, durante la Guerra Fría, y bajo las estrategias de contención del comunismo, se toleró y alentó a los regímenes militares en América Latina. Con el fin de la confrontación Este-Oeste mucho del sustento y apoyo que tenían los regímenes burocrático-autoritarios se perdió. El apoyo y la promoción de la democracia forman de nuevo parte de la agenda internacional.

Breve apunte sobre el debate presidencialismo-parlamentarismo

Para obtener el fortalecimiento de las instituciones democráticas algunos académicos recomiendan los siguientes cambios institucionales:⁷³ primero, debilitar el poder presidencial en favor del parlamentarismo y, segundo, reformar las leyes electorales.

Mitigarían la tensión sistémica que es provocada por las rupturas en la democracia. El parlamentarismo institucionalizaría la necesidad de un compromiso democrático en sistemas multipartidarios donde frecuentemente los presidentes carecen de la mayoría en la legislatura, y la reforma de las leyes electorales fortalecería a los partidos políticos.

No es objetivo de este trabajo entrar en el debate sobre qué tipo de sistema es mejor (parlamentario, presidencial o semipresidencial). Considero que, por ejemplo, el régimen parlamentario funcionaría sólo en una mínima parte de los países de América Latina, y su posible constitución dependería de su historia y cultura política.

Por lo tanto, y más allá de este debate, lo que importa para lograr la consolidación democrática es el fortalecimiento de los poderes Judicial y Legislativo como contrapeso necesario al gran poder que el Ejecutivo mantiene en diversos países de América Latina, como Argentina, México o Brasil. En otros casos, el chileno, por ejemplo, es necesaria una profunda reforma constitucional y electoral, porque el marco legal actual está ligado a los intereses del antiguo régimen y, en el caso de la representación política, las fuerzas relacionadas con el pasado militar mantienen una representación mayor a la de su fuerza electoral real en el Poder Legislativo.

Obviamente, es asimismo necesaria una efectiva división de poderes para crear un sistema

de tratamiento igualitario en favor del individuo frente al Estado. Esto último implica que ninguna institución o grupo de interés (ya sean militares, establishment del antiguo régimen, Poder Ejecutivo, sindicatos, etcétera) se encuentre por encima de la ley.

Consideraciones finales

La transición democrática implica un esfuerzo de voluntad y compromiso, así como de un liderazgo hábil e inteligente capaz de negociar y renegociar el pacto político con todos los sectores que participan en ella. Sin embargo, en aras de su propia viabilidad, en el proceso de transición sobreviven los intereses y el marco legal heredado del antiguo régimen.

Por ello, el tema de la consolidación democrática es aún más complejo. La complejidad de la consolidación resulta de la necesidad de construir instituciones confiables para asegurar y mantener la democracia y los valores alrededor de ella en países con un pasado inmediato de autoritarismo y represión. En América Latina, hasta el día de hoy, los esfuerzos para obtener la consolidación democrática han sido exitosos sólo en parte. Como se observó a lo largo del trabajo, para hacer efectiva la consolidación democrática en las naciones latinoamericanas, se requiere cumplir un objetivo: construir instituciones políticas creíbles y efectivas que aseguren la igualdad del individuo frente al Estado y la ley.

Por lo tanto, el proceso de consolidación democrática enfrenta los siguientes retos mínimos:

Primero, garantizar la existencia del Estado en el sentido weberiano. Dicho Estado debe ser capaz de garantizar la libertad de elección, el monopolio de la violencia legítima y la protección de los derechos ciudadanos.

Segundo, el reto de la eliminación de cualquier vestigio del pasado militar o autoritario. Esto se facilita con la consecuente superación del antiguo marco constitucional, producto y legado del antiguo régimen.

Tercero, los gobernantes democráticos deben gobernar con apego a la legalidad y respetar los límites impuestos por la ley y la división de poderes.

La democracia estará consolidada cuando los incentivos, reglas e instituciones del régimen político democrático se conviertan en la única forma de proceder posible. Como se señaló en el presente trabajo, para llegar a este punto se requiere cumplir tres aspectos básicos vinculados al funcionamiento del Estado: a) que la mayoría de los actores políticos estén de acuerdo con la legitimidad del régimen político democrático (en el caso de América Latina, los actores políticos más relevantes deben comprometerse a no volver a tocar las puertas de los cuarteles); b) que la población perciba a las instituciones y los procedimientos democráticos como los más apropiados para dirigir la vida colectiva y, c) que los conflictos entre gobierno y oposición se resuelvan mediante los procedimientos, las leyes y las instituciones sancionadas por el proceso democrático.

De manera adicional, encontramos cinco condiciones afines a las democracias consolidadas, que se complementan y vinculan entre ellas.

Una sociedad civil. La primera condición es la existencia de una sociedad civil que realice demandas al Estado y promueva la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

Una sociedad política. La segunda es la existencia de una sociedad política (partidos, legislaturas, elecciones, reglas electorales, etcétera) que, dentro de los límites y normas del procedimiento democrático, represente y sea intermediaria de la sociedad civil frente al Estado. Los partidos políticos y las legislaturas son parte importante de la sociedad política, porque ayudan a los grupos a expresar sus intereses y a los gobiernos a gobernar.

El apego a la ley o la consecución de un Estado de derecho que funcione. La tercera condición es el apego a la ley o la consecución de un Estado de derecho que funcione, lo que significa que ningún grupo o interés especial se encuentre al margen del imperio de la ley y que los ciudadanos puedan acudir a los tribunales para defenderse en caso de ver amenazados sus derechos del Estado y sus funcionarios. El apego al imperio de la ley implica también la existencia de un Poder Judicial que lo garantice, mediante su autonomía política e institucional.

Profesionalización de la burocracia. La cuarta condición es la profesionalización de la burocracia que debería estar encaminada primero a proteger los derechos ciudadanos y, segundo, a

fortalecer la efectividad del Estado para realizar funciones tan básicas como garantizar el orden o cobrar impuestos.

Vinculación entre la economía y la sociedad. La quinta es la vinculación entre la economía y la sociedad. La consolidación democrática sólo se sostendrá si es capaz de producir mejores niveles de vida y distribución del ingreso. Por lo tanto, es necesaria una situación económica estable porque favorece la consolidación democrática. Su legitimidad a largo plazo dependerá de la inclusión en el programa económico de los sectores más desfavorecidos. Cabe observar que dichos sectores fueron los más perjudicados con el rompimiento del antiguo modelo corporativo o paternalista del Estado a favor de las políticas neoliberales.



El éxito del programa económico es necesario para evitar lo que algunos académicos identifican como los peligros de la “democracia delegada” o “por default”. El caso de Argentina nos sirve como un buen punto de referencia. Recordemos que durante el gobierno de Carlos Saúl Menem se gobernó con instituciones aún débiles y una población que no contaba con canales efectivos de participación, además de que dicha población todavía mantenía vivos los recuerdos del pasado militar y de la experiencia de la hiperinflación. Esto provocó un gobierno por decreto con el objetivo, paradójico, de implementar el programa económico.

Aunado a las condiciones mencionadas queda el factor internacional que, pasada la Guerra Fría, es favorable a las nuevas democracias del continente. El razonamiento detrás del apoyo a los regímenes de seguridad nacional era la contención de la amenaza comunista a costa de la democracia. Este argumento, de corte ideológico, político y estratégico, no tiene el día de hoy mayor sustento.

Por lo tanto, en algunos países de América Latina, una profunda reforma constitucional podría ser un instrumento necesario y útil para consolidar la democracia, como lo ilustran el Pacto de los Olivos y la ulterior promulgación de una nueva Constitución en Argentina, así como la necesidad de revisar las llamadas “Leyes de Amarre”, contenidas en la Constitución chilena, para crear una efectiva división de poderes y contrapesos al Ejecutivo, y así evitar el fenómeno de la democracia por default. Este fenómeno también está asociado al personalismo y refleja la decepción de la ciudadanía con las instituciones y los canales de participación democrática.

Finalmente, cabe añadir y recordar que el complejo proceso de consolidación es gradual y dependerá del consenso de los diferentes actores políticos y sociales en admitir que la democracia es la forma más deseable (o la menos peligrosa) de gobierno y de solución de intereses en conflicto. En síntesis, la democracia no estará consolidada hasta que ninguna institución, grupo o persona esté por encima de la ley, y cuando la ciudadanía cuente con un sistema de participación y representación efectivo.

El Contexto de Nuestra Transición a la Democracia:

Ingovernabilidad, Pluralidad y Tolerancia

Leonardo Méndez Sánchez¹

Incertidumbre y desconfianza, elementos dominantes del contexto político actual

Hay quienes sostienen que los partidos políticos no tienen respuestas a los diferentes problemas de la sociedad mexicana. Después del debate entre Cuauhtémoc Cárdenas y Alfredo del Mazo, hubo comentaristas políticos y programas de televisión que se encargaron de sostener que ninguno de los dos había hecho propuestas específicas de gobierno, y que sólo se habían dedicado a atacarse mutuamente. De hecho, sí hubo propuestas de gobierno, en materia de seguridad, servicios, financiamiento, educación y cultura. ¿Por qué se perciben las cosas de manera diferente? Se podría pensar que se trata sólo de una falsa percepción, o de ofrecer abiertamente una falsa interpretación de los acontecimientos. Podría ser. Pero también se podría indagar, en el contexto político, por qué no ha sido posible lograr una adecuada difusión de los proyectos políticos que se ofrecen a la ciudadanía, ni en el caso del debate mencionado, ni en las campañas electorales de cada uno de los partidos políticos. Este contexto se puede leer de la siguiente manera.

Hay que pensar en el pasado autoritario del partido que ha gobernado el país por más de 65 años, que ha generado usos y costumbres que difícilmente podrán ser removidos sólo por la alternancia en el poder como resultado de un proceso electoral. Como parte de este pasado autoritario en el sexenio salinista se cedieron las gubernaturas al Partido Acción Nacional (PAN), producto de las llamadas concertaciones, pues más que ser el resultado de la voluntad popular, los gobiernos de oposición se dieron por la voluntad política del propio expresidente Carlos Salinas de Gortari.

Dentro de la tradición autoritaria del PRI, se podría ubicar las amenazas y descalificaciones del propio presidente Zedillo durante las campañas electorales. Esto ha generado respuestas tajantes como las del dirigente del PRD, Andrés Manuel López Obrador, que, en una de las cartas dirigidas al presidente de la República, le pide serenarse ante el avance de los partidos de oposición. La actitud de los candidatos priistas al respecto es también ilustrativa, pues sostienen que el único que puede continuar con "lo logrado", de no romper con la estabilidad del país, y de cambiar para mejorar (por paradójico que parezca, pues ellos pertenecen al partido que ha propiciado la situación existente) es el propio PRI.

A raíz de esta actitud autoritaria, se sostiene que precisamente por estas condiciones es difícil pensar que el régimen político mexicano pudiera ser transformado por la vía de los procesos electorales. De hecho, y debido a las condiciones materiales de la sociedad, sobre todo el desplazamiento de las clases medias, el empobrecimiento de la sociedad que parece imposible de detener, la anulación de un horizonte promisorio para millones de jóvenes en el país, las gravísimas dificultades para la operación de la planta productiva, se esperaba que en las elecciones federales de 1994 se pudiera gestar un cambio en la conducción del país, y nada ocurrió.

Ahora que existe la posibilidad de abrir nuevos espacios de participación para los partidos de oposición, como resultado de las elecciones federales de julio, la respuesta es simplemente la descalificación del oponente, o bien la amenaza de condiciones de vida peores a las que ya se tienen.



1 Méndez Sánchez, Leonardo. El contexto de nuestra transición a la democracia: ingovernabilidad, pluralidad y tolerancia". En: Análisis Plural, ITESO. Año 12. No. 1. Primer semestre de 1997. Págs. 43-59

Para quienes creemos en la necesidad de que los partidos políticos se alternen en la conducción del país, lo menos que se vislumbra es la enorme carencia de una cultura política que haga posible este cambio, por lo cual éste será lento e imprevisible.

Hay un desajuste institucional al interior de la sociedad mexicana. La vieja búsqueda del bien común, por medio de la justicia social, se ha abandonado. Ahora la acción social tiene abiertamente la pretensión de dominio y manipulación de la sociedad mexicana. No es claro el principio de racionalización que mueve a las instituciones en México. El Ejército Mexicano, que había mantenido una imagen de apoyo y servicio al pueblo, se percibe ahora de manera diferente, producto de sus relaciones probadas con el narcotráfico, y las violaciones a los derechos de los civiles en las zonas de conflicto en nuestro país: Chiapas, Oaxaca y Guerrero, así como la zona de las Huastecas. Esta actitud en Chiapas se encubre hoy bajo las características de la guerra psicológica, o de baja intensidad, que se aprovecha de la miseria y la incertidumbre, y busca la captación de las bases civiles de los neozapatistas, justamente para minar el ánimo, y provocar el abandono a los combatientes en el momento en que se decidiera una acción de exterminio, o simplemente para doblegarlos en las mesas de "diálogo". La jerarquía de la Iglesia Católica tampoco ha conseguido generar un clima de confianza y seguridad en torno a las acciones políticas; por el contrario, en diferentes declaraciones han apuntalado las declaraciones priistas en el país.

La educación formal o institucional se presentó, durante mucho tiempo, como una alternativa que le permitía a las nuevas generaciones movilidad y ascenso social, pero ahora ya nadie lo puede ofrecer como tal, no sólo a los egresados de las escuelas públicas, sino también a los que egresan de las instituciones privadas. El descrédito de las instituciones ha traído consigo la desconfianza, la certeza de que es muy difícil encontrar opciones de solución a la problemática social.

Dentro del actual contexto político, la variable más importante corresponde, sin lugar a dudas, a la política neoliberal vigente, y a su tendencia a resolverlo todo mediante planes y programas. Desde el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, se criticaba la elaboración de planes sin planificación. Esta tendencia se fortaleció en el sexenio de Carlos Salinas y continúa con el actual presidente. Como dato relevante, cabe mencionar que Ernesto Zedillo fue secretario de Programación y Presupuesto en el sexenio salinista, y que los planes que elaboró fueron equivocados. Quizás sea porque en América Latina el neoliberalismo se presenta como la solución a la desorganización de las diferentes economías, y se destaca, de manera relevante, su pretensión de planificar y elaborar estrategias, a pesar de que en más de una ocasión la realidad se ha encargado de contradecir los proyectos y sus estrategias. Ante esta tendencia planificadora es importante mencionar que en México las políticas institucionales han fracasado en la mayoría de los casos, por lo que se ha generado un clima de desconfianza ante planes y programas. Pero, sobre todo, la tendencia neoconservadora del neoliberalismo mexicano ha pretendido mediante la planeación que propone estimular el desarrollo de la economía favoreciendo, primordialmente, a los dueños del capital, por encima de la clase trabajadora, y en perjuicio de las clases mayoritarias. Es curioso que en esta tendencia a planificar se habla de sacrificio, austeridad, disciplina, productividad, y hasta de progreso. En el corto plazo, es evidente que el capital se ha favorecido, pero en el mediano, los trabajadores siguen esperando. Por lo tanto, es evidente que estas políticas institucionales han resultado inadecuadas, costosas, e ineficientes.

En consecuencia, se puede pensar que la problemática económica representa el más alto riesgo para la sociedad, y las consecuencias negativas son más que evidentes. Esta crisis económica se agudizó en diciembre de 1994. Un alto funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo declaró, en una visita a la ciudad de México, en 1995, que ningún otro país, excepto México, podría realizar los ajustes económicos que provocaron tanto la política económica de Salinas, como la impericia política del presidente Zedillo. Hoy se dice que el empleo se recupera, que se está llegando al número que había en 1994, pero no se indica que, desde ese momento a la fecha, ha crecido la población económicamente activa, y que el número de mexicanos sin empleo y subempleados aumenta. El sector industrial ha denunciado la enorme diferencia entre el porcentaje en la devaluación del peso frente al dólar, y los índices oficiales de inflación. Además del proceso de pauperización de la sociedad mexicana, el problema económico ha repercutido severamente en su estructura, sobre todo en lo que se refiere a las normas y valores que vincula a los sujetos entre sí. Se habla mucho de una crisis de valores y objetivos personales, lo cual es cierto, pero habría que revisar cuidadosamente los efectos que ha tenido en la relación de los sujetos entre sí, y que ha generado desconfianza e inseguridad respecto al otro. Esto ha sido evidente en las campañas políticas, aunque se ha sostenido que es necesaria la apertura de espacios democráticos. Pero

esta apertura debe acompañarse de tolerancia, uno de los valores que se está perdiendo, y que se manifiesta desde los discursos presidenciales, los dirigentes de los partidos políticos, e inclusive en los candidatos en campaña.

En el actual contexto político es frecuente escuchar la crítica manifiesta a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato electo a la jefatura de gobierno, por su pasado priista. Del otro lado se destaca la relación del PAN con Carlos Salinas de Gortari durante el proceso de consolidación en el sexenio pasado, e inclusive se han documentado las “concertaciones” por las que consiguieron algunas gubernaturas. Si bien no es justificable que los cuadros políticos más relevantes del momento, de alguna manera estén relacionados con el PRI, es explicable por la hegemonía de este partido en los últimos 70 años de la historia del país. Algunos de los errores de los partidos de oposición, como la falta de oficio político, o incluso, los errores en la relación con los medios, o al plantear a la ciudadanía planes y programas de acción, se deben a que estas fuerzas de oposición se han incorporado recientemente a la vida política nacional. Esto no quiere decir que todas las deficiencias tengan el mismo origen. También se puede objetar que el PAN tiene ya una larga historia como partido político, o que el PRD tiene su origen en fuerzas políticas que remontan su lucha a los años cincuenta, por lo menos, y que por tanto deberían tener ya cierta experiencia. Quizás el escenario propuesto pudiera estar equivocado, de cualquier manera, habría que asumir, en el análisis político, que los partidos de oposición están empezando a adquirir experiencia en la práctica de gobernar, y ubicar sus posibles errores en este contexto.

Aquí hay que pensar en la sociedad civil, que en diferentes momentos de nuestra historia se ha manifestado como una fuerza política importante, como en los casos de los días posteriores al sismo de 1985 en el Distrito Federal, y las manifestaciones en enero de 1994 para detener la acción del ejército contra el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas. Sin embargo, se puede hacer una doble lectura de la sociedad civil, desde una perspectiva positiva, se puede ver en ella una alternativa de organización que posibilita la participación del ciudadano común, opción que no le han ofrecido hasta el momento los partidos políticos. Puede ser también la válvula de escape que evita la presión a los partidos políticos para que se reorganicen y respondan efectivamente a sus necesidades, recuperando a la vez el pleno sentido de la frase, ahora vacía, de que el poder tiene su razón de ser en el servicio a la sociedad. Por otro lado, la misma sociedad civil tiene que crecer y madurar, para que su acción sea producto de la percepción que se tenga de los problemas que busca prevenir y remediar, y no del impacto momentáneo de los acontecimientos. Así, en este momento, por ejemplo, estaría doblemente preocupada por lo que ocurre en las zonas de conflicto de Guerrero y Chiapas.

De lo anterior se desprende que es disfuncional la representación política de gobernantes, partidos y organizaciones civiles (organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil), pues hasta ahora no se ha logrado vincular al ciudadano con los programas, proyectos, alternativas y acciones que se ejecutan. Se podría objetar la afirmación de que las organizaciones civiles desarrollan una función política, puesto que desde su creación pretenden no ser identificadas como organizaciones políticas, pero lo cierto es que llevan a cabo actividades políticas, si se quiere no partidarias y, en ocasiones, sin cargar con los vicios y deficiencias de los partidos políticos. Habría que ahondar en las causas que provocan que el ciudadano no se vea representado en los programas y proyectos que se le ofrecen. En el debate entre los candidatos a jefe de gobierno del Distrito Federal del PRD y del PRI se presentaron diferentes propuestas, que como ya se mencionó fueron manipuladas, pero que también pasaron inadvertidas para muchas personas, esto es, fueron conceptos vacíos, ofertas que no refieren a las necesidades concretas, inmediatas, de las personas, ajenas a sus formas de expresión, lejos de lo que consideran como la solución a sus problemas.

En síntesis, en el contexto político encontramos desconfianza y descrédito a la acción política. La participación ciudadana es limitada, y existe una gran inseguridad por la eficacia de la participación personal. En consecuencia, es difícil romper el inmovilismo social y político. Es difícil volver a creer que los gobernantes nos representan, y, más todavía, que somos nosotros quienes deberíamos ver beneficiados de sus acciones de gobierno.

De las condiciones anteriores se desprende que para la recuperación de un sentido de la política que permita la revinculación de los diferentes sectores y miembros de la sociedad, se requiere el establecimiento de por lo menos cuatro condiciones:

Se debe poner fin a la arbitrariedad y abuso del poder tanto de los medios de comunicación como de los propios gobernantes. Cuando los partidos de oposición le piden al presidente de la Re-

pública que tome con serenidad la caída de su propio partido (lo cual no implica, necesariamente, que vaya a perder el control político de la próxima Legislatura, pues ahora quedan las alianzas con el PAN, que ya anunció Felipe Calderón en el noticiero Monitor, el 9 de julio, y con el Partido del Trabajo PT. El consejo que la oposición dio al presidente Zedillo, y que al parecer está asumiendo, es que facilite el tránsito a la democracia para que pase a la historia como el iniciador de la democracia en México. En el fondo, le están solicitando que cese el abuso del poder que la sociedad le ha conferido para tratar los asuntos públicos que nos son comunes, pero nunca para que desde el poder publicite y apoye a sus correligionarios. Como ciudadano tiene todos los derechos civiles y políticos que nuestra Constitución señala, pero como presidente de la República lo es de todos los mexicanos, no solamente de los militantes del PRI, y nada lo faculta a utilizar de manera partidista los bienes y recursos de la nación.

La manipulación de los medios de comunicación está presente en las actuales campañas políticas. El Instituto Federal Electoral (IFE) ha monitoreado el tiempo que se dedica a los partidos políticos, y ha indicado que en el caso del PAN, PRI y PRD han recibido más o menos el mismo tiempo en los canales de televisión y noticieros de radio que transmiten desde la capital de la República, no así en los estados que se inclinan abiertamente por el PRI. Pero el tratamiento es distinto; desde el despliegue de reporteros, cámaras y la posterior edición de la noticia se ha visto favorecido el PRI.

En números anteriores del *Análisis de la Realidad Mexicana* he comentado que ahora la intención del voto refleja la mercadotecnia que acompaña a las campañas políticas, más que la conciencia de los ciudadanos.

En esta campaña habrá que revisar esta hipótesis. La crítica que el PAN ha hecho contra el PRD y, concretamente contra Cuauhtémoc Cárdenas, apoyada por la información que les proporcionó el señor José Ma. Córdoba Montoya, exsecretario técnico de gabinetes de Carlos Salinas de Gortari, la filtración de Bitel y el posterior ataque del señor del Valle, y las denuncias de Alfredo del Mazo en diferentes momentos, han sido magnificadas y explotadas al máximo posible, pero no han tenido el efecto esperado. La gente que se inclinó por la candidatura del ingeniero Cárdenas no sólo no disminuyó, sino que aumentó conforme se incrementaron los ataques. Parece que los ciudadanos están hartos del abuso y la arbitrariedad, así como de la violencia en cualquiera de sus formas. Se debe parar, pues, la arbitrariedad de comunicadores sociales y agencias publicitarias que confunden la penetración de productos comerciales en el mercado, dirigidos al consumo, con la búsqueda de una posible concientización de programas y proyectos políticos.

Se debe reconocer los derechos laborales y políticos como derechos humanos, pues, aunque están comprendidos dentro de las garantías individuales protegidas por la Constitución, es necesario abrir nuevos cauces legales que permitan una mejor protección. Pero no sería suficiente con reconocer los derechos políticos de los mexicanos, y abrir nuevas instancias para proteger a los ciudadanos de las decisiones del IFE y del Tribunal Federal Electoral, pues el cabal cumplimiento de los derechos políticos, así como el resto de los derechos humanos, supone cumplir dos tipos de requerimientos básicos: condiciones materiales, y condiciones culturales. Condiciones materiales mínimas para evitar la manipulación de la sociedad por los grupos políticos en el poder, y romper con la tendencia a negociar votos con alimentos, servicios de salud, públicos, etc. Pero también se habla de condiciones culturales que permitan romper la manipulación de los medios de comunicación, básicamente de la telecomunicación, y abrir espacios para tomar críticamente las decisiones que involucran al ciudadano en el espacio público.

El aspecto que aparece como más difícil de lograr es el que se refiere a la necesidad de generar la confianza en la eficacia de la acción política individual y colectiva, como alternativa para generar espacios democráticos en el país, que propicien la discusión de los problemas que nos aquejan, y nos permitan encontrar alternativas y soluciones. Pensar nuevamente en que la tolerancia y la justicia social deben ser los valores que permitan una nueva revinculación social.

Al pensar en la democracia como forma de vida se está pensando que la democracia se finca en los procesos electorales. Debe ser precisamente al revés, los procesos electorales deben ser la consecuencia de la democracia como forma de vida de las sociedades. La democracia es básicamente una actitud, y se refleja en las diversas acciones cotidianas. En *Análisis de la Realidad Mexicana* anteriores he sostenido que la democracia supone la posibilidad de que la sociedad se autolimita, es decir, pueda establecer sus propias metas, objetivos, razones e ilusiones, mediante la gestación de espacios comunitarios que propicien la crítica y solución de problemáticas y alterna-

tivas. Los objetivos sociales deberán encontrar la manera de unir el progreso con la justicia social, el respeto al individuo con la solidaridad y subsidiariedad, el respeto a la autonomía de grupos y sectores con la búsqueda del bien común de las sociedades.

Gobernabilidad, ingobernabilidad y democracia

Como ya se mencionó, en los números anteriores del Análisis de la Realidad mexicana, se ha venido desarrollando un concepto de democracia que implica la posibilidad de crear procesos electorales en los que los partidos puedan disputarse, en condiciones equitativas, los diferentes cargos de elección popular. Sin embargo, hemos reiterado que la democracia supone también la gestación de un espacio democrático, en donde la participación plural de la sociedad posibilite la construcción de horizontes normativos de la sociedad, haciendo de la democracia un valor que dé sentido a la vida, a la actividad, a las preferencias, al sacrificio del individuo, y al contexto social.

Esto implica que la democracia rebasa el ejercicio de los procesos electorales, y que debemos seguir trabajando para que éste sea cada vez más justo y equitativo (ahora el PRI tiene asegurado el voto del campo, voto verde se le ha llamado, ¿lo tendría también si no indujera el voto a cambio de despensas, obra pública, procampo, créditos bancarios, y dejara de usar los colores de la bandera mexicana?, ¿seguiría siendo el partido mayoritario como lo llamó Humberto Roque Villanueva? Ésta es la justificación del señalamiento; si seguimos trabajando en la democracia como horizonte de vida, se tendría que avanzar en la búsqueda de procesos electorales justos, que coloquen a los partidos en el lugar que les corresponde.

Pero hay que ubicar los alcances de la democracia, pues no es la llave mágica para solucionar todos los problemas que padece nuestra sociedad.

Las enormes diferencias sociales no son solamente consecuencia del autoritarismo de los gobernantes. Un gobernante puede ser elegido en los procesos más democráticos posibles, y propiciar en sus acciones de gobierno una mayor desigualdad social, amparado por las leyes y las instituciones sociales. El bienestar de la sociedad tampoco se propiciará por tener procesos electorales competidos, o por la simple alternancia en el poder. Estas ideas deberán seguirse trabajando para evitar que la gente espere solucionar todos los problemas sociales por el solo hecho de haber logrado la alternancia en los gobiernos. Hay límites estructurales (y sistémicos) que no se salvan con el simple ejercicio de la democracia.

Aunque parezca reiterativo, conviene recordar que apenas hemos iniciado el camino hacia la alternancia política, conviene señalar que las primeras gubernaturas ganadas por la oposición, y que fueron oficialmente reconocidas, ocurrieron apenas en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Inicialmente sólo se le reconocieron triunfos al PAN por ser un partido afín al proyecto económico salinista, a pesar de los escándalos como el de la elección para gobernador en Tabasco, donde se probó que Roberto Madrazo gastó en pesos el equivalente a 70 millones de dólares, y que el PRD fue marginado por el expresidente Salinas (este capital político fue explotado con éxito en las campañas electorales de 1997).

Uno de los puntos de partida de este ensayo refiere a la amenaza de ingobernabilidad con los que se pretendió provocar el “voto del miedo”, ahora no se nos recordó que la guerrilla zapatista declaraba la guerra al Ejército Mexicano y al presidente de la República (los zapatistas están atrincherados en las montañas, olvidados por los partidos políticos, por los organismos no gubernamentales, y por la sociedad civil mexicana, esperando que la COCOPA, y la CONAI encuentren la clave para establecer condiciones para un diálogo verdadero con el gobierno mexicano), ahora el miedo al que se refirió el presidente Zedillo y los priistas tenía que ver con la ingobernabilidad, pero ¿qué significa ingobernabilidad para la tecnocracia que nos gobierna?

Pareciera ociosa la pregunta, se dirá que el mismo presidente Zedillo reconoce ahora que el equilibrio de las fuerzas políticas cambió, los analistas políticos indicarán que en la Cámara de Diputados el PRI ya no tiene la mayoría absoluta, aunque habría que esperar qué va o ocurrir en la Cámara de Senadores, y que seguramente será un obstáculo importante en la aprobación de leyes que pretendan modificar o mejorar la legislación del país, o en la misma aprobación del gasto público propuesto por el ejecutivo. De ocurrir esto, en el caso de que el presidente Zedillo no pudiera establecer alianzas con el PAN (que sigue pensando en el gradualismo) y con el PRD (que sostiene la necesidad de hacer cambios radicales en la política económica y social del régimen), habrá acciones y reacciones que pudieran traer consigo serios problemas a los actuales gobernantes del

país. En consecuencia, lo que el presidente Zedillo llamó “ingobernabilidad” parece todavía una posibilidad, sostenida precisamente por los resultados del 6 de julio de 1997.

No es difícil caracterizar lo que sería la “ingobernabilidad” para los gobiernos tecnócratas, o neoliberales como se les ha llamado, y que en general asumen los códigos de conducta neoconservadores. Dentro de este proyecto la ingobernabilidad supone.

El surgimiento de crecientes y desmesuradas demandas sociales, que olvidan que primero se debe crear la riqueza y luego repartirla.

Esta posición es defendida dentro y fuera del gobierno, y es una de las banderas favoritas de los críticos del “populismo”. En contra se sostiene que aún la poca o mucha riqueza que pudiera haber en el país debe repartirse equitativamente, y que nada asegura que fortaleciendo los grupos económicos más poderosos del país la siguiente etapa sería el repartir la riqueza producida. En esta primera característica llama la atención la simpleza con que se califican las demandas sociales, y el olvido de que cualquier acción social tendría que buscar el bien común, y no el beneficio de los grupos políticos (incluyendo los partidos políticos, que gastan enormes cantidades del erario en su organización y campañas políticas) y económicos (que siguen siendo beneficiarios vía los subsidios y los fondos que remedian sus errores económicos). Si los grupos marginados demandan apoyos y subsidios es populismo, si los recursos se dirigen hacia la iniciativa privada, es para activar la producción del país.

La ingobernabilidad supone también la posibilidad de que algunos partidos políticos, concretamente el PRD, al acceder al gobierno, en el caso concreto del Distrito Federal, y de algunos municipios del país, asumiera el proteccionismo del llamado estado benefactor. Sobre todo, porque la protección no es precisamente para la inversión extranjera, o para los bancos reprivatizados, ni para los grandes partidos políticos, sino para los grupos marginados de la sociedad mexicana. Los críticos de los gobiernos benefactores señalan que el destinar recursos a la atención de las necesidades sociales trae como consecuencia el incremento de los procesos inflacionarios que tanto nos afectaron en el pasado. Llama la atención la focalización de este señalamiento, pues, por un lado, la crisis de diciembre de 1994 no fue precisamente por atender a las demandas sociales, pero sus efectos y el sacrificio impuesto sí fueron para los grupos sociales menos favorecidos. Por otro, habría que revisar el autoritarismo y la corrupción que caracterizó a los sexenios llamados benefactores y populistas, para ubicar el origen de los problemas. Sólo por ejemplificar, la fuga de capitales al final del sexenio del expresidente José López Portillo, no la provocaron ni las clases medias, ni los pobres del país. Pero sí fueron las clases medias las que perdieron en la crisis de las casas de bolsa durante el sexenio del expresidente Miguel de la Madrid.

Por último, uno de los grandes miedos, y que se ha señalado como el gran caldo de cultivo para la ingobernabilidad, es precisamente las movilizaciones sociales. Para los gobiernos que no basan su legitimidad en la satisfacción de las demandas sociales, que no se preocupan por la calificación que la gente pudiera darle a sus acciones de gobierno (pues ya la mercadotecnia se encargará de orientar las conciencias), que no consideran que al bien común se llega por la justicia social (sino incrementando la producción, por la vía del sacrificio de campesinos y obreros), y que no toman en cuenta que el voto del pueblo es una limitante para sus acciones de gobierno (poco más de 1 800 000 votos no facultan al jefe de gobierno del Distrito Federal para hacer lo que quiera en su gestión, esperando la adecuada conducción de la “política de comunicación social” en los medios). En síntesis, para los gobiernos que no piensan que sus objetivos deben ser precisamente el establecimiento de un sentido social para sus acciones, entendiéndolo por tal la posibilidad de generar nuevos vínculos normativos y axiológicos para las sociedades, que no buscan la emancipación de éstas, las movilizaciones sociales no son oportunidades para entablar un diálogo o para valorar la eficacia de las acciones de gobierno. En los ciudadanos que se manifiestan mediante las movilizaciones partidistas o no partidistas, no se ve al otro que puede hablar y escuchar, que tiene derecho a reclamar y exigir, se dice que finalmente el origen de cualquier forma de autoridad está en el pueblo, y no en las cámaras o las instituciones, sino en los enemigos del progreso que bloquean y obstaculizan las actividades productivas de los ciudadanos ejemplares.

La ingobernabilidad, pues, puede reflejarse en la pérdida del control económico y político de las formas de gobierno.

Las nuevas pretensiones de validez del ejercicio gubernamental no se obtienen por las consecuencias prácticas del ejercicio de un gobierno, sino por las relaciones comunicativas, a través

de los medios masivos de información (y en concreto la telecomunicación), y que aluden a los procesos de psicologización de las necesidades y deseos de los individuos. Lo vimos y lo vivimos en las anteriores campañas políticas en nuestro país.

Conclusiones

Se podría pensar que, para los diputados y senadores recién electos, uno de los objetivos más importantes podría ser demostrar al país que es posible la autonomía del poder legislativo. Y en efecto, la posibilidad de un trabajo que verdaderamente pudiera ser de utilidad para la nación, supone necesariamente la autonomía del ejecutivo, lo cual hasta la fecha no ha ocurrido y, por el contrario, en 1988 las alianzas del PAN con Carlos Salinas de Gortari modificaron las leyes electorales, y quemaron las boletas electorales, por ejemplo. Pensar en la autonomía, es importante, pero no lo es todo.

En mayo de 1996, Héctor Aguilar Camín escribió en *Nexos*, a propósito de la reforma electoral, que "Estamos ante el fracaso más reiterado y ostensible de la historia nacional: la imposibilidad de hacer coincidir las leyes con la realidad".² En el contexto poselectoral que estamos viviendo, no es suficiente con pensar en la autonomía del poder legislativo, es necesario avanzar y tomar en cuenta esta vinculación que propone Aguilar Camín, y buscar la adecuación de las leyes con las necesidades de los diferentes grupos sociales. Esta coincidencia supone, por un lado, revisar la legislatura vigente para modificarla y ajustarla, cuando fuere necesario, y por otro, generar nuevas disposiciones legales que permitan alcanzar esta meta.



Se dice fácil, pero la tarea es verdaderamente complicada, tal como ya se explicó líneas atrás, no sólo porque ningún partido podrá tener mayoría absoluta para decidir sobre posibles cambios, sino porque entra en juego una preocupación mayor: ¿qué tipo de sociedad queremos? Y más todavía, ¿cuál será la estrategia que nos permita cambiar, sin que se provoque la temida ingobernabilidad?

Y aun cuando se reconozca la valiosa intervención del II j: para lograr un proceso electoral legal y legítimo, ahora enfrenta nuevos retos, por ejemplo, buscar otras fórmulas que permitan una representación más fiel de las tendencias del voto. Habría que discutir nuevamente el concepto de representación para que, por ejemplo, los diputados uninominales se eligieran tal como viene ocurriendo, esto es, por el número de votos entregado, pero quedan preguntas, por ejemplo, ¿qué

pasa si la concurrencia a las urnas es superior al 70 %, y dos candidatos obtienen, uno el 26 % de los votos y el otro el 28 %? Se podría señalar que queda la opción de los diputados de representación proporcional, pero no resuelve el problema, pues se puede sostener que el candidato perdedor del ejemplo anterior podría tener más representación que los incluidos en la lista de plurinominales. De hecho, en esta relación de candidatos propuestos se incluye, en los primeros lugares, a políticos relevantes o a quienes se les quiere beneficiar, y no necesariamente a los mejores representantes de la ciudadanía. El H E debe revisar, en consecuencia, el concepto de representación, y junto con los partidos políticos impulsar una legislación que resolviera esta cuestión.

Se tendría que discutir también el concepto de gobernabilidad. Estamos ciertamente ante el riesgo del inmovilismo político, producto de la pluralidad que empieza a vivir el país. Pero este problema no se va a resolver sólo con una nueva legislación, se requiere una nueva cultura política que permita a los partidos abandonar inercias y vicios. El PAN deberá valorar los riesgos del pragmatismo y gradualismo políticos, el PRD abandonar la tendencia de ser un partido opositor a ultranza; el PRI deberá aprender, si puede, a tener vida propia independiente del poder presidencial y del corporativismo (¿qué pensarán los empresarios libaneses que Juntaron más de cien millones de pesos a la campaña de Alfredo del Mazo); el PT deberá demostrar que tiene autonomía, que es una opción política, y deslindarse del PRI; el PVEM tendrá que ofrecer una verdadera opción política para el país, y dejar de sobrevivir por los votos de quienes están desencantados de partidos, políticos y política.

Se requiere, pues, una nueva cultura política. Las primeras manifestaciones después del proceso electoral no apuntan en este sentido. El combate a la corrupción no es un programa de gobierno. La descalificación de los políticos ecologistas a la política no puede ser sólo un lema de campaña, tiene un efecto permanente en el electorado. En este sentido es ilustrativa la entrevista a Carlos Castillo Peraza en el canal 40, el 15 de julio del presente, al analizar lo que ocurrió durante las campañas políticas del primer semestre de 1997. Consideró, entre otras cosas, que la inclinación de los votantes en el Distrito Federal es un paso atrás en el proceso de democratización, pues solamente se eligió al viejo PRI. Por lo tanto, sostiene, la esperanza de cambio en los capitalinos mira hacia atrás, no al futuro y, en rigor, no hay cambio sino retroceso. Considera que los capitalinos no tuvimos la audacia para seguir avanzando, que tuvimos temor, y por eso el futuro del país está en la provincia. Esta referencia no tiene otra intención que mostrar lo que debemos evitar al analizar los procesos políticos. Aquí insistimos en tesis ya viejas del Centro Tata Vasco: se debe otorgar dignidad ética a la política, y debemos recuperar el sentido vinculatorio del derecho positivo, y abandonar la tendencia a resaltar se dice su carácter prohibitivo.

En los tratados, se dice que la pluralidad genera la tolerancia, y la tolerancia es el valor que podría evitarnos la amenaza del clima de ingobernabilidad. Pero aquí hay que precisar que la pluralidad que vive el país, producto de avances notables en la democracia formal, es un hecho. Pero la tolerancia es un valor, rector de actitudes y actividades, que existirá en el momento en que la asumamos como el eje rector de nuestras vidas. La tarea parece compleja. También parecía difícil el cambio por la vía electoral, y vivimos ya un ambiente de pluralidad. Es tiempo, ahora, de gestar en los procesos políticos la tolerancia, valor supremo de los regímenes democráticos. De la democracia a la pluralidad, esperemos ahora que de la pluralidad lleguemos a la tolerancia.

El Imperativo Ordenamiento del Desorden: Normalidad Democrática o Ingovernabilidad

José Javier Gutiérrez Rodríguez¹

A las bajas expectativas de acuerdos políticos y de reactivación económica en el corto y mediano plazo, se suma una conducta caótica y dispersa de la ciudadanía, que sólo ha logrado llevar a la discusión pública las actitudes y acciones de los grupos más radicales e irracionales, como se vio durante la reunión de la OMC en Cancún y durante la marcha conmemorativa del dos de octubre. Las iniciativas cívicas y las luchas sociales que están en el fondo de estos y otros importantes movimientos se diluyen ante la sociedad en medio del amarillismo de los medios y de una premeditada acción del gobierno y los partidos de ignorarlas.

Así, debemos decir una vez más que las posibilidades de un cierre de periodo, que se traduzca en una modificación sustancial de nuestro orden constitucional, de nuestro sistema político, de nuestro modelo de reproducción capitalista, o de nuestro sistema de participación ciudadana, son escasas.

En este Análisis de Coyuntura presentaremos los principales hechos y datos que dan cuenta de nuestro *seguimiento de proceso* en los temas que advertimos en nuestra entrega anterior como fundamentales para la definición y cierre del periodo: la urgente reactivación económica, el impulso a las iniciativas de reformas estructurales y la muy adelantada sucesión presidencial

La urgente reactivación económica

En la esfera económica, la situación del país resulta cada día más delicada. El alarmante comportamiento del desempleo, que documentamos en nuestra entrega anterior, antes que mejorar, se ha acentuado, mientras que el tipo de cambio se vio muy presionado a inicios de octubre, debido en parte a la baja calificación que otorgaron las corredurías a PEMEX y también por el fuerte ajuste a la baja en la estimación de crecimiento del PIB para este año que hizo la Secretaría de Hacienda, con una caída, nada más, del 50% en la previsión, que pasó del alegre 3% anunciado en enero a un mucho más realista 1.5%.

La presentación del tercer informe de gobierno fue el contexto más adecuado para que diferentes expertos, analistas e instituciones públicas y privadas vinculadas al tema lo analizaran, teniendo balances que, sin caer en fatalismo, sí señalan lo delicado de la situación.



1 Rodríguez Gutiérrez, José Javier. El imperio ordenamiento del desorden: normalidad democrática o ingovernabilidad: Revista El Cotidiano. Vol. 19. No. 122, noviembre-diciembre del 2003. Págs. 67-74

El empleo es, sin duda, a variable de mayor impacto en términos de opinión pública, sobre todo por las altas expectativas que generó en este rubro la llegada del gobierno foxista. Durante su toma de posesión, Fox se comprometió a fomentar la creación de un millón 300 mil empleos al año, pero, de acuerdo con los datos que se tienen hasta ahora, será imposible alcanzar esa meta, aun sumando el balance de todo su sexenio. El acumulado entre julio de 2000 y el mismo mes del 2003 arroja una pérdida de poco más de dos millones de puestos de trabajo. La tasa de desempleo abierto (TDA) pasó de 2.2% de la población económicamente activa (PEA) en el año 2000, a 3.57% en julio de este año, y continúa creciendo, pues el indicador alcanzó en agosto el 3.96%. Y se debe considerar, además, que la caída del empleo es mucho más pronunciada en sectores como el manufacturero y el de la construcción (que son de los empleos formales mejor pagados), donde se han alcanzado índices superiores a 6%.

En el tema de crecimiento económico, Fox prometió, en diciembre del 2000, que impulsaría un crecimiento anual sostenido del PIB hasta conseguir en la segunda mitad del sexenio un índice de 7%; pero, en los hechos, durante estos tres años el indicador apenas ha podido ubicarse por arriba de 1%. Aun en el escenario más optimista de recuperación de la economía de Estados Unidos, el promedio de crecimiento de la economía mexicana para la segunda mitad del sexenio se ubicaría entre 2.5% a 3.0%, lo que daría un promedio menor al 1% anual a lo largo del sexenio foxista.

Analizado por sectores, encontramos datos que revelan con más claridades estancamiento: en los últimos diez años, México retrocedió del noveno al duodécimo lugar en el turismo mundial. El turismo de internación a México ha caído 12%, aunque en captación de divisas hay una mejora de 5.5%.

En materia de comunicaciones, datos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Co-fetel) indican que, durante el 2002, las inversiones bajaron a 4 mil millones de dólares cuando el año anterior la suma fue de 5 mil 736 millones de dólares y en 2000 de 5 mil 165. Tenemos entonces un descenso de 29% respecto a la inversión destinada el año pasado y un retroceso de 22% en comparación con el inicio de la actual administración.

La inversión pública en infraestructura carretera se mantiene en los mismos niveles reportados al cierre del sexenio pasado. Entre 1995 y 2002 sólo se añadieron 34 mil 569 nuevos kilómetros de carretera, esto es, una media anual de crecimiento de apenas 1.6%.

La actividad industrial, la que genera mayor valor agregado, no ha tenido un mejor desempeño, según las propias fuentes oficiales, pues, a partir de 1996, año en que el indicador general de la actividad en el sector consiguió un crecimiento de 10% respecto al año anterior, la tendencia se invirtió hasta registrar, en el 2001, un índice general de -0.3% y caídas de hasta 9 y 10% en la actividad maquiladora de exportación.

Mientras el indicador del desempleo causa desánimo y desconfianza entre la ciudadanía en general, especialmente entre los sectores empobrecidos, el de lento crecimiento ha llevado a que la relación del gobierno con el sector privado se haga más difícil, especialmente con los organismos empresariales cúpula, quienes han insistido, una y otra vez, en que, con o sin reformas, con o sin reactivación en EU, el Estado mexicano debe poner en marcha nuevamente el motor de la economía nacional, a través de inversión pública especialmente en obras de infraestructura, estrategias de mejora regulatoria, incentivos fiscales y otras medidas que no requieren cambios constitucionales ni dependen de los movimientos en el sector externo, sino de un gobierno eficiente, profesional y con un proyecto claro.

Quizá lo único rescatable de la actual circunstancia económica del país y que es el factor que ha evitado que la economía se salga definitivamente de control, es que la política monetaria, el control inflacionario y la disciplina fiscal que el régimen foxista heredó de la administración de Ernesto Zedillo se han mantenido, permitiendo un entorno de estabilidad macroeconómica (menores tasas de interés y un bajo nivel de riesgo-país), así como un modelo de finanzas públicas sanas.

Sin embargo, los especialistas también coinciden en que ese adecuado entorno macroeconómico es absolutamente necesario, pero a todas luces insuficiente para avanzar en la solución de los temas de fondo que afectan cotidianamente a la ciudadanía y a los sectores productivos del país: empleo, ingreso, crecimiento, productividad y competitividad.

¿Qué hacer entonces con la economía? El Ejecutivo ha puesto todas sus fichas en promover una serie de reformas estructurales (fiscal, laboral, energética y de comunicaciones) que abran la puerta a las inversiones privadas (especialmente extranjeras) en sectores de arrastre económico muy relevantes, dinamizando así, en teoría, el empleo y el ingreso. La vía neoliberal, pues.

Pero hay quienes señalan que el problema básico no radica en la falta de condiciones legales para captar inversión privada, sino en la falta de capacidad gubernamental para manejar esas áreas de la economía que están bajo su rectoría, en una absoluta incapacidad para concertar decisiones con los sectores productivos, en la impericia de los secretarios del gabinete económico para hacer frente a un entorno internacional adverso y, sobre todo, en la falta de una política macroeconómica que vaya más allá de acuerdos de papel (como el del campo), que no van al fondo de la problemática (como chambatel) o que incluso resultan contraproducentes, porque fomentan la informalidad, como el programa changarro.

El impulso de las reformas estructurales

Hemos dicho que la bandera de Fox en el tema de la reactivación económica ha sido, desde el inicio de su mandato, el paquete de reformas estructurales, las cuales no han logrado el consenso entre los sectores del país ni mayoría de votos en el Congreso. Y señalamos también que el cambio de legislatura, a la mitad del sexenio, se veía como una última oportunidad para el Presidente de cumplir su objetivo.

El cambio, en la correlación de fuerzas que arrojaron las elecciones legislativas de julio pasado, abrió la posibilidad, por una parte, de que los partidos de oposición tomaran la iniciativa política, ante el inicio de una muy adelantada lucha por el relevo sexenal; y, por otra, de una reacción política inmediata del gobierno y su partido para remontar la adversidad y evitar más derrotas políticas y electorales. Pero ni una ni otra cosa se han concretado desde entonces, a pesar de que en los meses siguientes a la elección el presidente y su gabinete han reanudado con fuerza su estrategia de cabildeo en instancias políticas, económicas y sociales.

En las semanas que siguieron a la presentación de su tercer informe, en el que el Presidente convocó urgentemente a los partidos políticos a analizar y sacar adelante las reformas por

vía de acuerdos, comenzó a realizar encuentros de diálogo con los principales líderes políticos y con los sectores productivos para tratar de reactivar el diálogo nacional. A esa señal se sumarían los cambios de titulares en las secretarías de Energía y Medio Ambiente, que en términos concretos consistieron en desplazar a dos integrantes técnicos (Martens y Lichtinger), mas no políticos, por dos políticos panistas. Esta orientación fue señalada por el propio Presidente Fox en un mensaje grabado y transmitido a través de los medios, donde señaló que "en esta segunda etapa de mi administración he decidido poner a la política en el centro de todas las acciones... y convertirla en el eje rector de un gobierno sensible y eficaz.

Aún es muy pronto para decir que la estrategia foxista de relanzamiento de sus iniciativas de diálogo para la reforma tiene posibilidades de éxito y aún para pensar que sus iniciativas serán exactamente las que se discutan en el Legislativo. Hemos visto muchas veces en este sexenio que lo que el Ejecutivo construye con una mano, en poco tiempo lo derrumba con la otra. Y mientras no se consiga un espíritu de cuerpo en el gabinete, y no disminuyan las señales encontradas que un día dicen una cosa y al siguiente otra, las posibilidades de un proceso continuo de negociación política que concluya en acuerdos nacionales, son realmente pocas.

En la contraparte, las principales fuerzas políticas pasaron los primeros meses posteriores a la elección, haciendo sus propios ajustes internos. La salida de Rosario Robles de la presidencia de CEN perredista, el nombramiento de Elba Esther Gordillo, Pablo Gómez y Francisco Barrio como coordinadores parlamentarios del PRI, PAN y PRD, respectivamente, en la Cámara Baja, así como las sesiones de evaluación de los resultados electorales al interior de cada uno de los partidos, consumieron las semanas que transcurrieron entre la elección y la instalación de la LIX Legislatura.

Una vez iniciadas las sesiones y pasado el ritual del informe, ha comenzado la integración de las comisiones legislativas y la discusión de los temas de fondo, aunque las expectativas de que se alcancen acuerdos nacionales trascendentes son pobres, en parte porque las posiciones entre los partidos que en lo esencial no han cambiado con respecto a las que tenían en la legislatura anterior están muy distantes, pero, sobre todo, por la falta de unidad interna en las bancadas.

Lo mismo priistas que panistas y perredistas no consiguen establecer posiciones de unidad frente a los temas estratégicos del período, los legisladores no parecen estar unidos en torno a sus dirigentes partidistas ni a sus coordinadores de bancada y ese puede ser el factor que termine echando abajo, otra vez, el reencauzamiento del rumbo nacional.

Mientras el PAN buscará la vía de los acuerdos y consensos para sacar adelante las iniciativas de reforma constitucional que requieren los proyectos de reforma estructural del Ejecutivo, el PRD analizará en cada tema sus posibles alianzas para tratar de influir en la definición de las reformas. Y, en el PRI, que sólo requiere cerca de 80 votos para sacar adelante sus iniciativas hay una discusión en la que su líder en la cámara de diputados, Elba Esther Gordillo se ha comprometido a buscar acuerdos con el gobierno y su partido para sacar adelante las reformas estructurales, pero diversas corrientes que se le oponen, encabezadas por Manuel Bartlett en el Senado y Manlio Fabio Beltrones en la Cámara Baja, se oponen a la colaboración con el Ejecutivo y buscan que su fracción legislativa ponga énfasis en la búsqueda de mayorías que apoyen sus propias iniciativas, por la vía de sumar los votos de los partidos con menor representación y los que se puedan desprender del PRD y del PAN. Esta corriente no apuesta a crear consensos ni de acuerdos con su contraparte principal, el PAN.

Por parte del ejecutivo, a mediados de octubre comenzaron a difundirse los contenidos de su agenda de iniciativas, pero como es su costumbre, la vía institucional falló, porque el Presidente decidió presentar sus proyectos a los empresarios, antes que, a los legisladores, lo que tensó innecesariamente la relación con los partidos y el Congreso.

Durante un encuentro en Cancún con empresarios de la Coparmex, Fox les adelantó que la Reforma Fiscal incluiría la reducción del IVA del 15 al 10% en todos los productos (incluyendo alimentos y medicinas) y la reducción del ISR del 33 al 30%. “La propuesta, que no es del Gobierno federal, que quede claro, sino es recogida de distintos sectores y partidos políticos, de distintos grupos de diputados, de senadores, implica una reducción del IVA del 15 al 10%, pero su correspondiente extensión a toda la República y a todos los productos para incentivar el consumo y la recaudación, dijo el Presidente. “En el Impuesto Sobre la Renta también se va a hacer lo mismo. La idea es reducir el ISR de las empresas a un máximo de 30%, hoy se encuentra en 33, y reducir el impuesto a las personas físicas a un máximo de 25%, y eliminar la grabación hasta 4.8 salarios mínimos; extender la exención hasta prácticamente el nivel de 5 salarios mínimos”, para promover el crecimiento y la generación de empleos. En la misma reunión, Fox anunció que planearía reformar los planes de pensiones de los burócratas.

Las propuestas del Presidente Fox coincidieron en muchos aspectos con las que había formulado apenas unas semanas antes la iniciativa Privada. El 22 de septiembre, la COPARMEX propuso homologar el IVA en 10%, incluyendo alimentos y medicinas, y reducir el ISR de 34 a 25%. La Canacintra recomendó bajar a menos de la mitad la tasa del ISR actual para las pymes, eliminar los regímenes especiales y dar facultades a los Estados para la recaudación de impuestos.

En el mismo tema Fiscal, ha surgido un tercero en discordia que fortaleció significativamente su posición en estos meses. Hablamos de los gobernadores. La iniciativa para una Convención Nacional Hacendaria, lanzada desde hace casi dos años, finalmente logró meterse en la agenda nacional, venciendo las resistencias en el ejecutivo federal.

En agosto pasado, los trabajos efectuados por todos los gobernadores del país ya integrados a la CONAGO llevaron al presidente Vicente Fox a hacer de manera conjunta la Declaración de Cuatro Ciénegas, en Coahuila, ya con la Convención Nacional Hacendaria como objetivo. Coincidimos en la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico, institucional y competencial, a fin de delimitar las facultades y atribuciones de cada orden de gobierno, evitar invasiones competenciales y dar respuesta constitucional a los retos y oportunidades de la convivencia simultánea de distintos ámbitos normativos en nuestro territorio, situación que ofrecerá al ciudadano una mayor certeza jurídica, establecieron las partes en el documento. El acuerdo logrado entre los mandatarios estatales y el Presidente fijó como plazo para su realización el primer semestre de 2004.

La agenda que las entidades quieren llevar a la Convención, rebasa el tema de las tasas impositivas federales, y busca una modificación en la estructura recaudatoria y en la distribución de facultades de los tres niveles de gobierno, así como una aplicación profunda de los principios federalistas en todas las materias. La idea sería que los gobiernos locales cobraran los impuestos y eso es lo que estamos proponiendo, expuso por ejemplo el jefe de gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador, poco antes de la 11 Sesión Ordinaria de la CONAGO, efectuada el 29 de septiembre pasado en Monterrey, Nuevo León. Por su parte, el veracruzano Miguel Alemán Velasco, del PRI, ha propuesto reformas a los artículos 25, 73, 116 y 117 de la Constitución en el

sentido de establecer nuevas potestades tributarias para las entidades federativas. Y, en un sentido similar, se han expresado prácticamente todos los mandatarios estatales, argumentando la imposibilidad de cubrir las necesidades, en ocasiones básicas, de sus gobernados, por la falta de recursos propios o facultades de intervención.

Los gobernadores saben que su fuerza política se ha incrementado desde la creación de la CONAGO, y que sus iniciativas tienen amplias posibilidades de éxito, por su propio peso como mandatarios y, en el caso de los del PRI y PRD, por su influencia en las fracciones legislativas de sus partidos. Sus victorias durante la negociación del presupuesto federal el año pasado, en la que consiguieron el apoyo del legislativo para incluir sus principales exigencias, así como la reciente incorporación de los mandatarios estatales panistas al organismo, son avances muy importantes que lo colocan desde ahora, como pieza fundamental para consensar no solamente la reforma fiscal, sino prácticamente todas las iniciativas de reforma importantes (energética, laboral, social, del Estado).

En la discusión sobre las reformas estructurales, también hay otros elementos presentes. Uno de ellos es el de establecer consensos en torno a las prioridades.

Para el PRD y diferentes organizaciones sociales, por ejemplo, lo urgente es llevar a cabo una reforma social, que contribuya a mejorar la condición de vida de los grupos empobrecidos del campo y la ciudad y que reduzca la desigualdad, así como una reforma política que redistribuya el poder y lo comparta con los ciudadanos. Para el PAN y el gobierno, junto con la Iniciativa privada, lo urgente y prioritario, sabemos está en las reformas “estructurales” que abran paso a la inversión privada en los sectores estratégicos y reactiven la economía. El PRI no tiene claro un orden para las reformas, pero en todas las pistas tratará de fincar medidas que favorezcan su posición de poder y le beneficien en las elecciones de 2006.



La Sucesión Presidencial

El tercer seguimiento de proceso que nos hemos fijado es la lucha por la sucesión presidencial. Apenas pasada la elección federal intermedia, en julio pasado, el presidente Fox declaraba, sin ambages, que la carrera por la sucesión había comenzado y que eso era saludable para la Nación. Lo que hacía en realidad no era *tirar la línea*, sino simplemente reconocer un hecho, que ocurre independientemente de la voluntad del primer mandatario: la clase política adelantó los tiempos y lo que ocurra en estos tres últimos años del sexenio, ya es parte de las campañas.

El tercer seguimiento de proceso que nos hemos fijado es la lucha por la sucesión presidencial. Apenas pasada la elección federal intermedia, en julio pasado, el presidente Fox declaraba, sin ambages, que la carrera por la sucesión había comenzado y que eso era saludable para la Nación. Lo que hacía en realidad no era *tirar la línea*, sino simplemente reconocer un hecho, que ocurre independientemente de la voluntad del primer mandatario: la clase política adelantó los tiempos y lo que ocurra en estos tres últimos años del sexenio, ya es parte de las campañas.

Varios factores concurren en este período para desatar la lucha sucesoria: 1) el precedente del propio presidente Fox, que hace seis años, al día siguiente de los comicios del 6 de julio de 1997, anunció su decisión de buscar la candidatura panista; 2) la sensación de vacío de poder que se vive en México, con un Gobierno Federal al que todavía le faltan 3 años para concluir su periodo constitucional, pero no ha tenido resultados trascendentes en su gestión y 3) una estrategia, por parte de diversos los actores políticos, de trabajar para el siguiente sexenio, al considerar que la dificultades para construir acuerdos nacionales en lo que resta del actual terminen siendo insalvables.

En este contexto, los altos cuadros y líderes de grupos de poder a interior de los partidos políticos buscan a toda costa posicionarse en esta carrera. Lo mismo el dirigente priista Roberto Madrazo que su paisano perredista Andrés Manuel López Obrador, y el secretario de Gobernación, Santiago Creel, del PAN, trabajan sin descanso en su proyecto personal camino a Los Pinos, pero, públicamente, insisten en negarlo. Evitando tocar el tema en los medios de comunicación piensan que podrán evitar también el desgaste.

Las fuerzas centrífugas en los partidos, sin embargo, anticipan que el proceso de nominación de candidatos puede ser más accidentado de lo que algunos piensan. Pues ninguno de los tres aspirantes arriba mencionados cuenta con el apoyo unánime y ni siquiera mayoritario de las corrientes políticas en sus respectivos institutos. Al interior del PAN los factores principales de discordia están en la rebeldía de la corriente doctrinaria, que se ha sentido agraviada por los ataques contra Diego Fernández de Cevallos; en el PD la lucha contra López Obrador viene del grupo que se aglutina en torno a Cuauhtémoc Cárdenas que insisten en bajar a AMLO de la contienda y, en el PRI, el ánimo triunfalista, derivado de sus resultados electorales de julio pasado, ha puesto en marcha una dinámica de destapes que incluye gobernadores, dirigentes y coordinadores legislativos. Es el partido que vive mayores tensiones internas de cara a la sucesión.

La sucesión anticipada puede ser, como dice Fox, saludable y natural en la nueva normalidad democrática, pero para ello es necesario que se desarrolle en un entorno de gobernabilidad. Si el gobierno no tiene el control del país y las divergencias y conflictos coyunturales (el desafuero

del senador Ricardo Aldana, por ejemplo) entorpecen los principales procesos críticos en materia económica, política y social, entonces la carrera sucesoria poco contribuye al país, porque se convierte en un factor más de inestabilidad, en la motivación fundamental para que los actores políticos vendan más cara su colaboración y, en último caso, para que no atiendan las prioridades nacionales con una visión de Estado, sino buscando cosechar triunfos privados, de cara a la construcción de una candidatura.

El Partido Acción Nacional y el Federalismo en México

Carlos Castillo Peraza¹

Presidencialismo, centralismo, autoritarismo

La lucha por la vigencia de un federalismo pleno, en el México posrevolucionario, está vinculada a los orígenes culturales e históricos del Partido Acción Nacional. Además, se ha visto una y otra vez renovada con el trabajo legislativo de los diputados panistas, así como por las actitudes políticas de los gobernadores y los alcaldes del PAN, y por el trabajo formativo y militante de los dirigentes y socios del partido. Las revistas y publicaciones de Acción Nacional, los medios de comunicación locales y capitalinos, los libros editados por el partido y, sobre todo, el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados dan testimonio de esa larga batalla. En 1943, los primeros legisladores del PAN impulsaron lo mismo que hoy apoyan sus epígonos: un federalismo que libere y canalice las energías y la creatividad de los mexicanos, en virtud de un marco institucional mejor ordenado.

Este impulso ha sido permanentemente obstaculizado por tres taras políticas mexicanas íntimamente asociadas: el autoritarismo, el presidencialismo y el centralismo. Para superarlas, el PAN ha propuesto y propone el despliegue de las fuerzas latentes o contenidas de la sociedad mexicana por medio de su organización con bases democráticas, sujeta a poderes del Estado separados e independientes, y ordenada por leyes e instituciones federales.

No debe perderse de vista que el centralismo que México padece es la expresión territorial congruente con los excesos y abusos de un Poder Ejecutivo que llegó a avasallar cualquier intento de ponerle contrapeso; tampoco sería correcto soslayar que la base de ese hiper-presidencialismo ha sido el partido del Presidente, ese que ha sido calificado como “partido de Estado”.

Es importante, en consecuencia, reconocer los vínculos políticos que relacionan autoritarismo, presidencialismo, centralismo y “partido de Estado”, ya que un federalismo auténtico es de muy difícil construcción en el interior de un sistema autoritario. Contrario sensu, la edificación de un genuino sistema federal tiene que incluir la reforma de otros ámbitos del Estado. Este es el conjunto de afirmaciones que ha caracterizado al discurso del PAN desde 1939, y al que se han ido agregando, a veces ignorando su proximidad con el partido, diversos sectores de la sociedad mexicana.

Un centralismo tan agudo, casi absoluto como el que los mexicanos hemos padecido, no habría sido posible bajo un régimen de real, de efectiva división de poderes. En efecto, si las voces de los estados de la Unión y de las regiones diversas del país se hubiesen hecho escuchar en la Cámara de Diputados y en el Senado. Además, y evidentemente, tal centralismo tampoco hubiese sido viable en un Estado democrático, puesto que una sociedad con voz y con voto reales, efectivos, hubiera detenido desde hace tiempo las tendencias centralizadoras.

Es conveniente subrayar que las razones para luchar por el federalismo no son menores ni menos válidas hoy que ayer. La concentración de poderes que caracteriza a la política mexicana es ya insostenible. Tan es así, que hasta el centro del centralismo -esto es, el Presidente de la República- habla de “nuevo federalismo”. La verdad es que no sabemos cuál fue el viejo y sí sabemos que la concentración de poderes nunca fue buena para la nación ni para la sociedad mexicanas.



1 Castillo Peraza, Carlos. El acento en la Palabra. México: PAN: FRPH, 2013. Págs. 34-40

En el pasado, se intentó justificar el centralismo con la necesidad de ordenar y estabilizar la vida política de México, desquiciada, sacudida y desestabilizada por la actuación arbitraria y patrimonialista de los señores locales o caciques. Así que se le otorgó al centralismo una aureola civilizadora, una justificación según la cual la concentración de poderes fue el mecanismo necesario y el inevitable precio a pagar para desarticular la red caciquil urdida a partir de la revolución de 1910.

Sin embargo, hoy sabemos que presidencialismo y centralización no han sido solución a los problemas nacionales. Ni siquiera han acabado siendo un mal menor aceptable. Por el contrario, se han convertido en males adicionales impuestos a la Nación, en la medida que fueron las únicas soluciones que pudo imaginar un poder revolucionario-militar triunfante para resolver problemas de indisciplina, de luchas intestinas y de violencia sistemática que dividían y ensangrentaban a la llamada "familia revolucionaria". En el origen de nuestro actual centralismo está un sacrificio brutal del bien común en aras de la sobrevivencia del "partido de Estado".

Para acreditar los motivos sectarios que impulsaron la empresa del centralismo y el presidencialismo bastaría constatar el tamaño de los beneficios personales que los diversos beneficiarios de este régimen acumularon en seis décadas.

Pero incluso si dejamos al pasado en su lugar sin reclamos, sin resentimientos y sin rencores, lo menos que podemos aceptar es que hoy en día -vistos los saldos acumulados de los desastres económicos, políticos, sociales y culturales que cíclicamente se han abatido sobre México- es totalmente insensato mantener los esquemas autoritarios y centralistas que nos trajeron a donde estamos. La verdad es que el desarrollo nacional nunca necesitó ser ordenado bajo esquemas tan autoritarios que acabaron siendo arbitrarios y, por tanto, facilitaron la corrupción, ni tan centralizadores.

Para mostrar la urgencia de romper tales moldes, basta echar una mirada a las cifras oficiales de nuestra economía, según las cuales el producto interno per capital se encuentra virtualmente estancado en los niveles de 1978, los salarios mínimos reales resultan semejantes a los de 1954 y la deuda externa no puede ser comparada con nada análogo en nuestro pasado.

El contraste entre esas cifras y la concentración de facultades, instrumentos y recursos en el Ejecutivo Federal debería ser suficiente para mover al país hacia la salida federalista, hacia la vigencia de la división de poderes y hacia la democracia: el Ejecutivo Federal acapara cuando menos las tres cuartas partes de los recursos fiscales del país.

El PAN comprendió esto desde su fundación. Por eso el partido no puede aceptar que se posponga la reforma federalista en nombre de una posible escalada de barbarie caciquil, erguida localmente en bastión del autoritarismo y dispuesta a todo en contra del avance democrático. Y es que tal barbarie no es ni puede ser la alternativa al centralismo de Los Pinos y la Secretaría de Hacienda.

En síntesis, el centralismo que ahoga a los estados de la República y el caciquismo que vulnera la autonomía municipal son problemas demasiado antiguos en la vida del país. Se trata, además, de problemas que han permanecido sin solución precisamente porque así ha convenido a un régimen cuya esencia autoritaria no ha sido capaz de abrirse plenamente al pluralismo y a la libertad propios del federalismo auténtico.

Por otra parte, muchas de las soluciones que hoy se hacen pasar por "nuevas" y gozan de simpatías vienen precedidas por la reflexión constante y la tesonera demanda del PAN. Este partido puede acreditar con documentos y con hechos un compromiso largo, profundo e indeclinable con el federalismo y la autonomía municipal. En efecto, la vocación federalista y municipalista del partido es rastreadable en sus orígenes, en su actuación legislativa y en su práctica de oposición y de gobierno. Creo que acreditaré mi dicho con las breves notas que siguen.

El federalismo del PAN

Las propuestas federalistas de Acción Nacional son tan antiguas como el partido y han sido formuladas junto con su tesonera batalla por la democracia y la autonomía municipal. Así, el 26 de diciembre de 1946, en una iniciativa de ley presentada por los diputados federales Juan Gutiérrez Lascuráin y Miguel Ramírez Munguía, el PAN subrayó la necesidad de establecer reglas fiscales claras y justas para asegurar el sano equilibrio entre las finanzas públicas de los municipios, los estados y la federación. Vale la pena señalar que ésta fue la segunda iniciativa de ley presentada

por el PAN en su historia. Se trata de un tema sobre el cual el partido no ha dejado nunca de insistir.

Así, el 28 de diciembre de 1970, la diputación panista presentó una iniciativa de reformas a los Arts. 103 y 115 de la Constitución, para que las autoridades municipales pudiesen recurrir al Juicio de Amparo para defender la autonomía municipal, dado que así se protege “nuestro sistema federal de gobierno”. En la misma iniciativa el PAN insistió en la necesidad de redefinir la estructura de las finanzas públicas municipales, estatales y federales, con el propósito de fortalecer y resguardar las dos primeras.

Ulteriormente, el 4 de octubre de 1985, el PAN propuso una reforma al Art. 115 constitucional en la que destaca que, para ser gobernador de un estado de la República, se debe ser nativo del mismo, tener una residencia efectiva de 3 años o, si no se es nativo, haber residido allí 6 años como mínimo. Con esto se trataba de garantizar que el candidato comprende los problemas de la entidad, y que el eventual gobernador entenderá las preocupaciones y demandas concretas de la comunidad. Es obvio, además, que con esta iniciativa se trataba de proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad centralista y de la manipulación presidencialista que, con frecuencia, coloca a políticos adictos al presidente en turno como gobernadores, aunque carezcan de presencia y de involucramiento en las entidades federativas y municipios. Con ese mismo espíritu, el PAN propuso el 21 de diciembre de 1990 que se prohibiera a los gobernadores abandonar su mandato para ocupar algún otro cargo público. Es probable que, de haber sido aprobadas tales iniciativas, muchos problemas se habría ahorrado el país.

Tal vez más útil aún hubiera sido la aprobación de la iniciativa presentada el 8 de diciembre de 1988, que proponía adicionar al artículo 116 constitucional un párrafo del tenor siguiente: “Las reformas y adiciones a las constituciones estatales y la expedición de leyes de los estados podrán estar sujetas al referéndum, en los términos y conforme a los procedimientos que ellas mismas establezcan”.

El PAN no sólo ha buscado reforzar la autonomía de los estados y los municipios frente al gobierno federal. También ha tratado de fortalecer la de los municipios y sus ayuntamientos frente a los gobiernos estatales. Por eso propuso en 1990 una reforma que exigía a los gobiernos estatales publicar el monto de los ingresos que recibieran por concepto de participaciones federales, señalando las cantidades que irían a los ayuntamientos.

En este asunto tan importante para un verdadero federalismo fiscal, la iniciativa más relevante del PAN ha sido la del 17 de diciembre de 1992, pues propone todo un nuevo esquema de coordinación orientado por los objetivos de justicia, libertad y consolidación del federalismo. La iniciativa propuso mecanismos eficaces, graduales, pero Armes, para dotar paulatinamente de mayores recursos a estados y municipios. Propuso asimismo la creación del Consejo Federal Tributario, que daría no sólo voz sino también capacidad de iniciativa y decisión a los estados en los temas clave de coordinación fiscal con la federación.

Todas estas son ideas y palabras respaldadas con acciones políticas. Si no ha pasado a convertirse en normas e instituciones vigentes es porque el control político priista todavía en vigor ha impedido su discusión, su votación o su aprobación en el Congreso. A cambio, el gobierno federal evade encarar el problema e inventa paliativos como el de transferir responsabilidades a los estados, quedándose empero con los recursos y con los instrumentos legales para el cumplimiento de aquéllas. El gobierno federal pretende quedarse con los recursos que tiene y obligar a estados y a municipios a que cobren más impuestos, si quieren contar con recursos. No quiere renunciar a nada, no quiere tener menos: quiere que otros cobren más.

Es por esto que el tema del federalismo debe analizarse y encararse en su dimensión política.

Democratización y federalismo

Las bases del federalismo son las entidades federativas o estados y los municipios. Es necesario fortalecerlos por medio de la transferencia de facultades, de atribuciones y de recursos. Sólo el interés sectario partidista, añadido a los intereses de la gigantesca burocracia federal (que cuenta aproximadamente con un millón de empleados más que todos los de los estados y municipios sumados), se oponen a la transferencia gradual y controlada, pero consistente y Arme de facultades, atribuciones y recursos financieros hacia estados y municipios. Este es el camino al federalismo.



En este proceso debe evaluarse con honestidad el tamaño del aparato público para plantear con seriedad su redimensionamiento óptimo en los tres ámbitos de gobierno. No se trata de trasladar problemas y personas del centro a la periferia sino de encontrar la mejor distribución de responsabilidades y facultades, integrando a los tres en un todo armónico y cooperativo. No olvidemos que el federalismo no es un fin sino un instrumento: es la herramienta para ofrecer a las personas y a la sociedad una gestión pública eficiente.

Esta búsqueda tendrá que hacer frente a dos limitaciones importantes. La primera es que es muy difícil, si es que no imposible, identificar ex ante con precisión cuál ha de ser la fórmula ideal para la redistribución de recursos. En consecuencia, habrá que irla precisando por aproximaciones sucesivas. La segunda es que, cualquiera que resulte esa fórmula, no podrá ser permanente dado que tanto las realidades y las necesidades sociales, cuanto las capacidades gubernamentales son cambiantes. La fórmula habrá de estar sometida a revisiones sistemáticas y periódicas.

También es preciso aceptar que la distribución actual de los recursos no se acerca ni remotamente al óptimo. El gobierno federal se queda con 76%, los estados reciben 20% y los municipios 4%. Basta revisar la duplicidad de estructuras burocráticas que produce la federación para darse cuenta. Cada secretaría de Estado o dependencia federal tiene en cada entidad federativa delegaciones o agencias que, muchas veces, constituyen algo muy parecido a gobiernos paralelos y, en el caso de los estados gobernados por el PAN, vienen a ser instancias de respaldo al trabajo del PRI como partido opositor. Además, muchas de esas delegaciones o agencias son expedidoras constantes de descontentos que acuden a la ciudad de México a las sedes centrales de secretarías o dependencias federales.

Es entonces prudente sugerir o exigir que las atribuciones que acapara la federación -y que le generan obligaciones que ya no puede o que ya no quiere cumplir- sean redistribuidas y reasignadas de modo que queden en el ámbito de gobierno que sea capaz de asumirlas con mayor eficiencia. Tal reasignación deberá venir acompañada de los recursos suficientes para afrontar las nuevas responsabilidades, de modo que la federación no se quede con el dinero como especie de pago a una abdicación.

El proceso exige discusiones de buena fe y honestas, pues implica modificaciones muy abundantes de innumerables aspectos y detalles que no es posible prever con toda precisión ni certeza, ni someter a una especie de plan maestro.

El camino, que sí conocemos, nos irá precisando las metas.

El proceso de planeación nacional para el federalismo deberá asimismo dar mayor beligerancia al Poder Legislativo, integrado en dos cámaras y por representantes de todos los estados que, es claro, deben tener voz en la discusión. Es preciso, además, reformar el procedimiento para la formación del presupuesto federal, para que aporte base material y racionalidad al avance federalista. En esto habrán de tener cada vez mayor participación las cámaras, que requieren de facultades más claras y más fuertes en la materia, así como mejores instrumentos técnicos y de asesoría.

Una revisión de los arts. 115 y 116 de la Constitución se antoja asimismo necesaria si se quiere consolidar a los estados y municipios, fortalecer sus capacidades de gobierno y responder de manera eficiente y ágil a las exigencias de la población.

El PAN ha lanzado, en todas estas materias, importantes iniciativas de ley. Algunas parecen todavía válidas, otras no tanto, pero el compromiso federalista y municipalista se mantiene y mantendrá inalterable.

El Reto de la Gobernabilidad en la Llamada

Cuarta Transformación

Héctor Castillo-Huertero Mendoza¹

La falta de cumplimiento de promesas refleja el sentir de una ciudadanía que no se siente plenamente representada y saca a relucir un problema digno de consideración: la dicotomía entre la clase gobernante y la sociedad civil.

En una democracia consolidada esta brecha no debiera existir y los representantes populares tendrían que mantener informados y responder necesariamente a los intereses de sus votantes.

Al respecto, vale la pena mencionar el trabajo de Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto. Esa clase a la que Mosca dedicó gran parte de su obra es la minoría política que en cualquier tipo de sociedad, estructura y época controla realmente el poder en beneficio propio -aunque no exclusivo.

La existencia de esa minoría presupone su contraparte: una mayoría gobernada y obediente, con poca o ninguna capacidad de defender sus legítimos intereses. Desde esa perspectiva, la concepción del proceso político y social gira en torno a dos clases, y cualquier forma de gobierno -incluido el democrático- resulta no ser más que una fachada más o menos elaborada tras la que siempre se oculta una oligarquía.

Para Mosca la dinámica de la historia se explica no tanto por la lucha entre la minoría dirigente y la mayoría dirigida, sino por el conflicto entre la tendencia de los elementos dominantes a monopolizar el poder y transmitirlo a sus herederos y la tendencia a la dislocación de los viejos arreglos por la constante emergencia de nuevas fuentes de riqueza, de formas económicas, de conocimiento o, incluso de religiones. En este campo, Pareto fue más específico: la decadencia de las viejas élites alienta el surgimiento de nuevos elementos que finalmente las desplazan en un proceso que se conoce como la circulación de las élites.

La falta de vinculación ciudadana alentó el triunfo legal y legítimo de un líder social que ha luchado por alcanzar el poder desde hace casi dos décadas. No obstante, el inicio de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador comienza a dar muestras de las características propias de regímenes autoritarios y de buscar la gobernabilidad utilizando poderes metaconstitucionales, como los que en algún momento transitó nuestro país y de los que no tenemos buenas experiencias.

Esta situación sin duda ha comenzado a prender las alertas de empresarios, académicos, periodistas, políticos y hasta sus propios votantes, que de no revertirse podrían generar una crisis de gobernabilidad en México y una regresión de los logros democráticos alcanzados.

Mucho se ha especulado sobre la definición del término gobernabilidad y sobre las acepciones del mismo concepto (v.g. gobernanza, gobernación), pero no se ha encontrado una sola descripción que englobe todas las acepciones que el término implica.

Por ello en la presente investigación se presenta un análisis de lo que distintos estudiosos de la ciencia política del Estado han realizado, para intentar obtener una definición del concepto de gobernabilidad. Posteriormente se explican las características propias de los sistemas presidenciales y parlamentarios con el propósito de intentar demostrar que entre más controles se tengan resulta más complicado lograr la gobernabilidad, lo que sin lugar a duda representa un gran reto para cualquier Estado democrático.

Se parte de la premisa de que si bien es más fácil lograr gobernabilidad en los regímenes no democráticos porque se cuenta con el control de todos los elementos que conforman el sistema, el talante de un verdadero estadista radica en llevar a cabo un buen ejercicio de gobierno con la participación de todos los sectores de la sociedad.

Definiciones sobre el concepto de gobernabilidad

Los primeros análisis sobre la gobernabilidad se presentan con las corrientes filosóficas del iusnaturalismo y las teorías del contrato social. Por ejemplo, para Thomas Hobbes si se otorga la

1 Castillo-Huertero Mendoza, Héctor. El reto de la gobernabilidad en la llamada cuarta transformación. Documentos de trabajo. No. 762, diciembre del 2018. Págs. 1-31

soberanía al Leviatán es a cambio de que asegure nuestra existencia, en contraposición a su llamado estado de naturaleza. John Locke diría que el Estado debe dirimir mediante el derecho las controversias entre los particulares; debe asegurar los bienes, la integridad física de la persona y de sus posesiones; por tanto, el fin del gobierno es conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población, para ello el Estado debe gobernar mediante leyes fijas y establecidas, así como establecer jueces rectos e imparciales y utilizar la fuerza para ejecutar las leyes y no para sostener decisiones arbitrarias.



Juan Bodino la define en el sentido de que el gobierno debe actuar con base en valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de éstos. En este sentido se contrapone a Nicolás Maquiavelo, quien en el siglo XV estableció la separación entre acción política y moral a través de la razón de Estado. El actuar gubernamental tenía la premisa de la propia supervivencia y de lograr un equilibrio entre eficacia y eficiencia.

En el siglo XIX Max Weber no habló directamente sobre el tema; sin embargo, se puede vincular con los dos supuestos principales de su teoría: el concepto de Estado y el de racionalidad burocrática. La gobernabilidad hacia el interior de un Estado, que utiliza la coerción de manera legítima, dentro de un determinado territorio y con un aparato burocrático racional, queda implícitamente garantizada.

Retomando a la filosofía política contemporánea, Norberto Bobbio toma en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para asegurar la estabilidad del poder. A este aspecto de eficacia le suma la credibilidad de la ciudadanía, es decir, afirma que en la medida en que un gobierno sea eficaz la legitimidad ante la población también lo será.

Gianfranco Pasquino también retoma esta forma de concebir la gobernabilidad, toda vez que considera que la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas.

Entre las definiciones básicas de gobernabilidad se encuentran la que sugiere Xavier Arbós y Salvador Giner: 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, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".

O bien la de Manuel Alcántara, quien conceptualiza a la gobernabilidad como "la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y capacidad gubernamental".

Otros autores han destacado un elemento teleológico del Estado para asegurar la gobernabilidad. “Jellinek lo señala como la unidad de asociación; Smend lo entiende como una tendencia comunitaria y una voluntad de trabajar en común; Heller lo hace consistir en la coordinación de las actividades de los individuos hacia metas comunes, este hecho convierte al Estado en una unidad de acción. Otros autores hacen consistir el elemento teleológico en la realización del bien común: Sánchez Agesta en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana; González Uribe en el bien público temporal; Dabin en la realización de aquellos fines determinados de acuerdo con sus condiciones históricas”. Así, en toda actividad del Estado su fin último será el de cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar, de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie.

Estas definiciones procedimentales de la gobernabilidad están estrechamente relacionadas con una forma de gobierno, que es la democracia, pero adquieren mayor relevancia en procesos de cambio político.

Mientras los regímenes autoritarios o totalitarios cuentan con mayor control de la gobernabilidad puesto que las variables se encuentran plenamente controladas y no existe espacio para la negociación o acuerdos.

En la democracia, al existir mayor libertad en el sistema político, la gobernabilidad puede complicarse debido a diversas cuestiones, por lo que con el propósito de asegurar un grado de gobierno aceptable, el Estado debe entre otras cosas contar estabilidad, la cual se logra en la medida en que un gobierno tenga autoridad; que el régimen político se apegue a las reglas; que la comunidad política asuma su papel como ciudadano y que se encuentren legítimamente representados; que la clase política cumpla con los compromisos logrados a través de la negociación; que se cuente con una situación económica favorable, entre otros factores.

Bajo este tenor, surgen preocupaciones que autores como Alfred Stepan y Juan Linz señalan como los problemas de gobernabilidad democrática en un proceso de cambio político. Dada la experiencia de estos procesos en América Latina, la consolidación de las instituciones democráticas se puede poner en riesgo bajo la ingobernabilidad, derivada de que actores políticos pierden cotos de poder, las controversias que suscita la correlación de fuerzas entre mayorías y minorías, los espacios de poder de las corporaciones o estamentos de la sociedad y la acción de los cacicazgos locales.

De este modo, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, son factores típicos que han provocado situaciones de ingobernabilidad en los países latinoamericanos durante los últimos años.

De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable.

En una democracia consolidada se cuentan con un número considerable de recursos institucionales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayorías y minorías, elecciones periódicas, las posibilidades de alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana hacen de la democracia el espacio institucional idóneo para dirimir pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos. Se trata, entonces, de que gobernabilidad y democracia influyan provechosamente para propiciar gobiernos democráticos, a la vez que legítimos, eficientes y responsables.

Un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

Con base en las consideraciones anteriores se puede presentar una definición ideal de gobernabilidad capaz de integrar los conceptos a los que se hizo referencia. De acuerdo con esto,

se entiende por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental de carácter democrático, a través de acuerdos políticos, consensos sociales y desempeños gubernamentales.

Esta definición, aun en su brevedad, permite articular los principios de eficacia, eficiencia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad y la relación provechosa entre ésta y la democracia. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político democrático y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Así, en la administración pública de México, el orden político de la nación debe transformarse en un esquema de gobernabilidad democrática. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficaz con vocación de servicio ciudadano.

Legitimidad entendida como “la creencia de que, a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas sean mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia”; y eficacia concebida como “la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes”.

No obstante, esta interacción entre eficacia y legitimidad se encuentra en función de diversos factores, como puede ser el interés general, la democracia representativa, y la participación en cuanto a supuestos ideológicos, organizativos y funcionales.

Dentro de la definición se pueden incluir las siguientes categorías que permiten medir el grado o capacidad de gobierno de un Estado: Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de 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. Estos desequilibrios o anomalías pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

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.

Ingovernabilidad: es un concepto límite que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Se entiende así que la gobernabilidad se presenta cuando existe calidad en el desempeño gubernamental considerando las siguientes dimensiones: la capacidad de adoptar oportunamente las decisiones y desafíos que exigen una respuesta gubernamental; la efectividad de esas decisiones (obligación y acatamiento), su aceptación social (conformidad congruencia y armonía con intereses y anhelos de los diferentes grupos); la eficiencia de esas decisiones, y la coherencia de esas decisiones (ausencia de efectos contradictorios).

Presidencialismo y Parlamentarismo

Habiendo abordado conceptos básicos de gobernabilidad, se procederá por analizar figuras como el presidencialismo y el parlamentarismo.

Juan Linz cuestiona que las diferencias entre regímenes parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales no han llamado la atención de la ciencia política, lo cual se debe en parte a que “la mayoría de las democracias estables de Europa y la Commonwealth han sido regímenes parlamentarios, y sólo unos pocos semipresidenciales o semiparlamentarios, mientras que la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios”.

Parlamentarismo

En el parlamentarismo la única institución democrática y legítima es el Parlamento, y el gobierno deriva su autoridad de la confianza de este, ya sea por mayoría o por tolerancia hacia gobiernos de minorías. Los primeros ministros no reciben su poder de una identificación de los vo-

tantes ni pueden apelar directamente al pueblo contra los parlamentarios que lo apoyan o contra su mismo partido, por lo que tienen poderes y funciones limitadas. El parlamentarismo “es un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales (el *gabinete* o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra) es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo”.

En relación con este régimen, Manuel Jiménez Parga apunta que existen tres tipos de parlamentarismo: dualista, monista y régimen de gabinete. El primero se caracteriza por otorgar al jefe de Estado poderes políticos importantes; los ministros deben contar con la confianza del jefe de Estado y del Parlamento; las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político. En cuanto al monista, las funciones políticas más importantes se le asignan a las cámaras y al gabinete, por lo que el jefe de Estado queda simplemente como una magistratura moral y el gobierno es una emancipación del Parlamento.

El régimen de gabinete si bien se identifica con el parlamentarismo monista, su diferencia radica en que el gabinete es una representación de la mayoría de las cámaras, por lo que se da un entendimiento entre mayoría parlamentaria y gabinete.

Así, mientras el primer tipo de parlamentarismo otorga grandes facultades al jefe de Estado, logrando un equilibrio de poderes entre las cámaras, en los dos restantes el Parlamento es quien concentra mayor poder, con la diferencia que en el régimen de gabinete responde a los intereses de quien ostenta la mayoría en las cámaras. Lo que se pretende afirmar con esto es que en este tipo de forma de gobierno las funciones del Estado se depositan en órganos diferentes, pero están en estrecha colaboración: el Legislativo y el Ejecutivo realizan la labor más dinámica, mientras que el Poder Judicial permanece ajeno al quehacer político inmediato y limita su actuación a dirimir los conflictos y a aplicar e interpretar las normas.

En relación con los partidos políticos, el líder del partido mayoritario ocupa la posición de primer ministro, con la aprobación del jefe de Estado. En un sistema bipartidista, no pueden existir dudas sobre quién posee la mayoría en la cámara, en cambio, en uno pluripartidista la lucha es más cerrada, en virtud de existir mayor competencia entre las fuerzas políticas; a la vez, en este último es importante negociar y compartir el poder con la finalidad de obtener apoyo para imponer a un primer ministro o tolerancia para un gobierno minoritario.

Cuando el primer ministro pierde el control de su partido o pierde gobernabilidad, la continuidad en el cargo podría generar crisis política. Para evitar esto, el partido busca un reemplazo, se forma una nueva coalición o el apoyo de los partidos que sostienen al gobierno se le retira. Ante ello, el Parlamento debe nombrar un nuevo ministro, para lo cual se realizan elecciones que con frecuencia no resuelven el problema, pero ayudan a minimizarlo. Es decir, la eficiencia del primer mandatario y la eficacia de las políticas públicas se miden día a día, por lo que la permanencia en el cargo depende en buena parte de la actuación positiva que tenga en su gestión.

Presidencialismo

El primer sistema presidencial existente tiene como antecedente la Constitución norteamericana de 1787, en la cual se configuró un nuevo tipo de relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, el sistema norteamericano a su vez también se basó en otros sistemas, tales como el inglés, con la diferencia de que, en lugar de tener un jefe de Estado hereditario, se pensó en uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo. La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachussets de 1780 configuraron Ejecutivos independientes con rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana.

Los sistemas presidenciales son aquellos en los que el pueblo elige directamente a un Ejecutivo, generalmente con control de la composición de su gabinete y de la administración por un tiempo determinado. El presidente es la cabeza del Estado y del Gobierno, y tanto el presidente como el Legislativo reclaman toda legitimidad democrática. “El sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento”.

Francisco Berlín afirma que “en sentido estricto y teórico del término, el presidencialismo se manifiesta donde el jefe del Poder Ejecutivo es la figura preponderante en el régimen político, debido a que sus funciones y poderes constituyen el centro del poder. Es tal la centralización del Poder Ejecutivo, que éste dispone de una gran influencia en la elaboración de leyes y toma de decisiones

de los congresos y, en muchos casos, en la designación de sus miembros y la de quienes deben presidir el órgano legislativo”.

A través de estas concepciones se puede apreciar que mientras en el parlamentarismo el gabinete rinde cuentas directamente al Parlamento, en el presidencialismo esto no sucede, incluso el presidente puede nombrar libremente a sus colaboradores, protegerlos de la crítica y llevar a cabo actos por encima de sus facultades. Al proponerse crear un Ejecutivo estable y poderoso, las constituciones tienen temor a la personalización del poder a un monarca absoluto y, por tanto, introducen mecanismos para limitar ese poder.

PARLAMENTARISMO	PRESIDENCIALISMO
Existe colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.	El Ejecutivo y Legislativo son independientes entre sí.
El presidente es elegido por el Parlamento.	El presidente es elegido por el pueblo.
El gobierno tiene derecho a disolver el parlamento y pedir al Jefe de Estado convoque a nuevas elecciones cuando no se logran acuerdos.	El presidente no puede disolver el Congreso.
Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento.	Ni el presidente ni sus secretarios pueden ser miembros del Congreso.
Gabinete integrado por jefes del partido mayoritario o jefes de los partidos que por coalición forman mayoría parlamentaria.	El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al que ostenta la mayoría en el Congreso.
El gabinete subsiste sólo con la mayoría parlamentaria.	El presidente nombra y remueve libremente a su gabinete.
La administración pública se encuentra supeditada al gabinete, el cual está bajo revisión del parlamento.	La administración pública es llevada a cabo por el gabinete, pero está bajo revisión del presidente.
Si el papel del primer ministro no es considerado aceptable, éste puede ser removido en cualquier momento.	El presidente es electo por un periodo de tiempo sin posibilidad de remoción.
Los partidos políticos deben negociar a fin de obtener apoyo para un primer ministro o tolerancia para un gobierno minoritario.	El presidente en ocasiones responde a intereses particulares.
La continuidad en las políticas públicas se encuentra garantizada porque se miden día a día.	En ocasiones los programas gubernamentales no responden a los intereses del nuevo gobierno, por lo que los desechan.

Fuente:

- Paniagua Soto, Juan Luis. *Regímenes Políticos*, Salvat, Barcelona, 1981.
- Theo, Stemmen. *Sistemas Políticos Actuales*, Guadarrama, Madrid, 1967.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI Editores, Quinta edición, México, 1992.
- Linz, Juan (et. al). *Hacia una Democracia Moderna. Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo*, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1999.

Existe una deficiencia en la forma de los poderes en México. Esto queda patente en el caso del Poder Ejecutivo, por el hecho de que el presidente de la República solamente tiene la obligación constitucional de rendir un informe a la Nación del estado que guarda la administración pública del país. Por su parte el Congreso puede desempeñar sus funciones plenamente, al no depender del presidente, y por ello puede darse el lujo de criticar, retar y hasta de manifestar públicamente sus diferencias con el Ejecutivo. Cuando esto se presenta, el resultado inevitable de la coexistencia de dos órganos independientes y legítimos es el “estacionamiento” -deadlock- la parálisis por la ausencia de mecanismos institucionalizados que mantengan a las legislaturas y los ejecutivos en consonancia o que resuelvan el conflicto a través de la disolución del parlamento o por el voto de censura.

En el sistema presidencial existe un ganador único que muchas veces responde a intereses particulares, aumenta la tensión y la polarización, principalmente cuando se trata de ganadores con una mayoría minoritaria, por lo que los partidos políticos perdedores saben que tendrán que esperar un cierto período para volver a ejercer el poder. Bajo este contexto, una vez celebrado el proceso electoral lo importante es resarcir las fracturas de la campaña e incluso pensar en la posibilidad de incorporar a la oposición dentro del gobierno, aunque esta decisión podría perjudicar al gobernante por las diferencias ideológicas.

Otra paradoja que puede enfrentar un presidente en una democracia es la conformación de un Congreso opositor y el gobernar como una opción política clara de partido. El primer caso puede dificultar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el desahogo de la agenda

legislativa, que en ocasiones pueden generar importantes crisis de gobernabilidad; en tanto que el gobernar de acuerdo con los principios del partido podría generar un retroceso hacia un régimen autoritario y a la vez crear una gran brecha entre las distintas ideologías que conforman a una sociedad. Aunado a estos aspectos, el presidente comúnmente gobierna en apoyo a la mayoría que lo eligió, ignorando a las minorías opositoras que, en cierta forma, se encuentran deslegitimadas, lo que les resta representación al momento de tomar decisiones.

A pesar de todo esto, una ventaja que presenta el presidencialismo es que el pueblo, y no los políticos, son los que eligen a la persona que los va a gobernar. En caso de que existan sólo dos fuerzas, se pueden dar coaliciones con partidos extremistas para acarrear su capital político. “Con un electorado de tendencias centralistas moderadas, es poco posible que cualquiera que haga alianzas o tome posiciones extremistas gane la elección. En una elección de vuelta única, ninguno de los principales candidatos puede ignorar esas fuerzas con las que de otra manera no estaría dispuesto a colaborar. En una de dos vueltas, el uno puede apostar sus propias fuerzas y calcular cuánto pueden contribuir sus alianzas a una coalición ganadora

En el presidencialismo el gobernante no puede ser removido, aunque haya perdido la legitimidad de sus correligionarios y ciudadanos, aun cuando exista ingobernabilidad. De tal manera que la única forma de derrocarlo es inconstitucional, o bien, mediante un golpe de Estado. En América Latina se han presentado casos recurrentes en los que se han removido presidentes por encima de la Constitución, tales como Alberto Fujimori y Hugo Chávez con su Congreso, Fernando Collor de Mello en Brasil, Abdalá Bucaram en Ecuador, Raúl Cubas en Paraguay, Jamil Mahuad en Ecuador, Carlos Mesa en Bolivia, Manuel Zelaya en Honduras, entre otros.

En caso de renuncia bajo presión pueden existir protestas de los electores que le dieron el voto. En caso de incapacidad física del presidente, ésta se trata de ocultar hasta el final de su período, -lo cual también sucede en el parlamentarismo- pero en caso de muerte, en algunos países se tiene contemplada la figura del vicepresidente, o bien, se puede integrar un gobierno provisional hasta convocar a nuevas elecciones.

Cuando el cargo de vicepresidente recae en el segundo lugar de la votación, puede existir el interés de éste de derrocar al presidente; además de que el electorado, cuando la elección se ganó por mayoría absoluta, puede inconformarse por representar intereses ajenos a los suyos. Con respecto a la continuidad de las políticas, el sistema presidencial presenta un problema, ya que existen políticas a largo plazo que el mismo cambio de régimen impide su realización, por lo que con el fin de concluir los programas de gobierno muchas veces las políticas públicas que se elaboran se encuentran mal diseñadas.

Un ejemplo de lo anterior que resulta por demás evidente es la cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México que se construiría en Texcoco, en donde por una decisión unilateral del presidente de la República, respaldada por una consulta pública para intentar legitimar la medida se anuló una obra que llevaba un porcentaje significativo de avance, lo que con el paso del tiempo tendrá un costo económico mucho mayor que el que se hubiera concretado de terminarlo.

A este respecto vale la pena detenernos en la consulta pública, toda vez que si bien el referéndum y el plebiscito son figuras utilizadas en los sistemas democráticos que permiten tener participación ciudadana y vinculación con la sociedad, las consultas hechas hasta el momento por el presidente Andrés Manuel López Obrador preocupan. Esto dado que, en primer lugar, son realizadas particularmente en los lugares donde el partido político que lo eligió obtuvo mayores votos. Adicionalmente, están fuera de las normas establecidas para ello, debido a que son organizadas por sus propios simpatizantes. Esto genera muchas dudas respecto a las personas que han acudido a votar -de las cuales se ha documentado que lo hacen más de una ocasión- y del conteo de votos que carecen de certeza.

“El presidencialismo es más adecuado en las repúblicas federales, puesto que el presidente puede servir como un símbolo unificador y puede representar a la nación como totalidad de una manera que el Parlamento no puede”. Sin embargo, algunos estados como Alemania, Canadá, Australia, Italia, Bélgica y España funcionan como países federales con un parlamento. Austria se encuentra dentro de esta categoría de semipresidencial o semiparlamentaria porque el presidente es elegido directamente. En algunos países latinoamericanos “sería dudoso decir que un sistema presidencial serviría a la integración nacional mejor que un sistema parlamentario”; sin embargo, no se toma en cuenta que para lograr esto es indispensable contar con una cultura política, un sistema

de partidos maduro y mecanismos para lograr mayorías estables que permitan alcanzar acuerdos entre los poderes.

En México el sistema presidencial ha tenido características peculiares que pueden resumirse en la exitosa penetración por parte del Ejecutivo en las instituciones que fueron establecidas con el propósito de contrarrestar su poder.

A este respecto, María Amparo Casar señala que la abdicación que hizo el Congreso de sus funciones a favor del presidente se debe a que éste pudo intervenir en el papel representativo del Congreso de tal modo que logró que los legisladores actuaran como aliados permanentemente del Ejecutivo. A través del control de reparto de cargos y la continuidad de las carreras políticas, el Ejecutivo sentó las condiciones para que el Congreso renunciara a sus atribuciones. Además, interfirió en la competitividad del sistema a través del manejo - legal o ilegal- de las elecciones, estableciendo una estructura de incentivos que llevó a los representantes a servir al interés del Ejecutivo más que al de sus electores.

Respecto al alcance de la competencia del Poder Judicial, -administración de justicia y de guardián de la Constitución-, la autora citada considera que es limitado. La justicia ordinaria se encuentra restringida por las inmensas prerrogativas del ministerio público, que es parte del Poder Ejecutivo, y en la constante ampliación de los poderes judiciales y jurisdiccionales del Ejecutivo a través de la creación de tribunales especializados.

Finalmente, en cuanto al Federalismo menciona que dos factores adicionales actuaron a favor de su debilitamiento y subordinación al Ejecutivo: la comprobable tendencia a la centralización por la vía normativa y a la concentración de recursos en manos de la Federación, dado que la mayor parte de los ingresos estatales tienen su origen en recursos federales.



En suma, las causas del sometimiento de las entidades federativas al gobierno del centro y al Ejecutivo pueden agruparse en aquellas de carácter político -normas que restringen la competencia e incentivos que establece la disciplina partidaria- las de carácter constitucional -normas que permiten a la Federación intervenir en los asuntos locales- y las de tipo económico -concentración y distribución de recursos-.

Al intervenir en las instituciones, la Presidencia estableció el camino para el absoluto predominio. A través de los poderes se estableció una estructura no competitiva de acceso y distribución de poder que anuló las posibilidades de un desarrollo institucional equilibrado y que permitió rebasar las limitaciones impuestas al Ejecutivo por la Constitución a través del Federalismo y la división de poderes.

Se han delineado cuestiones relacionadas con los cambios por los que ha transitado México a lo largo de los últimos años, principalmente los generados durante el último tercio del siglo pasado, en donde la correlación de fuerzas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo adquirió una dinámica peculiar y en donde el Gobierno Federal dejó de intervenir en todos los procesos económicos, políticos y sociales.

Tuvimos un estado desarrollador que no podría ser más que dirigista frente a la atrasada economía nacional, pero que en los años setenta terminó en estancamiento económico y en funestas crisis fiscales que destruyeron capitales, patrimonios, activos y recursos humanos calificados.

Vivimos por décadas en el marco de un sistema político compacto, estructurado verticalmente, socialmente pacificador y estabilizador, pero que a fines de los años setenta inició su decadencia, con represión de disidencias, estrangulación del pluralismo político y manipulación electoral.

Asistimos en los años ochenta a un intento público de renovación de la economía, centrada en la competitividad e innovación de los mercados, pero que abortó casi enseguida por la paradoja de que la libertad de los mercados era producto de la decisión discrecional del poder político y nuestras sorprendentes manías estatistas. El intento terminó además en otra funesta crisis fiscal que derrumbó la economía nacional entre 1994 y 1995.

Ante el desencanto de la ciudadanía y la misma presión por generar un cambio, en el año 2000 tuvimos por primera vez en la historia de México una alternancia pacífica que, si bien permitió implementar cambios, se vio opacada por una lucha en contra de fuerzas que buscaban desestabilizar al país y poner en jaque a la naciente democracia: narcotráfico, crimen organizado, pobreza y desigualdad social.

Hemos vivido una transición democrática cuyas elecciones han sido en mucho una selección adversa de dirigentes, pues buen número de los gobernantes elegidos han actuado en sentido contrario a las expectativas ciudadanas y han mostrado no poseer la inteligencia política para idear alianzas que hagan posible las reformas que la democracia requiere.

Transitamos por un gobierno que tuvo la oportunidad única de generar un cambio verdadero en México y al que se le brindaron las herramientas para hacerlo. A cambio de ellos tuvimos gobernantes incapaces para implementar políticas públicas, con serios cuestionamientos de ineficiencia, corrupción e impunidad.

Estamos comenzando la así llamada cuarta transformación, en la que su creador, cuenta con una legitimidad como no se había visto en las últimas décadas; con un gobierno legalmente constituido; con ánimos de sacar adelante al país por medio de políticas nacionalistas; y con un control estatista de los procesos económicos. Sin embargo, también con rasgos preocupantes que animan una regresión autoritaria.

Ejemplos de ello, además de los que se han comentado de consultas públicas amañadas y cancelación de obras que atraerían inversiones a nuestro país, se encuentra la vulneración hacia la autonomía de las universidades. Vale la pena destacar que en la reforma a la Constitución recientemente enviada se suprime la autonomía de las universidades y en la propuesta presupuestal para el 2019 pretende disminuir los recursos presupuestales para las universidades públicas, a cambio de generar más universidades públicas en todo el país.

Este hecho resulta por demás preocupante por dos razones: en su momento como gobernante en la Ciudad de México el actual presidente creó una universidad de la ciudad que con el paso del tiempo resultó ser un fracaso rotundo por su nivel extremadamente bajo de calidad educativa. En esa lógica se inserta el anuncio de construir más de 100 universidades públicas en el país, lo que exhibe una tentación propia de los regímenes autoritarios, que es justamente la de tener una ideología propia de partido que se logra a través de instituciones educativas.

Otras prueba preocupante hacia la intentona de una regresión autoritaria y que sin duda es

digna de un análisis posterior, es la fijación unilateral del salario de los servidores públicos, la falta de respeto al Estado de Derecho, los amagos para desaparecer organismos autónomos que sirven como contrapesos en el ejercicio de poder, las tentaciones para crear una guardia nacional que en los hechos podría ser represora y vigilante rapaz del actuar ciudadano, y finalmente, las políticas que buscan acrecentar el hiperpresidencialismo, favoreciendo convenientemente a sus aliados.

Conclusiones

La historia de México puede definirse como un torbellino de movimientos radicales que han generado desarrollo y retrocesos en todos los aspectos de la vida pública.

Los gobiernos ubicados en la centroderecha llevaron a cabo cambios institucionales que fortalecieron el sistema democrático y generaron crecimiento económico por medio de una agenda liberal, pero también propiciaron desencanto ante abusos de la clase gobernante y el distanciamiento con la ciudadanía.

El actual gobierno cuenta con gran legitimidad de la población y con las herramientas institucionales para sacar adelante la agenda transformadora que ha prometido con una visión de izquierda, misma que si no se logra implementar con una visión estratégica se corre el riesgo de volverse trastornadora en vez de transformadora.

Pese a ello, resulta fundamental evitar caer en regresiones que puedan poner en riesgo el sistema democrático. El poder legislativo es la representación de la ciudadanía y expresión la pluralidad; la tolerancia, el debate y el respeto a la disidencia deben ser premisas básicas en su actuación. El Poder Judicial debe mantener su autonomía como garante del estado de Derecho y de las instituciones.

Las fuerzas opositoras juegan un rol de contrapeso hacia el gobierno y su permanencia es fundamental en un sistema democrático. La transparencia y rendición de cuentas son pilares de la democracia, por lo que las instituciones encargadas de fomentarla deben continuar. La libertad de expresión es premisa básica de la democracia, los medios de comunicación son generadores de opinión pública que permiten mantener a una sociedad informada. El federalismo es la base de la República, el primer contacto del ciudadano con una autoridad, por lo que el respeto a la soberanía de los estados es irrenunciable.

El gran reto de gobernar es hacerlo con instituciones fuertes y democráticas, por lo que cualquier transformación que se haga debe ser en aras de mejorarlas y no de disolverlas.

El Riesgo de la Ingovernabilidad de México

Rogelio Hernández¹

José Luis Reyna

La principal interrogante de los analistas consistía en si los cambios políticos producidos por el gobierno del presidente Carlos Salinas no habrían afectado la capacidad del sistema para seguir manteniendo la estabilidad, sobre todo teniendo presentes las elecciones federales de agosto de 1994.

El primero de enero, de manera inesperada, el panorama cambió radicalmente. Un movimiento guerrillero le declaró la guerra al ejército, desconoció al presidente de la República y tomó algunos poblados en el estado de Chiapas. La reacción gubernamental mostró no sólo poca eficacia para atender el levantamiento armado sino también una rigidez institucional totalmente desconocida. Y esto no podía ser imputado por completo a la sorpresa del movimiento, sino más bien a la pérdida paulatina de las funciones que antes habían cumplido las diversas instituciones políticas dentro del sistema: éstas no funcionaron como se hubiera esperado.

Al desconcierto, la falta de respuestas y la presencia activa de los guerrilleros siguieron en los meses posteriores, acontecimientos que cada vez pusieron más en duda la capacidad del gobierno de Salinas para controlar la situación. Hechos que parecían pertenecer al pasado (como la guerrilla misma) o impensables en el país, golpearon directamente a la autoridad política: el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, el secuestro de sobresalientes empresarios, los conflictos y fisuras dentro del partido oficial, la indisciplina y el activismo políticos (inéditos, por cierto) del funcionario designado por Salinas para pacificar Chiapas, etcétera.

Todo esto cambió las circunstancias políticas y dejó en un plano más que secundario el problema de la inestabilidad. Durante el primer semestre de 1994 lo que parece estar en juego es la probabilidad de que, por primera vez en la historia contemporánea de México, la ingovernabilidad se convierta en realidad. Es un escenario que no puede descartarse en un análisis político.

La rebelión armada en Chiapas sorprendió porque un movimiento guerrillero no era considerado como factible después del derrumbe del socialismo y de los regímenes dictatoriales en América Latina. No era concebible, además, porque la guerrilla armada, como medio de protesta o de reivindicación, parecía una situación superada. Pero también porque México, tal como se leía y se veía en los medios de difusión, se enfilaba con paso firme a un “estadio superior de desarrollo”. La desigualdad y la pobreza, pese a que se reconocían como problemas, tenían solución sin acudir a la violencia como un medio para lograrlo.

El conflicto del sureste ha producido el impacto de inmovilizar al sistema político mexicano, reconocido por su capacidad para garantizar la estabilidad política y adaptarse continuamente a los cambios. En ese sentido, la pregunta más importante no es cómo y por qué surgió un movimiento de esa naturaleza (lo que llevaría a indagar los motivos reales o imaginarios de sus organizadores) sino cuáles son los factores que propiciaron la ineficacia del sistema para responder y que por lo mismo, lo han hecho tan vulnerable.

En los años setenta, en México, como casi en toda América Latina, se formaron diversos grupos guerrilleros en sus versiones urbana y rural y, sin embargo, no consiguieron desestabilizar al régimen, ni siquiera entorpecer o poner en peligro la política económica. Más aún, el último grupo guerrillero, comandado por Genaro Vázquez y después por Lucio Cabañas, fue confinado a la sierra de Guerrero y atacado sistemáticamente por el ejército hasta exterminarlo. El hecho de que el sistema pudiera sobrevivir con un movimiento armado en sus entrañas durante cerca de diez años, demostró su capacidad para presentar alternativas sociales y políticas e impedir que la propuesta subversiva prendiera en otros sectores y poblaciones: el conflicto existía, pero era —como lo fue— posible aislarlo; el sistema tenía capacidad de respuesta.

Estos antecedentes, constituidos en una experiencia, no sirvieron para enfrentar el levantamiento chiapaneco. A pesar de estar limitado a una pequeña parte de una entidad federativa, su impacto nacional e internacional fue de tal magnitud que obligó al gobierno del presidente Carlos

1 Hernández, Rogelio, José Luis Reyna. El riesgo de la ingovernabilidad de México: los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas. Revista Estudios Sociológicos del Colegio de México. Año XII. No. 36, 1994. Págs. 515-532

Salinas a actuar en una situación de grave emergencia: detuvo las acciones militares y buscó apresuradamente las negociaciones políticas conducentes a mitigar el conflicto. El hecho de que 1994 fuera un año de elecciones presidenciales daba una oportunidad política a la guerrilla, ya que su impacto podía ser mayor dentro de un proceso electoral que, en general, se había previsto como conflictivo. No obstante, lo anterior no constituye una explicación suficiente para entender por qué el sistema respondió de la manera en que lo hizo: vacilante y sin alternativas concretas.

En realidad, el impacto y tal vez parte de la evolución del levantamiento armado han dependido de dos factores básicos: la creciente internacionalización de los países, que comenzara con los mercados y los procesos económicos hasta llegar a involucrar a los gobiernos y sus decisiones y, además, el singular estilo con el cual el presidente Salinas ejerció el poder durante su mandato. El primero pretende explicar por qué se optó por negociar y no por aplastar militarmente a los guerrilleros; el escrutinio internacional, ejercido por gobiernos y variadas organizaciones ha puesto con mucho énfasis el acento en el respeto a los derechos humanos. Cualquier exceso gubernamental en contra del movimiento armado habría sido severamente sancionado por la comunidad internacional y restado apoyo al régimen salinista. Además, con la reciente firma del tratado comercial que convierte a Estados Unidos en socio de México, la estabilidad nacional se presenta ahora como un asunto de especial atención norteamericana.



En cuanto al estilo particular del presidente Salinas, la idea sugiere que centralizó tanto el poder que casi lo personificó, despojando de su carácter institucional, tanto a la presidencia como al sistema mismo. Por ello, a manera de hipótesis puede señalarse que el gobierno fue incapaz de prever, aislar y controlar el brote guerrillero. Adelantando algunos argumentos: la internacionalización del país implicó, entre otras cosas, un escrutinio de diversos países (Estados Unidos principalmente) que restringió el espacio de maniobra militar y aumentó, en consecuencia, el espacio político en donde lo que cabía era la negociación y no la represión.

El movimiento armado chiapaneco penetró con gran facilidad al sistema porque éste, de hecho, contaba con una sola institución en funciones: la presidencia. El sistema político se hizo rígido y se redujo. Así, al no haber instituciones políticas que funcionaran como arterias alternativas para absorber el conflicto, el movimiento chiapaneco fracturó al sistema o, lo que es lo mismo, a lo que quedaba de él. La trama institucional del sistema se petrificó en la misma proporción en que la centralización política de la institución presidencial avanzó. Por eso el impacto de Chiapas, desde el principio, no fue regional, sino que afectó al país entero: nunca se restringió a cuatro municipios, sino que trascendió como onda expansiva.

El éxito del levantamiento armado chiapaneco puede encontrarse en la casi inexistencia de instituciones políticas que hubieran podido absorberlo. Su éxito estriba en que tiene lugar al margen del sistema y no en su interior: no hubo posibilidad de neutralizarlo, manipularlo, cooptarlo o negociarlo.

Para hacer una comparación especulativa, todavía hace dos lustros un conflicto como el que se menciona hubiera sido cubierto por la telaraña institucional del sistema y, con cierta probabilidad, hubiera sido regulado; no sin costos, por supuesto, pero sin llegar a límites cercanos a la inestabilidad e ingobernabilidad como los que se viven en estos días. Ahora no fue posible destramar esa telaraña porque ya no existen las instituciones que la sustentaban. Cabría decir que si a alguien se dirigió el conflicto ya no fue siquiera a una institución: la presidencia, sino a una persona: el presidente; por ello el movimiento guerrillero solicitó su renuncia.

La trascendencia de la guerrilla en Chiapas puede medirse considerando dos elementos: las respuestas gubernamentales y la aparición de otros eventos tanto o más graves que el levantamiento armado. La principal respuesta del presidente Salinas no fue decretar el cese al fuego unilateral sino designar a Manuel Camacho como comisionado especial para establecer negociaciones con la guerrilla: significaba, al menos en la apariencia, la búsqueda de la solución política.

Camacho fue uno de los más importantes contendientes por la candidatura priista para suceder al presidente Salinas. El logró reunir en su apoyo tanto a políticos del sistema como de la oposición, gracias a que se presentó como el único capaz de proponer y llevar a buen puerto la indefinida transición democrática. Pero perdió esa batalla. Y, por ello, su nombramiento lo revivió políticamente y debilitó la frágil candidatura y campaña que hasta entonces tenía Luis Donaldo Colosio, el candidato oficial designado. Pero, de paso, también reveló que el presidente no podía (o no quería) dar una respuesta institucional: en estricto sentido, el responsable de las negociaciones debía ser el secretario de Gobernación (si es que no el gobernador del estado) y no un emisario personal del jefe del ejecutivo.

Con la creación de la figura del Comisionado, Salinas debilitaba al candidato oficial al alentar una opción política en la que era difícil distinguir el interés personal de la alternativa institucional, pero también dos instancias formales. Así, la guerrilla puso al descubierto que el sistema no tenía la suficiente capacidad de respuesta ni para prever y evitar el levantamiento armado, ni para encauzarlo formalmente: de nueva cuenta el presidencialismo siguió arrollando a las instituciones políticas existentes.

En este ambiente de incertidumbre y tensión políticas tuvo lugar el asesinato del candidato Colosio. El crimen, al igual que la guerrilla, demostró que México no había superado por completo sus prácticas tradicionales, las del llamado México bronco, y que aún existían grupos sociales que podían elegir la violencia como medio para resolver sus demandas e incluso para dirimir sus diferencias políticas: gran sorpresa que encontró a todos los actores fuera de lugar.

Además, paralizó también al PRI. Tiempos políticos, impedimentos constitucionales y, sobre todo, la decisión del presidente Salinas de garantizar la continuidad de su proyecto gubernamental, redujeron al mínimo las posibilidades para seleccionar al sustituto de Colosio. Si bien el nuevo candidato, Ernesto Zedillo, cubrió buena parte de las expectativas oficiales, su designación provocó algunas fisuras y enfrentamientos en el PRI que mucho recordaban las viejas prácticas de los años cuarenta y cincuenta: candidaturas y apoyos prefabricados que trataban de obligar al presidente a cambiar su voluntad y que sólo añadieron rencores en plena campaña electoral.

A partir de entonces los acontecimientos se produjeron en un marco de escaso control político y enorme inseguridad pública: los secuestros de dos importantes empresarios, la negativa de los guerrilleros a suscribir los acuerdos de paz, la renuncia del comisionado Camacho, su enfrentamiento abierto con el candidato Zedillo —y viceversa—, el estallido de una bomba de alto poder en Guadalajara (ciudad particularmente sensible por haber sufrido las explosiones de petróleo acumulado en 1992 y el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas en 1993), al parecer colocada por narcotraficantes.

Todos estos acontecimientos muestran una erosión más que importante de los otrora exitosos mecanismos de control político. Para algunos, los hechos responden a un plan de desestabilización; para otros son eventos sin relación entre sí que han surgido por la debilidad de la autoridad: en un ambiente en el que las reglas políticas han desaparecido, cualquier solución es posible para

cualquier interés personal o de grupo.

Si bien sería temerario responsabilizar a la guerrilla chiapaneca del origen de los hechos subsecuentes, no hay duda de que su aparición y la inmovilidad en que sumió al sistema, alentaron los acontecimientos. Por sí sola la guerrilla mostró que era posible desafiar con éxito al gobierno y desacreditar las vías institucionales para resolver los conflictos. En este sentido se puede afirmar que ninguno de los otros hechos habría ocasionado las repercusiones que tuvieron por separado sin el marco determinante de la guerrilla. Esta demostró —o provocó— un vacío de poder que, hasta ahora, ha sido llenado por conflictos sucesivos sin control.

Estabilidad e instituciones

Un buen comienzo para analizar qué pasó en México es revisar qué significa y en qué consiste la estabilidad de un sistema. Naturalmente ambas preguntas conducen a indagar la forma en que surge la estabilidad. Un sistema es estable cuando logra permanecer durante largo tiempo y es en alto grado predecible; los sistemas, en general, han sido sustituidos precisamente cuando han sido incapaces de ofrecer estabilidad. Sin embargo, contra la idea común que la identifica con la ausencia de conflictos (tranquilidad como sinónimo de unanimidad o consenso social), la estabilidad consiste en la capacidad de un sistema para absorber, regular y resolver los conflictos que se suscitan en su interior. Dicho, en otros términos, implica hacer funcional y manejable, dentro de ciertos límites, el conflicto, dado que los desacuerdos en toda sociedad son inevitables y hasta necesarios: son la razón, con frecuencia, del cambio. La clave, por lo tanto, se encuentra no en la desaparición del conflicto, sino en que éste no se convierta en ruptura del sistema. Cuando el conflicto rebasa las instituciones el reacomodo del sistema es lento y doloroso, costoso e impredecible: violencia, caos, ingobernabilidad e incertidumbre, son usualmente los compañeros del conflicto incontrolado.

La regulación de los conflictos, como se sabe desde los teóricos clásicos, ha sido una tarea de las instituciones. Bien se puede decir que esa es su función básica: no sólo permitir que un gobierno opere, esto es, que desarrolle una actividad predominantemente administrativa, sino constituirse en un canal que los grupos sociales empleen para expresar sus demandas. Al mismo tiempo que son medios para solucionarlas (transformándolas, evitándolas, etc.) impiden que se radicalicen y afecten el centro de operación del sistema. Las instituciones, una vez más, no están diseñadas para aniquilar el conflicto sino para hacerlo funcional —y hasta compatible— con la operación misma del sistema en su conjunto.

Más todavía, como los teóricos de la modernización lo advirtieron al exponer sus ideas sobre el cambio social, la verdadera modernización no consiste en la simple vigencia de elementos comprobables de ella (urbanización, alfabetización, industrialización, etc.), sino en la capacidad de las instituciones para adaptarse a los cambios y a los eventuales conflictos que un proceso modernizador puede aparejar. Su eficacia, por lo tanto, radica en integrarlos a la sociedad de tal manera que no la desestabilicen; por eso su función, una vez más, no es evitar los cambios sino absorberlos, regularlos y convertirlos en puntos de referencia social.

Las instituciones no son solamente organismos públicos u organizaciones sociales y políticas, sino también prácticas, costumbres que se convierten en puntos de referencia comunes para los actores sociales. Cuando se habla de instituciones, lo mismo se alude a organismos que a las reglas del juego político, por eso un proceso modernizador tiene más efectos de los que usualmente sus promotores están dispuestos a aceptar: al cambiar organismos se alteran también las prácticas y reglas. Y como se sabe desde Weber, solamente se aceptan las reglas cuando se consideran legítimas, es decir, cuando tienen un alto grado de credibilidad y, por tanto, generan confianza. Dicho así, no basta cambiar una entidad: se necesita hacer creíble a la nueva. En esto estriba la existencia de la autoridad legítima.

En México el sistema político siempre contó con un extraordinario entramado institucional que penetraba a la sociedad y que tendía a desactivar o solucionar los diversos conflictos que surgían. Las organizaciones sociales, los sindicatos, los organismos burocráticos, un partido político predominante, incluso un subsistema electoral y de partidos, etc., recibían y procesaban las demandas. El punto en discusión no era si se trataba o no de un régimen democrático, sino más bien si eran capaces de impedir que el conflicto fuera incontrolable. Eran funcionales porque operaban en la realidad. Las instituciones políticas mexicanas, por décadas fueron legítimas, no sólo sólidas sino creíbles. Por décadas hubo una negociación controlada cuyo mejor indicador fue una larga jornada de estabilidad política.

Por ejemplo, el corporativismo político mexicano se gestó en asociación con un modelo económico: el de la sustitución de importaciones. La funcionalidad del modelo político para impulsar un crecimiento basado en el fortalecimiento del mercado interno evidenció su éxito durante más de tres largas décadas. La correlación entre ambos originó una dinámica cuyos resultados pueden observarse desde múltiples perspectivas: alimentó e hizo crecer a actores tales como el sindicalismo y el Estado, promovió articulaciones esenciales entre ese Estado y el capital, permitió el crecimiento económico, aunque sin aplicar plenamente políticas que disminuyeran de manera importante la desigualdad social. El Estado se legitimó a costa de un crecimiento económico real que generó una elevación moderada, pero también real, de los salarios. Esta fue la época del llamado milagro mexicano: el crecimiento económico, la estabilidad política y la creencia generalizada de la sociedad en que el futuro era promisorio.

Se logró controlar el conflicto político y social a través de la construcción de una urdimbre de instituciones que precisamente se diseñaron para absorberlo, para negociarlo y para resolverlo. El modelo de control político que tuviera tanto éxito entre las décadas de los 40 y de los 70, tuvo dos grandes condiciones: una era que el crecimiento económico no cesara para que siempre existieran beneficios por repartir (así fuera de forma selectiva), de tal manera que el cúmulo de demandas fuera residual y, por ende, manejable. La otra fue que los sectores sociales y políticos siguieran reconociendo los canales oficiales como los adecuados, con lo que se aseguraba que toda demanda sería procesada dentro del sistema; no al margen del mismo.

A fines de los sesenta y principios de los setenta el modelo global se desajustó: la parte económica empezó a dar traspies, entrando en un ciclo de inflación y de desaceleración, en tanto que la parte política del sistema se mantuvo prácticamente sin modificación alguna; por el contrario, podía afirmarse que se consolidó: siguió siendo el mismo sistema corporativo-autoritario, impermeable a una sociedad que crecía (no demográficamente tan sólo) y que demandaba una participación activa, no *pasiva*, en la trama político institucional del modelo.

El desajuste estructural creó tensiones en el transcurso del tiempo y en especial alimentó la demanda política insatisfecha por una mayor participación. La sociedad mexicana se hizo, por una parte, más compleja (aumentó su escolaridad promedio, se hizo más urbana, etc.) y, por la otra, acumuló más carencias económicas y sociales ante el desplome de casi todos los indicadores de la economía durante los años ochenta. Los gobiernos de la época ensayaron diversas soluciones que, al final, no resolvieron los desajustes y sí añadieron complicaciones. Los intentos de solución económica no lograron constituirse en alternativas consistentes para resolver, sobre todo, la desigualdad que crecía y al mismo tiempo dejaron intactos algunos problemas que, a su vez, generaron otros. Además, algunas mediaciones políticas que ya hacían evidente su debilidad no fueron sustituidas oportunamente, como sucedió con el sindicalismo tradicional que durante los años setenta no sólo recibió críticas del gobierno, sino al cual se intentó debilitar con el llamado sindicalismo independiente. El experimento fracasó y las viejas formas corporativas ya no encontraron impedimento alguno; pero tampoco estímulos para cambiar. Así los sindicatos perdieron su capacidad de negociación y erosionaron todavía más la legitimidad del sistema.

La tensión que todo esto produjo fue que el anterior armónico modelo económico político con el tiempo se diferenció a tal punto que, debido al aspecto económico, la sociedad castigó la política del Estado. Así fue como llegó a su fin la década pasada: con la sanción que la sociedad le impuso al proceso político, a los procesos electorales y al sistema en general. Cabe reconocer, sin embargo, que todavía en 1988 esa sanción se ejerció utilizando los cauces institucionales. Las urnas fueron todavía los medios para aplicar el castigo a la economía. No obstante, diversos grupos de la sociedad mexicana empezaron a exigir una participación mayor en los asuntos políticos y económicos con tal urgencia que desbordaron los procesos electorales; las demandas tuvieron diferentes manifestaciones, que acumuladas hicieron crisis al final del sexenio de Salinas.

Es cierto que las exigencias de mayor participación política no fueron homogéneas ni mucho menos unívocas, pero se generalizaron y sirvieron como punto de apoyo para criticar las instituciones políticas y económicas, y así subrayar sus defectos. Las presiones han orillado al gobierno a asumir la crítica diversa y múltiple y lo han obligado a adoptar compromisos para renovar o cambiar instituciones, en particular las electorales. La prueba empírica de esos cambios puede encontrarse en las elecciones federales de 1994.

La administración de Carlos Salinas se propuso como objetivo fundamental implantar un modelo económico cuyo éxito dependía en gran medida de la desaparición del viejo esquema del

Estado intervencionista. Lo anterior llevó necesariamente a cuestionar varias de las instituciones hasta entonces distintivas del sistema surgido de la “tradición revolucionaria” de principios de siglo.

El desajuste entre el modelo económico y el político generó una doble consecuencia: por una parte, se redefinieron varios elementos clave de la política económica con el fin de hacerla más viable. Llámese neoliberalismo o de la forma que se quiera, la tendencia central apuntó a fortalecer, como se mencionaba, la parte “macroeconómica” del sistema y, cabría agregar, con éxito: una balanza fiscal superavitaria, reservas internacionales cuyo monto, hasta finales de 1993, no tenían precedente histórico, una inflación reducida a un dígito como no se veía en más de dos décadas y, sobre todo, con base en lo anterior, una expectativa: el inminente crecimiento económico permitiría superar la secuela de desigualdad que el llamado neoliberalismo había dejado.

La otra consecuencia fue política, ya que atañe directamente al proceso político. Como el propósito era modificar de raíz el modelo económico, el gobierno consideró indispensable echar abajo todos los obstáculos que encontrara. Así fue como las instituciones distintivas del sistema político se convirtieron en el blanco de las acciones gubernamentales. Al igual que muchos analistas y críticos de la oposición, el presidente Salinas reconoció que aquellas instituciones habían paulatinamente dejado de funcionar; sin embargo, no propuso un modelo alternativo. En rigor, las instituciones debilitadas no fueron sustituidas más que con la intervención excesiva del jefe del Ejecutivo.

Es importante señalar que el presidencialismo no tuvo súbitamente más atribuciones; simplemente aplicó sin medida las que siempre tuvo y con ello le restó funciones a los organismos que existían y cambió las reglas del juego. Un efecto inmediato de esa centralización política en la presidencia fue lo que podría llamarse el desmantelamiento de otra de las sustancias básicas del sistema político mexicano: el partido oficial. La institución presidencial le fue restando atribuciones y despojándolo de las funciones que antes fueron eficientes para regular conflictos, absorberlos y diluirlos, para negociar los diferentes intereses del intragrupo político; pero en ese desmantelamiento, el impacto más fuerte que recibió el partido político fundado por Calles fue la erosión de su función de legitimación electoral.

El corporativismo mexicano, que en gran medida contribuyó a la estabilidad política del país por más de seis décadas, fue diluido y, de hecho, casi extinguido. Con ello, la legitimidad del sistema experimentó un deterioro de incalculables proporciones.

El modelo económico entrañaba la eliminación del corporativismo porque la competencia internacional obligaba a flexibilizar los procesos productivos y romper las limitaciones que el contrato colectivo, por llamarlo de alguna manera genérica, imponía a los patrones. El viejo sindicalismo, que basó su poder en la conquista de beneficios ciegos a los trabajadores, era incompatible con los criterios de calidad y productividad que la globalización impone a los procesos económicos. De esta forma el sindicalismo como actor, pero, sobre todo, como sector del partido que aglutinaba al movimiento obrero organizado, perdió mucho de su centralidad relativa en el escenario político: pasó a ser un actor secundario.

El reconocimiento de la necesidad de propiciar inversiones en el campo para resolver su secular desequilibrio con la industria, llevó al gobierno de Salinas a creer que sólo podría conseguirse si se otorgaba la tierra en propiedad privada, no en propiedad comunal. El ejido fue virtualmente condenado a desaparecer, fue reformado el simbólico artículo 27 constitucional y eliminada, de un golpe, la fuerza de la corporación campesina más importante integrada al partido oficial como uno de sus sectores básicos desde 1938. Así, los dos brazos de la movilización política del sistema fueron inutilizados. Dos de los sectores clave, no del partido sino del sistema, fueron convertidos de fuerzas políticas en simbólicos membretes.

De esa forma, el partido oficial fue perdiendo paulatinamente las instituciones que lo rodeaban y que le permitían su reproducción y sobrevivencia. La inclusión de grupos y organizaciones se perdió. Con ello, al partido no sólo se le despojó de una de las funciones básicas que lo caracterizaron por tantos lustros —mitigar el conflicto— sino que se resquebrajó un posible puente entre el México centralista-presidencialista- autoritario y un México que, virtualmente estaba comenzando su paso hacia formas más democráticas de vida política. En efecto, el acervo institucional del país, pese a su corte autoritario, hubiera podido servir de enlace entre un México que abandonaba formas autoritarias y se orientaba hacia otras más democráticas. Ese acervo institucional era un activo de gran valor en una transición política, por eso, al no contar con él, la transición casi habrá que inventarla. Diseñar instituciones nuevas de las que no sabemos si funcionarán y de las que depen-

derán los cambios inminentes que se avecinan (los consejeros ciudadanos, los grupos informales por la democracia, etcétera).

El presidencialismo mexicano de los últimos años quedó en una tesitura en la que ganó poder ad infinitum, pero perdió legitimidad en la misma proporción. El sistema, ya medio huérfano de balances políticos quedó aun en situación peor ante el implacable proceso político de centralismo presidencial que se refleja, entre otras cosas, en un incesante reacomodo de personas en el gabinete y en los gobiernos de los estados: un síntoma de inestabilidad sin lugar a dudas. Puede pensarse que con el cambio de personas se pretendía compensar la poda de instituciones y de las funciones que les correspondían.

Al partido oficial, mientras tanto, le quedó tan sólo la función electoral, que cada vez cumplía con mayor dificultad dada la aparición de nuevas fuerzas políticas y, con ellas, la emergencia del factor competitividad. Es más, fue la institución presidencial la que, de hecho, cumplió con esa función electoral al constituirse en el gran árbitro de las elecciones y de las negociaciones poselectorales.

Para el gobierno de Carlos Salinas los procesos electorales se convirtieron en el único canal para ampliar la participación y hacer realidad la democracia, aunque con frecuencia no se respetó esa voluntad electoral. Durante esta administración se promovieron dos reformas a la legislación electoral (1990 y 1993) que mejoraron notablemente la competitividad, de tal manera que hicieron posible que los partidos de oposición alcanzaran posiciones antes inimaginables; la gran paradoja es que mientras las instituciones políticas entraban en crisis, las instituciones electorales se removían y se redefinían.

Sin embargo, el alcance de estas modificaciones se volvió relativo cuando el gobierno de Salinas aceptó negociar los resultados de las urnas debido a la presión que los partidos y las organizaciones simpatizantes ejercieron sobre él. Así, no únicamente los comicios perdieron su credibilidad institucional, llevándose con ello su capacidad legitimadora, sino que desvirtuaron el papel de los partidos mismos como recursos para ofrecer alternativas. El centralismo no sólo afectó al partido oficial sino al mismo sistema de partidos en un momento en que la trama electoral se reforzaba.

La falta de visión oficial para diseñar un programa de cambio político que fuera más allá de lo electoral, impidió que el gobierno respondiera integral y consistentemente a los diversos problemas políticos que fueron apareciendo. Del mismo modo que los cuestionamientos electorales llevaron al presidente a ceder cargos de representación a los partidos opositores, las crisis regionales, los conflictos entre la élite política y la necesidad de sustituir a sus secretarios de Estado, los resolvió el presidente removiendo a los gobernadores (el mismo conflicto chiapaneco cobró la última gubernatura). Hasta enero de 1994 fueron retirados de su cargo 17 mandatarios estatales, cifra solamente comparable a los 25 que Lázaro Cárdenas expulsó al enfrentarse a Calles.

Nunca antes en la historia reciente del país, las gubernaturas se habían convertido en la reserva política del presidente, por más que su subordinación fuera un hecho comprobable por innumerables datos. Lo interesante es que, si las gubernaturas gozaron de cierto respeto presidencial a pesar de su sometimiento, fue simplemente porque eran instituciones con tareas específicas que lograban contener, canalizar y desactivar las demandas de los diversos sectores de la sociedad.

El exceso de presidencialismo también se pudo advertir en los cambios en su gabinete. A excepción de los gabinetes de Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz (es decir, los gobiernos de la estabilidad y el crecimiento, que comprenden los años de 1952 a 1970), el resto de los presidentes mexicanos desde 1946 tuvo que cambiar entre 50% y 81% de los altos funcionarios designados. Salinas por su parte, cambió a tantos secretarios que casi renovó por completo su gabinete: desde 1990 removió a 21 titulares, lo que no tiene antecedentes desde Lázaro Cárdenas.

La cifra, respecto al total de dependencias es de suyo sorprendente (las secretarías involucradas fueron 19 incluyendo a la desaparecida SPP), pero más impactante resulta saber que sólo siete de ellas permanecieron con el mismo titular, mientras que el resto cambió al menos una vez y, sobre todo, las principales lo hicieron dos y tres veces, como ocurrió con la Secretaría de Gobernación, las dos Procuradurías de Justicia, la de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Educación Pública.

Corporaciones, partido del Estado, elecciones, gubernaturas y gabinete muestran que el

poder presidencial llegó a extremos insospechados pues se ejerció no sólo sobre la sociedad sino sobre las instituciones que equilibraban el sistema político y sobre la propia clase política a la que dividió, creando tensiones muchas veces incontrolables. Puede desprenderse de lo anterior que con este cúmulo de problemas se crearon las condiciones para entrar en un proceso de desestabilización como el que vivió el país en 1994.

El daño fue grave porque la evidencia acumulada sugiere que la enorme trama institucional que el sistema político desarrolló desde los años treinta, era un fuerte correlato de la estabilidad y de la hegemonía políticas que imperaron por varias décadas. Cuando esa trama institucional empieza a desmantelarse, paradójicamente al mismo tiempo en que ascendía —y asciende— con ímpetu una demanda democrática, los síntomas de desorden y de inestabilidad no se hicieron esperar.

Y no porque la clase política se debilitará; más bien porque la clase política empezó, como se decía, a fragmentarse: los instrumentos institucionales para cohesionarla ya estaban dañados. La institución presidencial se basó para su funcionamiento en segmentos de las élites políticas y no sólo formalmente: Salinas inauguró un estilo de dominación (y de gobierno) que excluye. Si algo definió al sistema político mexicano de los últimos 50 años fue que integraba, y no *excluía*, al amplio abanico político-social. La exclusión resultó ser un rasgo innovador que resquebrajó la columna vertebral del sistema: la estabilidad concertada (o pactada) entre grupos y élites que permitió el crecimiento económico.

Este es un dato que explica buena parte del descontento no sólo de la élite política sino de la propia oposición. Hasta el gobierno de Miguel de la Madrid, todos los presidentes tuvieron cuidado de hacer política (desde el gabinete, pero también en el partido, las cámaras y las gubernaturas) con políticos que, al margen de sus grupos, tenían la suficiente experiencia en el medio. Así se garantizaba un bien altamente apreciado por el sistema: la lealtad de los políticos no al grupo gobernante sino a las reglas que premiaban su dedicación.

Si De la Madrid gobernó con un grupo cerrado, lo que ocasionó entre otras cosas la creación de la Corriente Democrática y el descalabro electoral más serio del PRI en 1988, Salinas llevó al extremo la práctica: él y un reducido grupo de amigos se encargaron de gobernar y aplicar su particular idea de la modernización que requería el país. La exclusión, por lo tanto, significó la ruptura de una práctica vital para conseguir que los políticos no se opusieran al sistema que los había formado.

No hay duda de que hubo muchos avances durante los primeros cinco años de la administración salmista. La economía experimentó transformaciones importantes y el país, no sería justo no mencionarlo, transitó hacia un mayor desarrollo. El problema fue que el cambio económico no implicó redistribución y la política se rezagó, no evolucionó a la par que el cambio económico provocando así un desajuste enorme. Las demandas se incrementaron en diversos sectores de la sociedad, las élites dejaron de tomar parte en algunas decisiones, y parte de la élite política, cohesionada, disciplinada y, por encima de todo, leal al sistema, fue excluida del gobierno.

El riesgo de la ingobernabilidad

Es indudable que la inestabilidad política es un riesgo para la sobrevivencia del sistema, y resulta más preocupante si se piensa que la transición democrática es impostergable. Es necesario superar la inestabilidad actual para que el proceso de transición pueda operar sin tantos tropiezos.

No puede ser de otra forma. Ya no se trata solamente de cómo podrían manejarse los conflictos existentes, sino cómo enfrentar las presiones por una mayor apertura política que serán originadas precisamente por ella. El riesgo, para decirlo con una palabra, es que la inestabilidad se convierta en ingobernabilidad: la posibilidad de que la autoridad pierda el control de los acontecimientos políticos.

Una mirada a los casos latinoamericanos ilustra la singularidad mexicana. En todos los países la demanda democrática, al margen de las diferencias entre grupos, pudo unificarse gracias a que había un enemigo común: las dictaduras y, en una buena cantidad de casos, sus artífices: las fuerzas armadas. Por un lado, ni el Estado ni el sistema político en general —ambos frágiles— podían en conjunto, servir como los cimientos del cambio debido a su identidad con la dictadura y, por otro, la oposición en conjunto pudo ensayar con organizaciones disímolas el esquema de la transición. De ahí que en todos los casos las negociaciones —en general intensas y prolongadas— entre grupos, sectores y organizaciones hicieron de las transiciones asuntos propios de las élites,

pero extensivos a la sociedad mediante vasos comunicantes partidarios.

Es cierto que en la mayoría de los casos fueron sectores liberales de los propios militares los que establecieron los cauces con la oposición y, de común acuerdo, eligieron las instituciones que servirían de puentes en las transiciones. Sin embargo, esto no elimina el hecho de que en todos los casos la oposición logró unificarse y superar sus naturales diferencias. Es por ello que la oposición desempeñó un importante papel junto con los militares para imaginar la apertura política.

En México esta posibilidad no existe porque no hubo un enemigo común que permitiera a los diferentes grupos opositores unirse y presentar una alternativa política. Al margen de las exageraciones, es evidente que el sistema mexicano nunca fue dictatorial ni tampoco eliminó la participación. El autoritarismo que ha caracterizado al sistema no sólo no la eliminó, sino que fue inclusivo, como se ha señalado; gracias a esto tanto grupos como en especial líderes, pudieron intervenir en las instituciones del sistema y, sin duda con más limitaciones, en la toma de decisiones. Esto daba como resultado que las negociaciones entre élites, sectores y organizaciones fueran una práctica común en la vida política.

Más aún, el mismo sistema creó instancias y procedimientos que en ciertos momentos abrieron más al sistema y le permitieron seguir siendo funcional. El autoritarismo, por todo ello, logró que la oposición nunca se unificara ni, mucho menos, homogeneizara el sentido y las características de la demanda democrática.



Tampoco los grupos y organizaciones fueron capaces de constituirse en eficaces medios para canalizar las demandas. El autoritarismo mantuvo siempre un subsistema de partidos en el que el predominio del PRI hizo del resto simples apoyadores pasivos cuya oposición jamás fue consistente. A excepción del PAN, que a pesar de sus limitaciones históricas logró mantenerse, a veces, como la conciencia crítica del sistema, los demás partidos fueron apéndices del PRI. Por eso nunca lograron generar la credibilidad necesaria para convertirse en la avanzada por la democracia.

Menos lo fueron cuando el propio sistema decidió responder a la demanda con varias modificaciones a la legislación electoral que, en los hechos, ampliaron la transparencia e imparcialidad de los comicios. Sin embargo, lejos de aprovechar la oportunidad, los partidos actuaron como simples grupos de presión que, en más de una oportunidad, estuvieron dispuestos a negociar los resultados

de las urnas para obtener beneficios particulares. Así, la importancia de las elecciones como formas privilegiadas para alcanzar la democracia, se ha reducido por la inmadurez de los partidos.

De lo anterior se desprende una conclusión: la transición democrática no puede apoyarse en los partidos políticos ni, por extensión, reducirse a los comicios.¹¹ Las mismas transiciones latinoamericanas demuestran que la democracia puramente electoral ha sido insuficiente para sostener formas sustantivas que amplíen la participación política y, más aún, han dado lugar a paradojas peligrosas, como los intentos reeleccionistas o la anulación de los contrapesos parlamentarios. En México, ante la ausencia de organismos y prácticas verdaderamente confiables, el papel del Estado es fundamental para dirigir la transición. Es desde ahí donde debe gestarse para que otros actores, como los partidos, puedan tener una participación directa.

Sin entrar a una discusión poco útil sobre el significado que debe tener la democracia, vale la pena retomar la idea de Robert Dahl para quien la democracia consiste, antes que nada, en crear las condiciones que garanticen una amplia participación en la toma de decisiones. Y como él mismo lo señala, la democracia así entendida debe traducirse en instituciones que canalicen la participación.

De nueva cuenta, las instituciones se vuelven importantes esta vez para manejar la demanda democrática. Sólo que después del salinismo han perdido poder, presencia y, sobre todo, credibilidad. Ante esta situación, el primer punto para transitar hacia escenarios germinales democráticos es, sin duda, la redefinición de la institución presidencial. Su enorme poder, la ausencia de contrapesos y de recursos institucionales mediante los cuales se le pueda exigir responsabilidades, propició los peligrosos excesos del salinismo. De ahí que el primer paso para hacer viable la democracia sea restarle poder a la presidencia. Conforme más poder pierda a favor de instituciones consistentes, habrá más posibilidades de una transición democrática y, sobre todo, pacífica.

Para lograrlo es necesario, primero, restablecer el acotamiento legal de la presidencia, lo que significa que los otros poderes, y en especial el legislativo, hagan realidad sus facultades constitucionales (como la vigilancia real del presupuesto), y segundo, ampliar las que ahora posee para lograr una mayor influencia sobre el ejecutivo (como la ratificación del gabinete).

Los términos del problema, sin embargo, no deberían empantanarse en la vieja discusión entre parlamentarismo y presidencialismo. La idea, que en los últimos años ha cobrado de nuevo fuerza, de que el parlamentarismo no sólo es superior al presidencialismo sino, todavía más, la única forma democrática, peca de simpleza excesiva. No es preciso entrar a una detallada exposición histórica para demostrar que el parlamentarismo ha sido fuente constante de inestabilidad gubernamental y una forma para ampliar el poder de los partidos políticos (a veces de manera perversa como ocurre cuando la fragmentación lleva a las coaliciones de supervivencia), y con ello su capacidad para conseguir beneficios particulares.

Las mismas condiciones de los partidos políticos mexicanos muestran que el parlamentarismo sería aún más riesgoso para la convivencia política: las experiencias legislativas recientes (en particular la de 1988-1991) han demostrado que los partidos necesitan madurar para aprender a gobernar. En estas condiciones, la ampliación de facultades al congreso no debería implicar la subordinación del ejecutivo sino crear medios para que ambos poderes logran la responsabilidad política de la que ahora carecen. Una mayor importancia del congreso sobre el ejecutivo, con una oposición evidentemente inexperta, sólo regresaría al país al siglo XIX y haría peligrar más la apertura política.

La otra necesidad es la de reconstituir el sistema de intermediación que el salinismo destruyó. Se trata de erradicar la corrupción y el clientelismo sindicales ciertamente, pero no toda forma de representación social. Las organizaciones son, en esencia, medios de comunicación entre sectores y grupos sociales y el Estado o, con mayor exactitud, con los centros de decisión. Su papel no es el de representar intereses políticos, pues harían inútiles a los partidos, sino materiales y específicos de cada grupo o sector social. Por eso, como lo han demostrado estudios recientes, el corporativismo no es necesariamente una perversión, sino una fuente de consenso porque permite que el gobierno, en su actuación cotidiana, incluya a las organizaciones sociales.

En esta reconstrucción de las mediaciones, los acuerdos entre élites son indispensables. Pero ello exige cumplir al menos con dos condiciones: una, reconocer que los portadores de las demandas políticas no representan por sí mismos a la etérea "sociedad civil" sino que son líderes

de organizaciones y grupos sociales perfectamente definidos y, por lo tanto, con intereses particulares. Y dos, que la transición supone reconocer que las negociaciones y los acuerdos son los recursos para establecer puntos de referencia que todos los actores respeten. La democracia no puede alcanzarse destruyendo instituciones y reglas de conducta, ni con la desautorización de los contrarios.

Naturalmente que lo anterior demanda una madurez política que, de nuevo, incluye en primer lugar a la propia presidencia. Continuar con los excesos de poder o la intransigencia de la oposición, sólo conducirá a la pérdida de autoridad y de control, es decir, a la ingobernabilidad. Por eso, paradójicamente, es en la presidencia, aunque en crisis, donde se encuentra el germen de la solución a los múltiples problemas que aquejan a la nación y que podrían haberse obviado en circunstancias en que la concentración del poder no hubiera sido tan extrema.

México: La Transición en Juego

Pablo Arredondo Ramírez¹

México vive el momento más crítico, en términos políticos y económicos, de su era posrevolucionaria. Son evidentes los signos de descomposición de muchos de los arreglos que por más de sesenta años le dieron al país una estabilidad envidiable en el contexto latinoamericano. Tiene ya algunos años la agonía de un sistema que se caracterizó por ser autoritario, pero relativamente incluyente, injusto, pero al mismo tiempo legítimo a los ojos de millones de mexicanos, dependiente, pero a la vez exitoso en el terreno económico. Como en cualquier larga y penosa enfermedad terminal, el paciente muestra instantes de recuperación para después entrar en estados de decaimiento agudo. En México se tiene la impresión de unos años a la fecha de que el viejo sistema está muriendo, pero el nuevo no ha terminado de nacer.

En medio de una maraña económica que hizo crisis a fines de 1994 y de tensiones e incertidumbres políticas sin precedente, el más optimista de los escenarios presume que nos encontramos en una transición hacia la democracia plena. Es decir, en el paso hacia un sistema en el que la voluntad popular expresada a través del voto sea incuestionable, en donde la división de poderes sea efectiva, en el cual los partidos políticos compitan bajo criterios de equidad, en el que la presidencia no sea un poder al margen de toda ley, y en donde se reconozca que la sociedad civil ya tiene edad para la madurez y la autonomía. Por su parte, el pronóstico pesimista, huelga decirlo, sólo acierta a afirmar que la pérdida de estabilidad será seguida por un largo período de tensiones sociales y conflictos políticos, cuyo desenlace bien podría consistir en el endurecimiento del régimen político. Democracia o autoritarismo es el principal dilema al que se enfrenta el país en estos momentos.

La balanza, sin embargo, parece inclinarse hacia la tesis de que México vive una creciente apertura de su sistema político. Los datos empíricos así lo corroboran. En los albores del nuevo milenio, muchas de las realidades que se creían inamovibles hace 20 o 25 años han experimentado mutaciones de magnitud. Los espacios de poder ya no son exclusivos del PRI. La competitividad en los procesos electorales es sustancialmente más intensa. El partido gubernamental se debate entre divisiones internas y rupturas vergonzantes. La crisis de identidad ideológica del PRI se ha profundizado a partir del arribo al poder de los "neoliberales", de su concepción del Estado "reducido" y de los graves descalabros económicos que ha producido el llamado cambio estructural de la economía. Todo ello ha derivado, además, en un creciente desprestigio de la institución presidencial que es vista como la fuente principal de corrupción e impunidad. El presidencialismo mexicano, tan abrumador y autónomo, pivote del poder, vive ahora mismo una profunda crisis de legitimidad y, lo más riesgoso, de autoridad.

La actual izquierda mexicana -aunque conserva algunos de sus vicios originales- ya no es una fuerza que opera en la marginalidad total; de hecho subsiste, en buena medida, gracias a su convergencia con los renegados del partido oficial. La vieja ideología de la "Revolución Mexicana" se ha convertido, de pronto, en el programa de la izquierda agrupada en el PRD. En otro punto del espectro político, el PAN, el partido de centro-derecha, asume un pragmatismo inusitado para su tradición, crece en presencia y se consolida aceleradamente como la opción más viable para desbancar la hegemonía del priismo.



1 Arredondo Ramírez, Pablo. México: la transición en juego. En: Revista Espiral. Vol. II. No. 5, enero-abril de 1996. Págs. 9-23

Sin embargo, el México de estos días es un país cruzado por tensiones, desencantos, esperanzas y, desafortunadamente, amenazas. Es un país que no acaba de resolver el camino de su transformación. El futuro inmediato se percibe como moneda que todavía vuela en el aire. Y el cambio hacia una democracia plena, si bien es anhelo de muchos, enfrenta intereses y resistencias de gran proporción.

Si hubiese que considerar los factores que en la actual coyuntura empujan crecientemente hacia el cambio político en México, habría que pensar en cinco de primera importancia: a) la decadencia del PRI como partido de Estado; b) la crisis del presidencialismo; c) la magnitud de la crisis económica; d) el fortalecimiento de una oposición con vocación de poder que exige una reforma política de fondo o definitiva y, e) el crecimiento una sociedad civil más compleja y demandante. Tal es, en síntesis, el conjunto de resortes que le dan impulso a los reclamos de apertura, participación y reforma. No obstante, es innegable que esos mismos resortes encierran dentro de sí algunos de los riesgos que les dan vida a las fuerzas de contención del cambio.

Evidentemente, ninguno de los factores señalados da cuenta por sí mismos de las dinámicas de transformación que atraviesa la situación mexicana. Unos y otros se afectan y se tornan en causa y efecto del avance de los otros. Economía y política sufren un rejuego de influencias cruzadas. Abordemos brevemente estos elementos que empujan al cambio en el contexto actual.

Presidencialismo y partido en crisis

La creación del “partido de Estado” al concluir los años veinte, bajo las siglas de Partido Nacional Revolucionario (después PRM y posteriormente PRI), marcó el inicio de una hegemonía política que, con serios descalabros, persiste hasta nuestros días. Por décadas el partido oficial mantuvo el predominio absoluto e incuestionable en prácticamente todos los ámbitos de la vida política. El partido fue el espacio en el que se dirimieron las diferencias de los grupos que reclamaban la herencia del movimiento revolucionario de 1910; el factor de incorporación de las masas obreras, campesinas y de clase media a la arena pública; una máquina gestora de demandas sociales ante el aparato gubernamental; un mecanismo de legitimidad electoral para los sucesivos gobiernos; una forma de control social; un catalizador de malestares; y hasta una agencia de colocación y empleo para miles de mexicanos.

Con altibajos, y seguramente sin carecer de conflictos internos, el partido gubernamental pudo sostener la cohesión de sus miembros. Además, su autoridad máxima y su principio de orden e integración estuvieron concentrados en el eje del poder nacional; es decir, en el mismo presidente de la República: el primer priista de la nación, el *factotum* de todo cuanto concernía al partido, el todopoderoso, el “capo mayor” (en palabras de Gabriel Zaid). La institución presidencial fue la fuente de estabilidad mayor del partido. Dirigencia y candidatos dependieron de la buena voluntad y de los favores del presidente en turno. Se trataba de un matrimonio armonioso que convenía a ambos actores: uno aportaba la fuerza y la integración, mientras el otro llevaba la legitimidad electoral y una cierta forma de control y mediación social. Esa fue la fórmula que permitió a México sobrevivir bajo un régimen de “autoritarismo light”. El partido alimentaba al presidencialismo y éste hacía lo correspondiente con el partido.

Ni aun en los momentos más apremiantes como pudo haber sucedido durante el movimiento estudiantil de 1968-se manifestaron grietas en la conformación interna del partido oficial. Las diferencias entre sus miembros (agrupados en una estructura sectorial) siempre encontraron un principio de solución en la disciplina y la lealtad al presidente (aunque fuera forzada). Los unía, además, la “ideología de la Revolución Mexicana”, cuya interpretación última siempre estaba a cargo del ejecutivo nacional (y de su estilo personal de gobernar), pero cuyos contornos remitían necesariamente a la idea de un Estado fuerte, depositario del desarrollo nacional. Esa ideología se sintetizaba en dos términos: nacionalismo y revolución.

El pacto social en el que se sustentó la hegemonía de los gobiernos “revolucionarios” y de su partido (único), tuvo desde luego expresiones concretas y legítimas para la sociedad: reparto de tierras, apoyo a las demandas de los trabajadores, un gasto social respetable, protección al empresariado local y, ante todo, la idea de estabilidad; de equilibrio. Todo ello en el contexto de una economía que pretendía esconder su rostro capitalista y dependiente bajo el manto de una fórmula original: la economía mixta. Es decir, la concurrencia de los intereses privados y de las necesidades sociales mediados por una fuerte intervención política y económica del Estado.

La armonía de tal modelo tuvo sus primeros traspiés y señales de agotamiento durante los años setenta con las fatídicas experiencias del populismo echeverrista y la catástrofe económica del sueño petrolero del sexenio Lópezportillista. Pero no fue sino hasta la década pasada cuando el sistema político entró en un franco proceso de decaimiento.

El arribo al poder de Miguel de la Madrid, en el contexto de la crisis devaluatoria de 1982, marcó un giro significativo en los rumbos políticos del país. Con De la Madrid se incorporó de lleno una generación que proclamaba la necesidad de un cambio en la política económica; la redimensionalización del Estado y la apertura del mercado. No se trataba de una simple reforma, sino de asumir una nueva dirección. El modelo de una economía basada en el proteccionismo y en un fuerte intervencionismo estatal había provocado, al decir de esta generación de “políticos-tecnócratas”, desequilibrios y distorsiones económicas de magnitud, tales como el abultado endeudamiento externo, déficit fiscal de consideración, falta de competitividad en la industria y desconfianza de la inversión extranjera. El sector público debía, por tanto, modificar sustancialmente sus políticas y su participación en la economía. Y así se hizo.

De la Madrid gobernó con un programa restrictivo y recesivo que duró prácticamente los seis años de su administración. Simultáneamente, la economía empezó un proceso creciente de apertura al exterior, de privatizaciones y de agudización fiscal. Se inició, así, el desmantelamiento de un modelo económico proteccionista que tenía como referente político al Estado paternalista, autoritario, clientelista y, prácticamente, unipartidista. Los saldos económicos de ese sexenio fueron negativos. En promedio el PIB apenas pudo experimentar un crecimiento de 0.2 por ciento (el más bajo de los últimos tres sexenios), mientras que la inflación tocó límites sin precedentes. En 1987, año previo a las elecciones presidenciales, el índice inflacionario llegó a 159 por ciento.

A su favor, esa administración pudo contabilizar un incremento sustancial en la inversión extranjera (13,455 mdd acumulado durante el período) y la reducción del déficit de la cuenta corriente (con saldo a favor de 11,366 mdd frente a los -41,694 mdd del sexenio anterior). Pero en el estómago de la mayoría de los mexicanos esos argumentos macroeconómicos no fueron suficientemente válidos.

Es probable que uno de los grandes errores del gobierno de Miguel de la Madrid haya consistido en aceptar la necesidad de un cambio “estructural” en la economía, sin contemplar los efectos que tales modificaciones podrían tener en el sistema político imperante. La apuesta fue mantener un Estado y un sistema de partido único, en el contexto de una economía abierta. Con otros matices, Carlos Salinas optó por el mismo camino y llegó a afirmar que la glasnot mexicana podría esperar hasta después de nuestra *perestroika*. El gobierno de la madrista, pues, se negó a toda posibilidad de reforma política.

El rompimiento y la salida del PRI de la corriente democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, en 1987, fue síntoma inequívoco del malestar que el proyecto económico y político de los tecnócratas causó entre amplios sectores del partido oficial, quienes sintieron traicionados los principios “nacionalistas” y “revolucionarios” que por decenios habían guiado al priísmo y a sus gobiernos.

Las elecciones de 1988 dejaron entrever las debilidades de la hegemonía del PRI, resquebrajada todavía más por la escisión cardenista. Aquel proceso electoral fue visto como un parteaguas en la vida política nacional y como el punto de quiebre para edificar un sistema democrático. Parteaguas o no, lo cierto es que hasta ese momento las elecciones de 1988 se convirtieron en las más competidas de la historia posrevolucionaria de México. El arrastre de Cárdenas entre grandes capas del electorado, por una parte, y la sólida presencia del PAN entre un cierto electorado urbano de clase media, por la otra, significaron un fuerte revés para el priísmo. Salinas de Gortari arribó a la presidencia manchado por la duda de su triunfo, mientras el PRI asumía la fisonomía de una máquina electoral que ya no funcionaba, al menos, con la efectividad de antaño.

No obstante, Carlos Salinas actuó, desde el principio de su gestión, de manera inteligente y aguda. Estableció una alianza tácita con el PAN (entonces tercera fuerza nacional) que le permitió gobernar a pesar de la intransigencia y la fortaleza del PRD, y enfiló todas sus baterías a reconstruir la legitimidad presidencial que no había logrado en la urna. Reconoció que la era del partido único había terminado, aceptó la derrota del PRI en las elecciones de Baja California en 1989 y dio paso al primer estado gobernado por la oposición en la historia moderna de México. Pero el empeño de Salinas se dirigió más a edificar “su legitimidad”, a través de un ejercicio presidencialista efectivo

y contundente, que a reformar las caducas estructuras en la que se encuentra sentado el otrora partido hegemónico. La reforma del PRI ha sido una asignatura pendiente desde hace más de tres décadas y el gobierno de Salinas no fue la excepción.

El período gubernamental que encabezó Salinas se distinguió, entre otras cosas, por la profundización del modelo de apertura económica, la desincorporación de empresas públicas, un programa de estabilización cambiaria, el control extremo de la inflación y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. La política social, por su parte, giró en torno a un programa discrecional de subsidios con un fuerte sesgo político y electoral. Bajo el lema de liberalismo social, el salinismo empujó un proyecto de gobierno que pretendía convencer, dentro y fuera del país, de que México estaba listo para dar un gran brinco hacia la modernidad y hacia la integración económica global. Y en honor a la verdad, la quimera de ese sexenio se apuntó éxitos de cierta magnitud.

Antes del 1 de enero de 1994 existía la percepción de que el gobierno salinista había logrado reconstituir algunos de los elementos más dañados del sistema político mexicano: el presidencialismo parecía gozar de una extraordinaria salud; la sucesión se llevaría a cabo sin ningún contratiempo; el cardenismo estaba relativamente mermado y el PAN no había perdido su calidad de aliado estratégico. Además, el programa estabilizador estaba dando sus resultados y la firma del TLC coronaba un viejo esfuerzo de los tecnócratas que hablaban, casi abiertamente, de una hegemonía que duraría varios años.

Sin embargo, 1994 devino en el derrumbe del mito estabilizador salinista. El alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, y el de José Francisco Ruiz Massieu posteriormente, cortaron de tajo los sueños de lo que se ha llamado “la generación del cambio”. Y sólo fue cuestión de meses para que la economía entrara en la peor crisis de que se tenga memoria.

Las causas de los magnicidios políticos al igual que los factores que dieron vida al movimiento zapatista se mantienen, todavía, en el reino de la especulación. Las hipótesis se multiplican y con ellas el misterio y la incertidumbre. No obstante, la idea de que estas tragedias que han opacado la civilidad mexicana son la manifestación de un conflicto al interior de la élite política tiende a ganar adeptos.

No son pocos quienes piensan que el asesinato de Colosio fue la expresión clara de un proceso de descomposición que desde hace ya algunos años padece la clase política mexicana, muy en particular la vinculada al priismo. Se trata de una descomposición que haya sus cauces de solución por la vía de la violencia más que por la negociación. Dos son las interpretaciones más extendidas en este sentido: a) se trata de un conflicto abierto generado por los “viejos cuadros” políticos (dinosaurios) que se sintieron desplazados y amenazados por los “jóvenes tecnócratas”, o b) el conflicto es el resultado de las diferencias insalvables y de la ambición desmedida de poder que cultivaron miembros de la misma élite “tecnócrata”. En cualquier caso, los asesinatos, al igual que sus secuelas, tienden a ser concebidos como un problema “intraélite”, un asunto de familia.

Como sea, está claro que las tragedias que se experimentaron en 1994 pusieron en entredicho la fortaleza presidencial y con ella su legitimidad), el mito de la unidad priista y, en buena medida, el de la estabilidad, a toda prueba, del sistema político mexicano. Las secuelas de la crisis de 1994 se agudizaron durante 1995 con los escándalos de corrupción de la familia del ex-presidente, su poco ortodoxo rompimiento con el actual presidente Ernesto Zedillo, la partida de Manuel Camacho de las filas priistas, y los sainetes protagonizados por líderes desprestigiados por la ineficiencia y la corrupción (Echeverría y Salinas).

A casi setenta años de fundado “el pacto revolucionario”, materializado en un partido político y en un sistema cohesionado pero carente de competencia democrática, los antiguos métodos de solución de diferencias y conflictos han dejado de funcionar.

Crisis económica: un crudo despertar

Aun en los momentos de mayor tensión e incertidumbre política, en 1994, Carlos Salinas supo vender la idea de que la solidez económica del país era incuestionable. Hasta el último momento de su mandato, Salinas proclamó los grandes avances de la “reforma económica” como un hecho irreversible. México se estaba incorporando a las nuevas realidades de la globalidad, y lo hacía con éxito. Nuestra perestroika no necesitaba de su glasnot para sobrevivir.

Pero la realidad se interpuso a las ilusiones salinistas. El relevo presidencial se empalmó con un quiebre financiero y económico que antaño era propio del fin de las administraciones. La presidencia de Ernesto Zedillo se inauguró con el más negro de los escenarios, convirtiendo a 1995 en un año patéticamente inolvidable. Más de doce meses después de lo que se ha dado en llamar (eufemísticamente) “los errores de diciembre”, el país se debate entre el estancamiento, la recesión profunda y el malestar generalizado. En sólo un año, el desempleo abierto creció en más de 100 por ciento; la inflación superó al 50 por ciento; el crecimiento del PIB se derrumbó en casi siete por ciento; los salarios perdieron más de 30 por ciento de su capacidad adquisitiva; en los primeros seis meses la inversión fija bruta cayó 27 por ciento; entre diciembre de 1994 y diciembre de 1995 la moneda acumuló una devaluación de 120 por ciento (y sigue su marcha); los intereses bancarios se dispararon y la cartera vencida llegó a casi 15 por ciento; la producción en el campo cayó casi diez por ciento. Todo ello en un contexto de crecientes desigualdades sociales. Casi dos terceras partes de la población están sobreviviendo en el nivel de pobreza. De entre ellos, 20 millones padecen condiciones de seria pobreza y casi 10 millones no tienen acceso a los servicios de salud. Se estima que cerca de 4 millones de infantes, menores de cinco años, sufren desnutrición. Enfermedades como el cólera, que se creían desaparecidas del territorio social, han vuelto a aparecer con relativa fuerza. Trece millones de mexicanos operan en el subempleo y 15 millones más reciben ingresos que no exceden los dos salarios mínimos.

En síntesis, durante 1995 la economía mexicana retrocedió a los niveles de hace siete años. En sólo unos cuantos meses, los mexicanos hemos dado un gran salto al pasado.

Pero con la crisis económica se deterioró algo más que él, ya de por sí precario, bienestar de la población; se debilitaron aún más los lazos que cohesionan al sistema político. El caos económico de hoy se percibe como el producto de distorsiones políticas, de decisiones cupulares que no contaron con el consenso de muchos grupos, de imposiciones y encubrimientos, y de corrupción extrema. En pocas palabras, la catástrofe económica es vista como el resultado de la ausencia de un proceso democrático que permitiera distribuir las decisiones y la responsabilidad de manera equitativa.

Políticamente hablando, la primera y más relevante víctima del caos económico parece ser la institución presidencial y con ella su brazo político-electoral (el PRI). Sin duda, la debilidad y la falta de liderazgo que se percibe en el gobierno de Ernesto Zedillo se deben en parte a su estilo personal de ejercer el poder, pero también, y en buena medida, al creciente desprestigio del presidencialismo mexicano. Ese presidencialismo que ha permitido una toma de decisiones casi autoritaria; que ha caído en exceso e irresponsabilidades impensables; que opera al margen de los controles institucionales; es el mismo que ha propiciado las debacles económicas sexenales de los últimos 25 años.

Hace ya algunos años Gabriel Zaid publicó un libro cuya principal tesis era que la economía mexicana dependía, de manera insana, de los caprichos y las visiones personalistas del presidente en turno. Con la llegada del programa “neoliberal”, sus privatizaciones y la mutación del rol estatal, el papel del presidente y de su grupo cercano se modificó; es decir, emuló a un “grupo industrial” con sus intereses específicos, usó las políticas públicas en su beneficio y practicó una nueva forma de corrupción. En ambos casos, el comportamiento fue similar: el manejo arbitrario e irresponsable de la política económica, sin contrapesos y sin escrutinios.

La legitimidad electoral con la que Ernesto Zedillo llegó a la presidencia fue socavada, casi de inmediato, por la irrupción de la crisis económica. A final de cuentas, si el voto que lo favoreció fue un voto sentado en la esperanza de la estabilidad económica, que por algunos años generó el programa neoliberal, esa esperanza se desvaneció. A ello habría que añadir los estrechos márgenes de acción de Zedillo, pues no tuvo ni la habilidad ni el tiempo para formar un equipo (o camarilla) que lo acompañara en la aventura presidencial, ni de cultivar las redes complejas de alianzas y lealtades que supone la carrera de quien aspira a ocupar el más sensible de los espacios políticos del sistema.

Los resultados son visibles: a lo largo de su primer año de gobierno, Ernesto Zedillo ha generado una presidencia débil, sujeta a múltiples presiones, zigzageante en las decisiones y con serias dificultades para mantener bajo control a fuerzas y grupos que se oponen al proyecto democratizador. En pocas palabras, una presidencia limitada cuyo principal riesgo es generar vacíos de poder y abrirle la oportunidad a fuerzas políticas que apuestan por la ingobernabilidad.

Sin embargo, es indudable que una presidencia “débil” también representa una posibilidad de avance democrático. Ernesto Zedillo ha manifestado, en más de una ocasión, su convicción de terminar con los excesos del presidencialismo como vía para la transición democrática. A la vez, ha convocado a los partidos a un diálogo que permita fijar las condiciones de una reforma política definitiva. Los ofrecimientos no son dñseñables y, aunque poco se ha avanzado en ese sentido, es indudable que bajo las actuales circunstancias la actitud tiene una amplia aceptación. Con todo, el principal obstáculo para la reforma política definitiva radica no en las fuerzas opositoras al gobierno, sino en las que se cobijan bajo las siglas del oficialismo. Y es precisamente ahí en donde la debilidad presidencial se manifiesta con mayor intensidad.

Como quiera que sea, la catástrofe económica sigue alimentando la necesidad del cambio político y sigue cosechando adeptos entre quienes aseguran que la única solución de fondo y de largo plazo para los problemas de nuestra economía, se encuentra en la democratización de las relaciones de poder.

Los partidos de oposición y la reforma política pendiente

La agenda para una reforma del Estado y para una reforma política definitiva está planteada, aunque de manera todavía vaga. Desde el 18 de enero del año pasado, los actores de la reforma fueron convocados y se comprometieron a iniciar un proceso de transformaciones que desemboque en la democratización del país. El antecedente, a su vez, se localiza en los “20 compromisos para la democracia”, signados en enero de 1994 por los entonces candidatos presidenciales de los principales partidos políticos (Luis Donald Colosio, Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández de Cevallos). Desafortunadamente los avances son todavía precarios. Durante los primeros nueve meses de 1995, tanto el PAN como PRD esgrimieron diversas razones para evitar sentarse en la mesa del diálogo. Por su parte el PRI a pesar o tal vez debido a su creciente deterioro no ha dado señas de tener prisa por entablar las negociaciones. El enredo se agudiza ante la falta de un liderazgo presidencial que propicie un cambio de actitud entre los partidos. El año que inicia deberá ser definitivo para la consecución de una reforma que se ha mantenido en el reino de las promesas.



En tanto las negociaciones entre partidos y gobierno producen algún resultado concreto, cada uno de los actores del nuevo escenario político mexicano sigue jugando sus cartas.

El PAN sabe que la crisis económica, las pugnas internas del PRI, y el desorden del PRD han sido sus mejores aliados. El saldo electoral de 1995 les otorgó los mayores beneficios. Detentan cuatro gubernaturas (Jalisco, Chihuahua, Guanajuato y Baja California). gobiernan, entre muchas otras, a las dos ciudades más importantes después del Distrito Federal (Guadalajara y Monterrey). Tienen en su haber 284 presidencias municipales, 218 diputaciones locales y 188 federales, además de 25 representantes en el senado de la República. De acuerdo con los líderes de ese instituto político, uno de cada cuatro mexicanos está gobernado por el PAN y es de esperarse que en las sucesivas elecciones estatales y municipales el avance panista se corrobore.

Ahora más que nunca el PAN sabe que se ha convertido en una opción real de poder hasta “Marcos”, el dirigente del EZLN, acepta tal realidad. El escenario planteado por su actual dirigencia no es descabellado: obtener la mayoría (no necesariamente absoluta) del Congreso en 1997 y preparar el gran salto a la presidencia en el año 2000.

Sin embargo, las aspiraciones del PAN penden no sólo de su creciente popularidad, sino de las nuevas estructuras que garanticen la gobernabilidad en un escenario en donde el PRI y su clase política ocuparía el lugar de la oposición, o al menos el de gobierno sin mayoría. En este sentido, para la opción panista, una reforma política a fondo es tan necesaria como estratégica.

El panorama para las corrientes de centro izquierda agrupadas en el PRD no es tan optimista como el que se vislumbra para el PAN. Cruzado por diferencias y rivalidades internas, golpeado durante los seis años del gobierno de Salinas y con una popularidad decreciente entre el electorado, el PRD tiene un largo trecho por recorrer. La derrota de este partido durante las pasadas elecciones en Michoacán fue el mejor síntoma de la crisis que permea a este instituto político. De momento el PRD ocupa un tercer lugar en el espectro político mexicano. La renovación de la dirigencia perredista, en los primeros meses de 1996, marcará su destino inmediato. “Dialoguistas” e “intransigentes” mantienen una disputa desde hace ya varios años que por desgracia ha terminado por socavar y alienar muchas de las simpatías con las que ese partido contó en el momento de su fundación. La conformación de la nueva dirigencia será un reflejo de la correlación de las fuerzas que se mantienen en pugna.

A pesar de ello es innegable que el PRD ha jugado un papel de suma relevancia en el proceso democratizador del país y ha sostenido, aunque con dificultades, la esperanza de que México cuente con una izquierda de carácter democrático y moderno. Sin duda, el contexto político actual les permite mayores márgenes de acción que los que tuvieron en los años del salinismo, gracias a un espíritu de relativa distensión asumido por la administración zedillista frente a esa fuerza de izquierda.

En medio de las trabas e indecisiones que ha experimentado el acuerdo para una reforma política, algunos signos son alentadores. El pasado agosto, PRD y PAN dieron a conocer públicamente diez puntos de convergencia para arribar a la mesa de negociaciones con el gobierno y su partido. Los acuerdos son el producto de una iniciativa impulsada por varios consejeros ciudadanos y conocida como el Seminario del Castillo de Chapultepec. Los 10 puntos fundamentales (que en realidad comprenden más de 140 acuerdos) constituyen, de hecho, la agenda de la oposición política para el diálogo y la reforma.

Aunque los partidos y el gobierno constituyen un eje en torno al cual se ha propuesto establecer las nuevas reglas del juego de poder, es evidente que la reforma del Estado concierne y preocupa a una diversidad de grupos sociales de muy diverso sello. Desde los zapatistas hasta los empresarios, pasando por una miríada de organizaciones civiles, se levantan voces demandando un proceso de reforma que sea incluyente. En el fondo, lo que exigen estos grupos es el reconocimiento de que la sociedad civil mexicana no puede ni debe quedar al margen de una reforma que tarde o temprano incidirá en su desarrollo. El reclamo democrático, después de todo, tiende a generalizarse.

El dilema inmediato

El momento mexicano es complicado. La sensación de estar presenciando la agonía de una etapa de la historia se extiende cada día más. La dirección que podría tomar el país en el futuro inmediato ante los quiebres que ahora experimenta es todavía impredecible. Si bien es cierto que la apuesta por la democracia, por una reforma sustancial del Estado, tiene múltiples adeptos, también está claro que los intereses y las inercias que se niegan a ello no son menores. La ingobernabilidad,

por desgracia, además de riesgo parece ser el propósito de quienes apuestan por una solución de fuerza. Ellos no esgrimen argumentos ni debaten públicamente; ellos sólo actúan, generan escenarios que facilitan la tentación del autoritarismo.

El camino a la democracia es incierto. La profunda crisis económica y el desprestigio del sistema político son una oportunidad para transitar definitivamente hacia nuevas formas de organizar la convivencia social; es decir, hacia un sistema abierto, diverso, con posibilidades de alternancia y, ante todo, con formas de supervisión social del poder. Pero la crisis económica, al igual que el desequilibrio político de estos días, también son el pretexto del que puede emerger un régimen que vea en la fuerza su mejor método de legitimación.

Reflexiones en Torno a la Gobernabilidad en el México de Nuestros Días

Manuel Aguilera Gómez¹

Esta presentación se inicia con una definición clásica: los componentes básicos del Estado son la población, el territorio, el gobierno y la soberanía. Si bien los tratadistas especializados en la Teoría del Estado encuadran sus reflexiones, principalmente, en la experiencia europea, establecen categorías de análisis aplicables a todas las formaciones sociales. Coinciden en que los individuos son libres por naturaleza. Sin embargo, gradualmente fueron aceptando renunciar en parte a este derecho inalienable, subordinándose — a extremos de servidumbre— a un ente político provisto de la fuerza necesaria para garantizar su vida y sus patrimonios familiares.

En rigor, el surgimiento del Estado moderno entraña el compromiso de erigirse en protector de las familias, en defensor de las vidas y de los patrimonios de los miembros de la sociedad. El bienestar común es tarea impensable sin la presencia del Estado.

Con la eclosión de un nuevo sistema de producción -fundado en la contratación voluntaria de la fuerza de trabajo— surge el Estado Nacional propio del capitalismo, con acotaciones pactadas en lo concerniente a su relación con la sociedad.² Aparece un contrato social encarnado bajo la forma de una Constitución que establece las bases de la gobernabilidad: los derechos de los gobernados y las obligaciones de los gobernantes. Se instituye el principio de la división de poderes: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo. En el mundo de las monarquías, se implantan sistemas de gobierno parlamentario; en otros países se fundó el sistema republicano-presidencialista.



En los casos en que el gobierno ha sido electo al amparo de las banderas de la social democracia, la sociedad adoptó el Estado del Bienestar donde el gobierno asume la responsabilidad de implantar la seguridad social universal y brindar a la sociedad el desempleo; a cambio, la sociedad acepta transferir al gobierno una parte considerable del PIB bajo la forma de impuestos elevados,

1 Suárez Dávila, Francisco y Aguilera Gómez, Manuel. La gobernabilidad en México ante los desafíos del entorno global. Cuadernos de gobernabilidad y fiscalización, no. 12. México: UNAM, 2017. Págs. 39-66

2 Louis Althusser, (1969) *Fundamentos ideológicos del Estado*. México: Ed. Siglo XXI.

en la escala necesaria para que el Estado pueda cumplir sus compromisos.

El caso mexicano

Las fuerzas políticas involucradas en el proceso revolucionario iniciado en 1910 se propusieron lograr la pacificación del país mediante un arreglo político-electoral durante la convención de Aguascalientes; sin embargo, fracasaron. Dos años después, en 1917, se funda la Tercera República mediante un pacto político y contrato social plasmado en la Constitución. Este ordenamiento no fue contemplado sólo como un gran marco jurídico, sino era, sobre todo, un pacto de las fuerzas militantes para instaurar un orden social sujeto a reglas conducentes a brindar a las familias mayor seguridad en sus patrimonios, mayor acceso a la propiedad rural mediante un programa masivo de redistribución de la propiedad de la tierra rural, un sistema educativo accesible a todos los estratos sociales, normas legales para protección a los empleos mediante reglas en las relaciones de asalariados y patrones, la separación del Estado y la Iglesia y, en suma, crear un gobierno obligado a defender la soberanía sobre el patrimonio nacional y comprometido con el desarrollo de las capacidades productivas de la Nación. Por tanto, ese pacto social asume la jerarquía de mandato para los gobiernos instaurados conforme a las normas propias de un sistema republicano-presidencialista-federal. Su responsabilidad suprema radicaba en desempeñar un papel protagónico en el desenvolvimiento económico de la República. En rigor, estatuyó el Estado Benefactor³ dotado de atribuciones suficientes para hacer cumplir los derechos sociales que por primera vez aparecían claramente establecidos en un contrato social.

La Constitución se convirtió en un programa de acción de cumplimiento obligatorio para el Estado. Fue la guía principal en la conducción del gobierno a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas hasta el gobierno de José López Portillo.

La filosofía neoliberal

En los claustros académicos de las universidades estadounidenses y en las oficinas influyentes de los corporativos financieros internacionales empezaron a propalarse las ideas opuestas al estado "intervencionista" y postularon el Estado Neoliberal cuya función fundamental radica en garantizar a los ciudadanos el pleno disfrute de sus derechos y limitar las funciones de autoridad.⁴ Se proclama el nacimiento del "Estado

Mínimo" desprovisto de toda capacidad para actuar en el terreno de la economía, porque esa regulación debe ser obra de las fuerzas del mercado, y sus funciones centrales deben estar relacionadas con el Estado Policía postuladas hace tres siglos por Adam Smith. Uno de los voceros más preclaros de esta línea de pensamiento, George Reisman lo define en los siguientes términos: Nosotros queremos una sociedad en la que el papel del gobierno se limite a la protección de los derechos individuales y en la que, por lo tanto, el gobierno use la fuerza sólo en defensa y vindicación contra el inicio de la violencia. Queremos una sociedad en la que los derechos de propiedad sean reconocidos como uno de los principales derechos humanos; una sociedad en la que nadie haya de sufrir debido a su éxito por la envidia de los demás; una sociedad en la que toda la tierra, recursos naturales y otros medios de producción sean de propiedad privada. En tal sociedad, el tamaño del gobierno sería menos de la décima parte del que es ahora en términos de gasto público. La mayor parte del Estado, tal como existe ahora, sería eliminado: virtualmente todas las agencias estatales y departamentos con las excepciones de defensa, interior, justicia y tesoro. Permanecería sólo un poder ejecutivo radicalmente reducido y unos poderes legislativo y judicial con facultades igualmente disminuidas. Al ciudadano respetuoso con las leyes de tal sociedad, el gobierno le parecería esencialmente un "vigilante nocturno", obediente y callado, haciendo sus rondas asignadas para que la ciudadanía pudiera descansar con la seguridad de que sus personas y propiedades estaban libres de agresión. Sólo en las vidas de los criminales comunes y estados extranjeros agresores, se haría notar la presencia del gobierno.

Las ideas neoliberales en torno al Estado Mínimo guardan cierta analogía conceptual con el anarquismo. Si bien los neoliberales no se proponen la desaparición del Estado, aspiran a reducirlo

3 Pastor Rouaix. (1946). Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. México: Gobierno del Estado de Puebla, Puebla.

4 Milton Friedman, (1966) *Capitalismo y libertad*. Ediciones Rialp España; George Reissman.(1998), *Capitalism: a Treatise on Economics*. James Books. Ottawa, Canadá; Ludwig Von Mises. (2001) *Crítica del intervencionismo: El mito de la tercera vía*. Madrid: Unión Editorial; Robert Nozick. *Anarquía, Estado y utopía*. México: FCE.

sensiblemente y a minimizar sus funciones y responsabilidades. En efecto, con la excusa de “adelgazar el Estado Obeso”, los postulantes de esta corriente de pensamiento proponen la eliminación de todas las instituciones de fomento para que el desarrollo sea producto “natural” de la interacción de las fuerzas del mercado; repudian las políticas a favor de la justicia social (más allá de la simple contención social) porque las juzgan inspiradas en la envidia de las personas pobres, hacia quienes han logrado acumular fortunas gracias a su esfuerzo personal; si bien no contradicen el principio webweriano de la legitimidad del Estado en el uso de la fuerza, sólo la justifican en casos de violencia social extrema que pongan en riesgo la libertad de las personas.

El estado mínimo en México

En sus memorias publicadas bajo el título *El cambio de rumbo*,⁵ el ex presidente Miguel de la Madrid explica el viraje hacia un nuevo papel para el Estado mexicano, el abandono del contrato social contemplado en la Constitución. En efecto, atrapado en conflictos políticos y sociales de diversa índole, al interior de ese gobierno comenzaron a cobrar vigencia las ideas neoliberales y con ellas la abdicación y rechazo a los referentes fundamentales del pacto social plasmado en la Constitución. La elite gobernante empezó a minar los cimientos de papel rector de la actividad económica mediante el debilitamiento del Banco de México: se redujeron sensiblemente sus facultades regulatorias y se cedió a la Banca de Inversión la posibilidad de financiar el abultadísimo déficit público mediante la colocación de valores gubernamentales, confiriéndoles a las Casas de Bolsa la opción de fijar las tasas de interés, hasta que en 1993 se le confirió al Banco Central el carácter de órgano autónomo cuya función única consistiría en promover la estabilidad de precios, incluyendo la de las monedas foráneas. Esta autonomía —constitucionalmente cuestionable— lo ha despojado de sus funciones de coadyuvante del desarrollo económico nacional. El Banco Central se fue desprendiendo de todos los fondos de fomento para el sector agropecuario, la vivienda, el turismo y las exportaciones. Y con motivo de la privatización bancaria, también fue relevado de su función de actuar como garante de los depósitos de los ahorradores en la banca comercial.

Con objeto de actuar como regulador del mercado de divisas, el Banco ha venido acumulando cuantiosas reservas. No existe argumento alguno para niveles tan altos porque entrañan un costo financiero descomunal. En efecto, el Banxico capta el ahorro externo principalmente mediante la emisión valores gubernamentales denominados en pesos, liquidables a plazos que oscilan entre 28 y 365 días. Los fondos internacionales de inversión los adquieren movidos por la alta tasa de interés que pagan, al tiempo que pueden adquirir primas de riesgo cambiario y recibir un rendimiento del orden del 6% anual, mucho más alto al prevaliente en su país de origen. Por esta vía, el gobierno mexicano ha captado poco más de 150 mil millones de dólares, es decir, alrededor del 80% del monto de la Reserva. Pero Banxico no guarda estos recursos en sus bóvedas; los coloca en el mercado internacional a tasas de interés del orden del 2%. ¿Quién paga la demencial diferencia entre ambas operaciones? Naturalmente son pérdidas cargadas a las finanzas nacionales.

Con objeto de apoyar a la Secretaría de Hacienda, el Banco le otorga un dividendo anual resultante de las operaciones cambiarias. En efecto, se entrega a la Secretaría de Hacienda las ganancias cambiarias resultantes no solo de las operaciones de compraventa de divisas sino de la revaluación (en pesos) de las reservas en moneda extranjera. Es una política por todos conceptos cuestionable.

En el curso de una década se fue enajenando el patrimonio de la nación: ferrocarriles, puertos, marina mercante, compañías de aviación, empresas siderúrgicas, ingenios azucareros, plantas procesadoras de productos agrícolas y de insumos agrícolas, fábricas de autos, de tractores y de maquinaria pesada, plantas automotrices, la banca comercial y empresas de seguros, la cadena hotelera más importante del país y, recientemente, las empresas energéticas.

Además, el nuevo paradigma se propuso anular el papel del Estado en la vida económica, priorizar la extracción del petróleo (con fines fiscales) y enajenar los activos patrimoniales de la Nación. Tales fueron los objetivos centrales de una filosofía económica sintetizada en la expresión el “mejor gobierno es el que no interfiere con las fuerzas del mercado”. En ese marco, se fueron abrogando las responsabilidades públicas relacionadas con el fomento económico y eliminando sus instrumentos de promoción al crecimiento. Debilitado en su poder, el gobierno pronto se mostró incapaz de cumplir con su obligación fundacional de brindar seguridad a las vidas y patrimonios de

5 Miguel de la Madrid. (2004) *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982-1988*. México: F.C.E.

los gobernados. Este progresivo deterioro del poder del Estado, repercutió de manera primordial en el debilitamiento del Presidente, titular del Ejecutivo. Transitamos del presidente omnipotente a un ejecutivo minusválido. En esa circunstancia se fue perdiendo la confianza en el Poder Ejecutivo y la democracia entró en su fase de desencanto creciente, desilusión compartida por la mayoría de América Latina.

De esta manera se fueron sembrando las semillas de un Estado Fallido, premonición que se ha convertido en una rampante realidad en diversas regiones del país.

Los saldos de la nueva orientación

El nuevo modelo de gobierno y de política económica ¿han sido satisfactorios para el país, para las familias? La comparación entre dos periodos puede ayudar a comprender el saldo del viraje político. Durante la etapa de 48 años, de la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-40) hasta la de José López Portillo (1976-82), el PIB nacional se multiplicó por 17; en la etapa del neoliberalismo, de Miguel de la Madrid (1983-1988) hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto, el PIB aumentó apenas al doble en 35 años. Es evidente la mediocridad del crecimiento económico nacional en los lustros recientes.

Suele afirmarse que, en compensación del lento crecimiento, se ha logrado avanzar en una etapa de estabilidad monetaria. Veamos la veracidad de esta afirmación. En los años de la reforma social y el desarrollo estabilizador, los precios de todos los bienes y servicios se duplicaron; en la etapa del neoliberalismo aumentaron en más de 500%. Merced al desenfreno en los precios fue preciso, en esta época, suprimir tres ceros a los signos monetarios. Tampoco en materia de paridad cambiaria tuvimos buenas noticias. Al principio del gobierno de Cárdenas el tipo de cambio era de tres pesos por dólar y se elevó al final del gobierno de López Portillo a 57.18 pesos. Con el nuevo modelo, el precio del dólar se ha elevado a 19,000 (viejos) pesos.

Desde otra perspectiva, se ha insistido en que ahora estamos inmersos en una suerte de estancamiento secular de la economía mundial y, por tanto, han desaparecido las fuerzas que impulsaban la economía nacional. Eso es cierto; pero nos hemos quedado muy atrás del mundo. En 1982, medida por su tamaño, la economía nacional ocupaba el lugar 8 en la escala mundial. Hoy ocupa el lugar 16. Desde otra perspectiva, en 1982, el PIB per cápita mexicano representaba más del doble (2.2 veces) del promedio mundial: ahora estamos debajo del promedio mundial (94%). Vamos caminando como los cangrejos: para atrás. Aumenta progresivamente la pobreza, se desvanecen las oportunidades de empleo bien remunerado, se expande la economía informal en un clima de criminalidad incontrolado.

A pesar de la contundencia de estos guarismos, círculos influyentes de la administración pública se empeñan en defender el modelo neoliberal.

Rechazan el riesgo a algún conflicto social originado por el estancamiento relativo. Argumentan, por ejemplo, que, en la etapa del desarrollo dinámico, los conflictos sociales menudearon; ahora, la tranquilidad ha sido signo de nuestra realidad social alterada sólo por hechos aislados de violencia originada por el combate al narcotráfico. En efecto, antes los conflictos sociales encontraban cauce por la vía del arreglo institucional; hoy, esos conflictos se encausan en forma natural por conducto de la actividad delincinencial, con enormes saldos trágicos en términos de vidas humanas. El país está convertido en un gigantesco cementerio clandestino.

A partir del establecimiento del neoliberalismo, la sociedad ha sido víctima de una “modernización de escaparate”,⁶ de una evolución social atrapada en el dogmatismo del consenso de Washington cuyos resultados trágicos son evidentes: lento crecimiento económico, insuficiente creación de empleos y propagación de la economía informal; mayor número de familias atrapadas en la pobreza; todo ello en un entorno de corrupción incontrolada. En paralelo, el gobierno así constituido ha sido incapaz de contener la violencia criminal y garantizar la seguridad de las personas lo que ha obligado a muchos empresarios a contratar contingente compuesto por más de medio millón de policías privados, de hombres armados. Prosigue la erosión irrefrenable de las instituciones y la enajenación masiva del patrimonio nacional puesto en subasta; y para colmo de los males, el sistema electoral se ha tornado extremadamente oneroso y moralmente envilecido. En conjunto, todas estas circunstancias tienen atrapada a la sociedad en un callejón sin salida. Somos víctimas del

6 Fernando Fajnzylber, (2006) Una visión renovadora del desarrollo de América Latina. Libros de la CEPAL. No. 92. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

estancamiento económico, de la capilaridad social obstruida; de un patrón de sumisión voluntaria a los designios de la banca internacional, sumisión cobijada por la fábula de preservar la solidez de los fundamentos macro- económicos; irremisible persistencia de la pobreza y la desigualdad; gobiernos impopulares, financieramente frágiles y un poder Ejecutivo políticamente desfalleciente.

La trampa de la ingobernabilidad

El sistema de persecución del delito está condenado al fracaso debido a una premisa perversa: si gobernar implica el ejercicio de acciones de autoridad, en el terreno político todo acto de autoridad es catalogado como autoritario. Así, de entrada, la autoridad es condenada de antemano por la opinión pública.

Además, el proceso penal acusatorio está viciado por la preeminencia de lo procesal en beneficio del ejercicio de la profesión de litigantes. Los querellantes siempre encuentran procedimientos para lograr la liberación de presuntos culpables mediante la apelación a procedimientos considerados violatorios del debido proceso.

Debido a la incompetencia de los órganos policiales civiles, las fuerzas armadas encargadas de la seguridad pública tienen en contra el expediente del uso desmedido de la fuerza. A los enfrentamientos con las organizaciones criminales se les juzga como si se tratase de un concurso de habilidades personales, una competencia de "suelo parejo". Es una aberración juzgar la lucha contra la delincuencia con parámetros propios de las contiendas olímpicas.

Finalmente, la acción acusatoria a cargo del ministerio público es cautiva de dos grandes vicios: inmoralidad e incompetencia técnica para aportar pruebas sobre la culpabilidad de los inculcados.



A esta situación se suma la crisis del federalismo. El entramado electoral ha llevado al surgimiento de un neo-feudalismo basado en el concepto adocenado de la soberanía de los estados como esencia del sistema federal lo cual se ha traducido en el libertinaje de los gobernadores. Con el falso argumento de haber sido despojados de fuentes propias de tributación, las autoridades locales han caído en una clara incapacidad y el desinterés por la recaudación, al extremo de depender en más del 95% de sus ingresos de las participaciones en impuestos federales, principalmente de los tributos relacionados con los hidrocarburos. Al declinar los precios internacionales del petróleo,

la crisis financiera de los estados y municipios ha sido paliada con el expediente del endeudamiento alentado por el propio gobierno federal. Lejos de enderezar sus esfuerzos a sanear su situación financiera, los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas aspiran a triunfar en los comicios mediante ofrecimientos de mayores dádivas y/o la eliminación de tributos locales. Todo ello se encuadra en un marco de inmoralidad porque los gobernadores repudian la facultad de la Auditoría Superior de la Federación a revisar el destino de las participaciones y aportaciones federales pues son catalogadas como parte de las finanzas locales. Y, por su parte, los órganos fiscalizadores de los gobiernos locales son inoperantes, reducidos a simples entidades glosadoras. Todo el aparato institucional conspira a favor de la corrupción y su secuela de impunidad.

Como corolario de este panorama es menester recordar que la incidencia de las actividades delictivas gravita en torno a trasgresiones legales del fuero común como el asesinato, el robo a mano armada, el secuestro, el despojo y la extorsión. Pese a corresponder a delitos de su competencia, los gobiernos de los estados se muestran indiferentes ante la criminalidad y, en la comodidad de contar con guardias pretorianas para su seguridad personal, movidos por un precario equilibrio electoral, se resisten a formar corporaciones policiales estatales y desaparecer los cuerpos policiacos municipales, probadamente incompetentes y coludidos con el crimen organizado.

Las crisis políticas sin opciones ideológicas

Al igual que en el resto del mundo, México está siendo víctima de un extravío ideológico. Cuando el grupo gobernante abandonó los compromisos fundacionales inscritos en el Contrato Social de la Tercera República, el destino del país se extravió en la confusión ideológica, perdió su identidad histórica. Testimonio de tal confusión se exhibe con toda su desnudez aberrante cuando se anuncia la enseñanza del idioma inglés en las escuelas primarias oficiales como eje central de la reforma educativa. Movidos por nuestro abstencionismo ideológico e indiferencia a nuestras raíces culturales, la llamada reforma educativa está marcando la ruta hacia la “filipinización” de la sociedad mexicana. De tener éxito esa política, dos generaciones serán suficientes para la implantación del nuevo idioma en todo el país. Así ocurrió en Las Filipinas.

Las contiendas políticas no están explícitamente dirigidas a conseguir proyectos de nación sino son simples instrumentos de acceso al poder y a sus privilegios. Mientras impere tal orfandad ideológica, no importa que partido gobierne: todos seguirán haciendo más de lo mismo, bajo la pauta dictada por las instituciones financieras internacionales.

Naturalmente, el proceso de deterioro de las instituciones no es inagotable. México ya está enfrentando las primeras consecuencias de la actitud intervencionista de presidente Trump, quien ha encontrado en el desgobierno imperante en nuestro país la excusa propiciatoria de intenciones agresivamente intervencionistas. Además de los asedios en relación con el TLCAN, ya ha anunciado públicamente una mayor intromisión estadounidense en asuntos mexicanos en respuesta a la manifiesta incompetencia del gobierno mexicano para poner orden en el territorio nacional. Además de pasividad y temor, el gobierno del presidente Peña Nieto no da signos de asumir una actitud firme y sólida en defensa del interés de la Nación, pero tampoco emprende las acciones conducentes a reprimir con eficacia la criminalidad imperante.

Alternancia Política y Transición a la Democracia en México

Rosendo Bolivar Meza¹

Alternancia política y transición a la democracia son dos conceptos y dos procesos diferentes que suelen concebirse como si fueran sinónimos o iguales, pero la realidad es que no lo son. Por alternancia política debe entenderse el cambio o la sustitución de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba, y este proceso es producto de un proceso electoral competido. En cambio, por transición a la democracia se entiende el puente que se cruza para pasar de un régimen autoritario hacia uno democrático; implica llegar a un nuevo pacto fundacional y en el trayecto se van construyendo nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores políticos. La transición concluye una vez que se ha logrado la consolidación democrática, en que los actores políticos están satisfechos con la nueva estructura económica y con la superestructura jurídico-política, siempre y cuando brinden condiciones de gobernabilidad, equidad, justicia y desarrollo.

En este sentido, pese a que se han presentado dos alternancias políticas en el Poder Ejecutivo federal, el México actual se encuentra inmerso todavía en la transición hacia la democracia, ya que persiste el sistema presidencialista aunque la figura presidencial ya no goza de los poderes que le daba el control absoluto que tenía del Poder Legislativo federal y del partido hegemónico o dominante, como lo fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos que lo antecedieron (el Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana), durante los últimos 71 años del siglo pasado.

Uno de los avances más significativos que ha tenido México en el proceso de transición a la democracia que se considera inicia en 1977 con la reforma política y electoral de ese año es que se ha dado la alternancia política. Este proceso fue de abajo hacia arriba y de la periferia al centro, ya que se inició en las presidencias municipales, continuó en las gubernaturas (por primera vez en 1989, en Baja California) y prosperó a nivel presidencial en dos ocasiones.

En el Poder Legislativo consistió en que, a partir de 1979, se fue incrementando el número de legisladores de oposición al partido gobernante, hasta que éste dejó de ser hegemónico, cuando a partir de 1997 se presenta claramente en México un sistema tripartidista conformado por el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), aunque hay además otros partidos emergentes, pero todavía minoritarios.

La realización de elecciones limpias y la alternancia política parecían ser la solución a los problemas del autoritarismo y un camino seguro hacia la democracia liberal, pero no fue así, pues hacía falta garantizar condiciones adecuadas de gobernabilidad; es decir, gobernar con eficacia y eficiencia, además de garantizar una real y efectiva reforma del Estado, aspectos de la mayor relevancia, aunque a efecto de no distraer del tema central de esta investigación no se abordan en este trabajo.

La alternancia política como parte de la transición a la democracia

El valor fundamental de la alternancia política es que no sólo cambien las personas o los partidos en el poder, sino que haya un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa. No es sólo un cambio de individuos, programas o ideologías, sino una modificación en la distribución del poder acompañado de una introducción de controles institucionales a la discreción gubernamental, generar incentivos para hacer políticas públicas más eficientes y equitativas, incitar a los políticos a satisfacer de manera más efectiva los intereses de sus representantes y contribuir a disminuir la incertidumbre asociada a cualquier proceso de transición.

Para hacer posibles los primeros gobiernos de alternancia en México fue indispensable garantizar que hubiera condiciones para que estos gobiernos fueran electos democráticamente mediante procedimientos limpios y equitativos. Para ello hubo que recorrer un largo camino con el fin de tener reglas electorales que permitieran una competencia real y transparente: que ya no fuera el propio gobierno el que se encargara de la organización y calificación de las elecciones, cortar el flujo de recursos públicos hacia el partido gobernante y distribuirlos equitativamente entre todos los partidos políticos con base en su propia presencia entre el electorado, crear organismos electorales

1 Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Vol. 6. No. 12, julio-diciembre del 2013. Págs. 33-53

ciudadanizados como lo fue el Instituto Federal Electoral (IFE), que próximamente se transformará en Instituto Nacional Electoral (INE); darle confiabilidad a los instrumentos de los comicios (padrón electoral, listas, actas, urnas, información, credencial de elector infalsificable, mecanismos de impugnación, etcétera) y tener una dinámica creíble de los procesos electorales. Junto con esto se realizaron diversas reformas electorales que han registrado avances considerables, pero que aún son insuficientes.

La transición a la democracia es más amplia y profunda que la alternancia política, por lo que no se limita únicamente a un resultado electoral que genera un cambio de gobierno o que un partido sustituya a otro en el poder. Es innegable que los asuntos electorales son el punto de partida de la transición a la democracia, aunque la democracia va más allá de las cuestiones electorales. El ejercicio de elecciones libres y transparentes facilita que los valores en torno a la libertad del ser humano prosperen y a la vez permitan su desarrollo integral. En el plano político, los procesos electorales democráticos otorgan la legitimidad necesaria para que los gobernantes se desempeñen con aceptación de la ciudadanía.



Esto se logra de mejor manera cuando en las elecciones pueden participar todos los partidos políticos que tienen representatividad e influencia en la ciudadanía, cuando hay una competencia equitativa entre los contendientes y cuando se respeta el resultado de las elecciones.

La democracia está compuesta de tres fases claramente distinguibles:

Las condiciones que deben existir para que pueda desarrollarse el proceso electoral de manera limpia y confiable.

La realización de las elecciones propiamente dichas, acompañadas de un voto libre, secreto, universal, creíble y legítimo.

La manera en que funciona después de las elecciones: el gobierno democrático propiamente dicho, ya que hay gobiernos elegidos democráticamente pero que no gobiernan democráticamente.

Gobernar democráticamente no tiene que ver con quién tiene el poder sino a quién beneficia el poder. Gobernar democráticamente es, entonces, gobernar en beneficio del pueblo. Si se toma en cuenta que la raíz etimológica de democracia viene de *demos* (pueblo) y de *cracia* (poder), entonces el *demos* debe estar por encima del *cracia* o, si se prefiere, la *cracia* debe estar al servicio del *demos*.

La democracia no resuelve los problemas, sino que, mediante las elecciones como parte integrante de la democracia, se elige a quienes los deben resolver. Trata no sólo de cómo se elige un gobierno, sino de cómo se gobierna y, sobre todo, para quién se gobierna. La democracia sólo puede florecer dentro de un Estado de derecho y defiende la igualdad de oportunidades. Implica alternancia en el poder; remoción pacífica de los gobernantes; prohibición del mandato imperativo; transparencia en el ejercicio del poder; descentralización, pluralismo razonable y amplia tolerancia; debate público frecuente y canales de expresión de la voluntad general (además de elecciones) como el referéndum y el plebiscito.

Una de las características principales de la democracia es permitir reformas (como las políticas y electorales) sin violencia y, por consiguiente, poder remover pacíficamente a los gobernantes cuando no cumplan bien con su función. Esto último se hace mediante las elecciones. Si un gobierno no resulta bueno, los ciudadanos lo deben castigar eligiendo otra opción política, es decir, otro partido, en las siguientes elecciones, por lo que la alternancia en el poder es condición para la democracia.

En el caso de México, entre 1929 y 1977, desde la creación del PNR y su transformación posterior en PRM, en 1938, y luego en PRI en 1946, y hasta 1977, año de la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y de la puesta en práctica de la reforma política más importante que se haya implementado en el país, el sistema político mexicano se definió como de partido hegemónico, con su figura central: el PRI, el cual ejercía tanto el gobierno federal como la mayor parte de los estatales y los municipales, así como con amplias mayorías tanto en la Cámara de Diputados federal y el Senado, como en los congresos estatales, sin que hubiera alternancia política en el ámbito federal ni se cumplieran las condiciones de democracia descritas.

En contraparte, los partidos de oposición que surgieron durante la época de hegemonía del PRI en la segunda mitad del siglo XX eran políticamente débiles, y se podían dividir claramente en tres bandos:

Los partidos satélites, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), creado en 1954, y el Partido Popular creado en 1948 y reestructurado en 1960 para convertirse en Partido Popular Socialista (PPS), que recibían pequeñas cuotas de poder y subsidios oficiales e inclusive se adherían a las candidaturas presidenciales del PRI, que por su poca representatividad perdieron su registro a fines del siglo XX por no obtener los votos necesarios para mantenerlo.

La llamada oposición leal, representada por el PAN creado en 1939 oponiéndose principalmente a la intervención del Estado en la economía.

La oposición extrainstitucional, representada fundamentalmente por el Partido Comunista Mexicano (PCM) creado en 1919 y desaparecido como tal en 1981 para dar paso a la creación de otros partidos de izquierda, que representaba una oposición real pero excluida de los cauces y procedimientos electorales. Este partido logró su registro en 1979 y posteriormente se transformó y se unió con otras fuerzas de izquierda, para dar paso a la creación del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en 1981, con lo que continuó el proceso de aglutinamiento de la izquierda en México hasta dar paso a la creación del Partido Mexicano Socialista (PMB) en 1985, el cual cedió su registro para crear el PRD en 1989.

Cabe recordar que la década de 1960 se caracterizó por el surgimiento de movimientos sociales de carácter urbano que cuestionaron la eficacia del sistema político mexicano. El movimiento estudiantil-popular de 1968 fue uno de ellos y con éste se generalizó la crítica al autoritarismo del sistema político mexicano, ya que sus demandas hicieron evidente la falta de democracia y la necesidad de realizar cambios políticos.

La respuesta del gobierno a las demandas de democratización de aquella época fue mediante la represión, por lo que a partir de entonces surgieron algunos actores políticos que más que las negociaciones buscaban la confrontación con el gobierno, como es el caso de algunos movimientos guerrilleros que buscaron hacerse del poder mediante la vía armada.

En contraparte se crearon nuevos partidos de izquierda y de derecha que buscaban llegar al poder mediante la lucha electoral. Sin embargo, muchas de estas luchas fracasaron al toparse con un partido hegemónico o dominante: el PRI y su gobierno, capaz de movilizar a grandes sectores de la población y de dar respuesta satisfactoria a algunas de las demandas sociales a través de

políticas públicas de beneficio social, además de lograr cooptar a algunos integrantes de la oposición al sistema.

Una de las consecuencias del movimiento estudiantil-popular de 1968 fue la llamada “apertura democrática”, pues como su nombre lo indica el grupo gobernante buscó abrir espacios políticos y democráticos mediante la creación de nuevos partidos políticos, a quienes quisieran seguir el camino de la lucha electoral. Pero, quienes no participaron en este camino y buscaron la toma del poder por la vía armada, mediante la lucha guerrillera, fueron combatidos con la llamada *guerra sucia* orquestada por distintas corporaciones policiacas y militares del gobierno federal, y que consistió en exterminar físicamente a las guerrillas y controlar, por medio de la represión, a la disidencia política que no quisiera participar por las vías institucionales.

A principios de la década de 1970, con la “apertura democrática” del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), surgieron nuevos partidos políticos como el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), que ampliaron la gama de opciones políticas en el país, aunque sin posibilidades reales de triunfo, pues el PRI seguía siendo hegemónico.

Realmente, en todo este periodo las elecciones se realizaron con regularidad, pero en un esquema de competencia controlado por las instituciones del Estado, por lo que se convirtió en un ritual de renovación de los poderes federales y locales, así como en espacios de negociación con diversas fuerzas políticas, pero no en la arena donde se desarrollaba la lucha real por el poder.

Pese a esta apertura política y al incremento de las opciones electorales, había sectores de la población que no se sentían identificados ni representados por los partidos políticos, por lo que conformaron grupos guerrilleros por considerar que el cambio sólo se podría dar por la vía de las armas.

Gracias a la inteligencia política de Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), se buscó una serie de alternativas para evitar que se generalizara la violencia y se pudiera caer en la ingobernabilidad. Por eso, en 1977 se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que además de ser una reforma electoral, fue también una reforma política que logró atraer a los actores y a los partidos políticos de oposición para acercarlos a la lucha electoral y a la actividad parlamentaria. Esto no significó, de ninguna manera, un cambio de régimen político, ya que, aunque gradualmente los partidos de oposición venían ganando espacios en la Cámara de Diputados, en lo fundamental el PRI seguía ocupando un lugar predominante en los tres poderes federales y en las gubernaturas de los estados.

Es precisamente aquí donde se presenta lo que los transitólogos consideran como el inicio de la transición a la democracia, o lo que otros consideramos como el inicio de la construcción de la alternancia política, ya que la reforma político-electoral de 1977 logró que el espacio electoral se convirtiera en el centro de la lucha por conquistar ciertos espacios de poder para una parte importante de las fuerzas de oposición, permitiendo que se desarrollaran viejos y nuevos partidos que todavía.

Con la reforma política y electoral de 1977 se presentó un doble proceso: por un lado, se incrementó la legitimidad del gobierno, ya que fue una apertura promovida desde el Poder Ejecutivo y, por el otro, el autoritarismo comenzó a debilitarse, ya que las demandas de participación política se incrementaron, los partidos diferentes al PRI se volvieron más competitivos y la importancia del voto aumentó.

Fue en 1977, con la aprobación y puesta en vigor de la LFOPPE, cuando al menos en el ámbito electoral se inició la construcción de la alternancia política en México. Con esta reforma política y electoral se comenzó a sanear el sistema político mexicano por medio de la flexibilización del Estado ante la sociedad civil, a partir de la incorporación y organización de las minorías descontentas en partidos políticos registrados o condicionados al resultado de las elecciones, por medio de lo cual buena parte de la lucha política manifestada por vías no institucionales pasó a manifestarse por medio del voto electoral y por los debates parlamentarios, con lo que el Estado logró la institucionalización de la oposición y el control del descontento.

La reforma política y electoral de 1977 fue una salida a la inconformidad de ciertos sectores de la sociedad que no tenían acceso a la participación política; surgió como respuesta a la falta de

confianza y credibilidad en el sistema político mexicano, que se encontraba en crisis desde 1968.

La burocracia política gobernante se valió de la reforma política y electoral de 1977 como vía para salvar y fortalecer el sistema. Para ello, tuvo que abrirse democráticamente y dar espacio a la acción de las corrientes políticas opositoras. Con esto logró recuperar cierto consenso, credibilidad y legitimidad, ya que daba la apariencia de ser un régimen democrático y pluralista.

Los cambios políticos impulsados por el propio grupo gobernante y avalados por los partidos de oposición brindaron la posibilidad de promover reformas políticas y electorales que en lo general permitieron avanzar en la democratización.

A la reforma política y electoral de 1977 expresada en la LFOPPE le siguieron otras reformas más electorales que políticas, como el Código Federal Electoral de 1986 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990, con sus respectivas reformas y adiciones hasta la actualidad,⁴ que liberalizan paulatinamente al régimen político, amplían los espacios de participación de las fuerzas políticas opositoras y permiten el crecimiento de segmentos de la sociedad civil cada vez más críticos, que empiezan a utilizar su voto como lo hacen todos los ciudadanos de los países democráticos. Simultáneamente se han ido construyendo partidos políticos cada vez más aptos para la competencia electoral y con cierta presencia en la ciudadanía, a grado tal de lograr mantener su registro, aunque no en todos los casos esto ha sido así, ya que se han creado partidos que han desaparecido por no alcanzar el mínimo de votación que les demanda la ley electoral.

Este prolongado proceso de reformas electorales ha significado avances y retrocesos en la consolidación de un sistema plural de partidos con instituciones capaces de garantizar la transparencia en la organización y calificación de las elecciones. En muchos sentidos, las constantes reformas electorales fueron una de las maneras en que el PRI y el gobierno respondieron a las demandas y presiones de los grupos sociales y los partidos de oposición, ya sea para abrir espacios a la participación o para cerrarles el paso, evitando que ciertas fuerzas opositoras crecieran en importancia, pudieran coaligarse o presentar candidaturas comunes, así como establecer la antidemocrática cláusula de gobernabilidad para garantizar la mayoría en la Cámara de Diputados al partido con más votos, aunque éste no rebasara el 50% del total de la votación.

Se desarrolló un proceso en el cual los movimientos sociales y políticos dieron mucha importancia a las elecciones y los partidos, hasta llegar a las elecciones de 1988, cuando entró en crisis el sistema político y electoral, tanto por la salida del PRI de importantes integrantes de la clase política, como por el alto nivel de competencia alcanzado por la oposición, en particular por el Frente Democrático Nacional (FDN) que apoyaba la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano a la Presidencia de la República, quien obtuvo un alto porcentaje de la votación y que seguramente logró más votos de los que se le reconocieron oficialmente. Esto mismo pudo haber pasado en las elecciones presidenciales de 2006 con la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador. La flexibilidad del sistema político le permitió reconstituirse, aún después de esas cuestionadas elecciones presidenciales, al realizarse diversas modificaciones en materia electoral.

Prácticamente durante las dos últimas décadas del siglo XX se dieron pasos importantes para romper el sistema autoritario, ya que los diferentes actores políticos empujaron hacia la realización de una serie de reformas electorales que posibilitaron la alternancia en el poder iniciándose, como ya se mencionó, de la periferia al centro, es decir, comienza en los municipios, continúa en los congresos locales y en el Congreso federal, pasa por las gubernaturas, hasta llegar a la Presidencia de la República.

Aunque el PRI logra conservar la mayoría en el Poder Legislativo federal hasta 1997, y la Presidencia de la República hasta el 2000 (aunque la recupera en 2012), la votación en su favor disminuyó elección tras elección, a grado tal de perder varias presidencias municipales, gubernaturas y espacios en el Poder Legislativo. Durante este lapso, muchas elecciones fueron fuertemente cuestionadas por falta de transparencia en los resultados y por la desigualdad en las condiciones de la competencia. En todo este proceso, el PRI como partido hegemónico y dominante gradualmente fue despojado de sus privilegios y, al mismo tiempo, los demás partidos dejaron de estar subordinados al sistema.

La alternancia política a partir de 2000

La transición de un régimen autoritario a uno democrático no puede consumarse plenamen-

te con la llegada al poder de un gobierno electo mediante procedimientos electorales pacíficos y legales, aunque ese gobierno provenga de un partido de oposición, diferente al que gobernaba anteriormente. Esto es, la alternancia política no hace milagros, sino que, por el contrario, en ocasiones puede generar nuevos problemas. Un gobierno de alternancia llega precedido de una serie de expectativas de cambio, que difícilmente puede cumplir por razones diversas, como problemas fiscales para tener suficientes recursos para realizar los planes y programas prometidos, la resistencia al cambio por parte de los desplazados del poder, los largos tiempos de aprendizaje que tiene que invertir el nuevo grupo gobernante para ejercer sus funciones, entre otros. Los gobiernos producto de la alternancia también se vuelven blanco del ataque y de la vigilancia del partido que perdió el poder y de los otros partidos que no ganaron las elecciones.

La alternancia genera una nueva cultura política o al menos así debería de ser, en donde el voto ciudadano se vuelve importante como instrumento de opinión y de presión. Las relaciones de un gobierno producto de la alternancia entran en un vínculo de contrapeso con los otros poderes (Legislativo y Judicial) y con otros factores reales de poder como los medios de comunicación, los partidos políticos, los gobiernos estatales de oposición al presidente que son electos por partidos diferentes, por mencionar algunos casos.

En las elecciones presidenciales de 2000, después de 71 años ininterrumpidos en el poder como PNR/PRM/PRI, este partido perdió la Presidencia de la República, pero mantuvo la mayoría simple en la Cámara de Diputados, una buena cantidad de senadores, la mayoría de los congresos locales, la mayoría de las gubernaturas y la mayoría de las presidencias municipales del país, pudiendo regresar al poder presidencial en 2012, en mucho capitalizando los desaciertos e insuficiencias de los dos gobiernos panistas encabezados por Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

El cambio de partido y de grupo gobernante cuando el PAN sustituyó al PRI en el Poder Ejecutivo federal, a partir de 2000, fue una alternancia política insuficiente, ya que en esos 12 años no se hicieron las leyes ni se reformaron las instituciones como el cambio democrático requería. Cambió el partido en el poder con la llegada de un grupo gobernante distinto, pero no necesariamente mejor capacitado ni más experimentado políticamente que el anterior. Hubo alternancia en el poder, pero no necesariamente una democracia acabada.

El resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000, con las que se inició la primera alternancia presidencial, no sólo cambió la composición del poder político en México, sino que también modificó, de manera radical, el curso del debate sobre la transición mexicana a la democracia. De un lado estaban los que daban por concluida la transición a la democracia con la derrota electoral del PRI en la Presidencia de la República, mientras que del otro lado estábamos los que considerábamos que la transición sólo había avanzado con la alternancia en el poder a partir del triunfo electoral de Vicente Fox Quesada y la Alianza por el Cambio, conformada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), por lo que esta fuerza encabezó el primer gobierno de la alternancia política en México de 2000 a 2006, sin que esto significara una transición concluida o una consolidación democrática.

Con el resultado de las elecciones del 2 de julio de 2000 se originó la alternancia política, sin duda alguna la parte más importante de la transición, ya que el PRI dejó de ocupar la Presidencia de la República y su lugar lo ocupó un presidente electo propuesto por otros partidos, en este caso del PAN y el PVEM, su aliado para esa coyuntura.

Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox (autodenominado como el “gobierno del cambio”) no cumplió del todo sus promesas de campaña cuando éste fue candidato, ni realizó el cambio prometido, en parte porque no pudo o no se atrevió a ello y en parte derivado también de los problemas propios a los que se enfrenta un gobierno de alternancia, como idealizar las promesas de la democracia y luego entrar en el ciclo de la gran decepción, las resistencias al cambio, así como reclamos de la opinión pública y de la ciudadanía por las promesas incumplidas.

Después de la alternancia política de 2000 en México, la transición a la democracia entró en una fase de estancamiento en la que aún se encuentra, ya que no hubo la capacidad ni la voluntad política del gobierno federal encabezado por Vicente Fox para impulsar la reforma del Estado necesaria para consolidar un nuevo régimen democrático.

La alternancia política en la Presidencia de la República no garantizó por sí misma la reforma

del Estado, entendida como los cambios legales e institucionales que se requieren para el mejor funcionamiento del Estado. A esto se agrega la incapacidad o desinterés del gobierno de Fox para darle congruencia al proyecto de cambio que lo llevó a la jefatura del Poder Ejecutivo federal. Por ello, después de la alternancia política de 2000, el gran desafío para México fue y sigue siendo realizar la reforma del Estado, en lo cual generalmente coinciden casi todos los actores políticos, aunque no todos están de acuerdo en qué reformas realizar y para qué forma de Estado.

A partir de entonces se hizo claro que la única alternativa viable en México para consolidar la alternancia política y avanzar en la transición a la democracia era y sigue siendo realizar seriamente una profunda e integral reforma del Estado, que haga que las leyes e instituciones sean compatibles y generen un ambiente democrático.

En la democracia la alternancia política no significa por sí misma transición ni consolidación democrática. Un verdadero sistema democrático ofrece y permite mediante la competencia electoral la renovación del grupo que gobierna, de las élites políticas, de los partidos y hasta los proyectos de nación, sin que esto signifique llegar a rupturas institucionales. Cuando existe un régimen democrático, la alternancia en el poder entre un partido y otro no significa por sí misma transición (si no hay un cambio de régimen político y se mantiene el mismo sistema político), pero cuando esto sucede en regímenes políticos no del todo democrático como en el caso mexicano, el cambio de grupo gobernante puede tener más importancia.

La primera alternancia política en México realizada en 2000 debió servir para iniciar la transformación del antiguo aparato de dominación, sustentado muchas veces en una amplia red de complicidades que durante los años de la hegemonía y el dominio priista prevaleció en México. Por ello la alternancia en la Presidencia de la República debió servir para avanzar y profundizar hacia la plena democratización del poder y la sociedad, y sentar las bases para una reforma del Estado que incluyera los cambios estructurales que tanto institucionalmente como legalmente se necesitaban y siguen necesitándose.

La alternancia del 2000 que llevó al PAN a la Presidencia de la República se hizo sin mediar un proyecto de gobierno que incluyera las reformas económicas, sociales y políticas para consolidar la democracia y lograr una mejor gobernabilidad.



Más aún, el voto del 2000 cambió mínimamente la realidad del poder (hubo un redimensionamiento y una nueva relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y se presentó un presidencialismo acotado), pero no se transformó sustancialmente la estructura política, pues no hubo un cambio del régimen político; el sistema político mexicano prácticamente se mantuvo intacto y el marco legal sólo sufrió algunas adecuaciones.

Este señalamiento es muy importante, porque pese a la alternancia política, durante el gobierno de Vicente Fox se seguía viviendo con casi las mismas instituciones y con similares modos de hacer las cosas como en la era priista, a pesar de que el poder se había dispersado. Ya sin el PRI, la Presidencia de la República resultaba ser muy débil en términos constitucionales, por lo que era necesario reconstruir la eficacia de la acción gubernamental y restaurar la capacidad del sistema en la toma de decisiones y emprender acciones en un marco de rendición de cuentas y con pesos y contrapesos efectivos.

Si bien es cierto que la alternancia política realizada en 2000 era una necesidad para el proceso de democratización del país, a lo largo del gobierno de Vicente Fox y sobre todo cuando éste concluyó en 2006, fue evidente que la mera alternancia era una condición necesaria, pero no suficiente, para acelerar los cambios políticos y económicos que el país necesitaba y sigue necesitando.

En el 2000 debió haber empezado la consolidación democrática a partir de la alternancia política. Sin embargo, ni Vicente Fox ni sus colaboradores estuvieron a la altura de su responsabilidad histórica y frustraron el proceso de consolidación democrática desde su etapa inicial, por la falta de visión y de grandeza tanto del jefe del Poder Ejecutivo como de su gabinete, la mayoría formados en el mundo de la gran empresa privada y carentes de experiencia política.

El cambio no llegó, al menos no en la forma en que se prometió: la actividad económica siguió casi igual, la estructura social siguió siendo muy desequilibrada, el marco legal tuvo cambios menores y la estructura institucional mantuvo en muchos casos su ineficacia.

La estrategia que siguieron Vicente Fox y sus operadores políticos no fue la adecuada para lograr los acuerdos legislativos y políticos necesarios, pues se privilegió la imposición mediática sobre la negociación política. Esta falla estratégica es también otro de los aspectos que ayudan a explicar el fracaso de ese gobierno para sacar adelante gran parte de sus reformas, al menos las más importantes, que fueron las llamadas reformas estructurales y la propia reforma del Estado.

Ya en el gobierno del también panista Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), a quien siempre acompañó el cuestionable resultado del proceso electoral de 2006, se plantearon diversas iniciativas que buscaban acabar con el debilitamiento del poder presidencial que comenzó a darse a partir de la alternancia política del 2000, donde el presidente perdió algunas de sus facultades constitucionales y metaconstitucionales, además de considerar que el pluralismo había resultado hostil a la modernización de México y propiciado un alejamiento progresivo entre la ciudadanía, la política y los políticos.

Al no estar en condiciones de consensuar reformas estructurales tanto por su cuestionamiento de origen como por la no consolidación política del partido al que pertenecía, el gobierno de Felipe Calderón se concentró en promover reformas políticas que buscaran consolidar la alternancia política y abrieran espacios para una gobernabilidad democrática. Sin embargo, su propuesta de reforma política fue recibida con diversos cuestionamientos por parte de los legisladores, fundamentalmente de los de oposición al PAN, por lo que tardaron casi tres años en dictaminarla y sacar su propia propuesta, en algunos sentidos distinta a la enviada por el presidente.

Con estas reformas aprobadas por el Congreso de la Unión al término de su mandato (por lo que éstas no lo beneficiaron a él), se logró que el presidente de la república tuviera nuevas facultades que no tuvieron sus antecesores.

Una de esas facultades fue la de presentar hasta dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones. Se contempla que si el presidente no puede tomar posesión de su cargo en el Congreso de la Unión el día 1 de diciembre del año electoral (cada seis años), podrá rendir protesta fuera del Congreso en caso de que haya problemas para hacerlo en ese recinto, pudiendo hacerlo ante los titulares de las mesas directivas de las dos cámaras legislativas, ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Otra reforma se refiere al mecanismo de sustitución presidencial

en situaciones de excepción.

En aras del equilibrio de poderes se contempla la ratificación por parte del Senado de nombramientos que haga el presidente en casos como el Procurador General de la República, diplomáticos (embajadores y cónsules), empleados superiores de Hacienda, integrantes de órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; además de jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Conclusiones

Antes de la primera alternancia política, la de 2000, muchos consideraban que la derrota política del PRI al perder la Presidencia de la República se acompañaría de una crisis institucional. No ocurrió así porque como tal este partido no perdió todo el poder (sólo el Ejecutivo federal) y por tanto no desapareció, simplemente dejó de ser hegemónico, ya que siguió manteniendo el poder en la mayoría de los estados y municipios, así como buena parte de las gubernaturas, las diputaciones federales y las senadurías.

Se equivocaron aquellos que imaginaban que con la derrota electoral del régimen del partido de Estado en las elecciones presidenciales de 2000 se desembocaría de manera automática en una convivencia política más democrática y una gestión gubernamental más eficaz. Durante los 12 años del PAN al frente del poder presidencial entre 2000-2012, sus dos gobiernos no pudieron, o simplemente no quisieron, desterrar las principales inercias constitucionales y prácticas sociales del pasado autoritario.

Aun con la doble alternancia en el poder presidencial (la de 2000 y la de 2012) sigue haciendo falta una renovada arquitectura legal para México, que derive en un régimen político con una democracia más funcional, que termine definitivamente con los resabios autoritarios y los estilos de hacer política del viejo régimen construido por el PRI.

El gran problema es que el PRI regresa al poder presidencial prácticamente sin haber cambiado. Durante los dos sexenios en que fue oposición a nivel federal (2000-2006 y 2006-2012), no realizó un debate interno que modificara su organización ni redefiniera su ideología y su programa. Se concretó a mantener y reforzar sus tres vertientes de control político que son la propiamente burocrática (manejar el PRI nacional y las candidaturas federales); la de los estados, donde tenía una fuerte presencia y mantenía el poder en varios de ellos; así como su relación con las corporaciones, sin renovarse realmente.

Con la segunda alternancia política en México a través del retorno del PRI al poder presidencial en 2012, se deberá dar también una alternancia al interior de ese partido en cuanto a los liderazgos, los grupos que lo dirijan y el proyecto que impulsen. Enrique Peña Nieto y su grupo cometerán un gran error si gobiernan con la mentalidad, los esquemas y los atavismos de cuando el PRI era el partido hegemónico.

La democracia mexicana sigue siendo pobre en resultados, ya que no basta sólo con hacer elecciones, competir y ganar o perder; hace falta también saber gobernar en democracia. No es lo mismo el acceso al poder que el ejercicio del poder. Sigue haciendo falta alcanzar un ejercicio del poder adecuado, eficaz y que ofrezca resultados

Una de las razones principales del poco éxito de la transición mexicana ha sido la falta de transformación de los partidos políticos, principales instituciones responsables de la articulación y representación de los intereses e inquietudes ciudadanas en un contexto democrático, ya que no han sabido aprovechar el nuevo clima de mayor competencia política para acercarse a la población, democratizar sus procedimientos internos y rendir cuentas a la ciudadanía.

La transición democrática mexicana sufrió una grave herida a consecuencia de la forma en que se realizaron y se calificaron las elecciones presidenciales de 2006. Tuvo una regresión, dio una vuelta en U, porque sobrevivieron piezas fundamentales de un autoritarismo que se moderniza y porque la democracia funciona sólo para beneficio de unos cuantos, por lo que aún con los avances obtenidos hay una transición estancada y una democracia hasta ahora fallida, por lo que la democracia mexicana sigue siendo imperfecta y todavía está en construcción.

La democracia mexicana podría estar sometida a menores presiones y, sobre todo podría producir mejores resultados, si los actores políticos se pusieran de acuerdo en un conjunto de re-

formas que les permitiera hacer su trabajo de manera más eficiente y expedita.

Por lo menos en las últimas tres décadas ha sido mucho lo que se ha escrito y se ha discutido sobre la transición a la democracia, sobre todo en la coyuntura de la alternancia política. Lo que hace falta ahora es pasar de la etapa reflexiva a la etapa de presentación de propuestas legislativas que generen un nuevo marco legal e institucional para sustentar las reformas estructurales que el país requiere: en beneficio de toda la ciudadanía.

Ingovernabilidad, Violencia e Inseguridad

Zenón Vargas Morales¹

La violencia social es otra de nuestras preocupaciones, por cuanto en la actualidad, el país afronta una tendencia ascendente de dicho fenómeno, los organismos del Estado se encuentran rebasados y por tanto, limitados para cumplir sus funciones de preservar la seguridad ciudadana y el bienestar de las grandes mayorías. Las diversas estrategias de control social asumidas por los diversos regímenes políticos durante las últimas décadas, no han dado los resultados esperados.

Durante la última década, América Latina es escenario no sólo de grandes manifestaciones de descontento social, sino del incremento de la violencia social y política. Países como Guatemala, El Salvador, Jamaica, Brasil, Nicaragua, Colombia, México, ocupan las tasas más altas de homicidios.

En el caso de los dos primeros países alcanzan a 150 por cada cien mil habitantes. Lima, aún se encuentra por debajo de la magnitud de violencia de otras ciudades de América Latina y el Caribe, pero la ola de criminalidad y de inseguridad en todos los espacios de la ciudad, es creciente y alarmante.

Como la violencia es consecuencia de un malestar en la sociedad, se necesita buscar las causas estructurales y coyunturales que expliquen su origen. Es, en esa dirección, que relacionamos con la variable gobernabilidad, dejando de lado un conjunto de variables también importantes para su análisis causal. Las respuestas son sólo algunas reflexiones preliminares y en esa medida, nos sirve de hipótesis de trabajo. Son considerados elementos de contexto: la reducción de la tasa de inflación, el control de la subversión, la reinserción en el mercado internacional, como también el incremento de la pobreza y la desigualdad.



Cuando en la década del ochenta, el Perú se reincorpora a la democracia³, lo hace en un contexto de nuevas tendencias y cambios: la globalización de una economía de mercado, violencia política con características mesiánicas, fin de los socialismos reales y la hegemonía de la ideología liberal. Es dentro de este contexto internacional y nacional, que se acentúa una situación de ingovernabilidad en democracia, cuyas características se pueden visualizar en dos planos: por un lado,

1 Vargas Morales, Zenón. Ingovernabilidad, Violencia e Inseguridad. En: Revista de Investigaciones Sociales. Año IV. No. 5, 2000. Págs. 145-162

la incapacidad de los gobiernos para consolidar la democracia y el Estado de Derecho, y por otro, la incapacidad para plantear políticas que permitan superar la brecha social.

La lógica de los actores de la gobernabilidad

El problema del buen gobierno, la violencia y la seguridad ciudadana siempre han estado presentes en la preocupación de filósofos y pensadores sociales desde la filosofía clásica griega hasta el pensamiento social contemporáneo. Esto debido a que desde los albores de la civilización, el hombre establece relaciones más complejas que las relaciones de parentesco. Posteriormente, se consolidan las desigualdades sociales entre los individuos y entre los grupos; surgen los conflictos entre ellos, obligándolos a organizarse y conferir el poder de mando a un jefe, quien a su vez debe garantizar la tranquilidad y seguridad mediante el establecimiento de ciertas reglas que dieron lugar a un determinado tipo de gobierno y poder. En estas primeras etapas de la historia humana, las polis atenienses, fueron las más representativas como sistema de gobierno y poder, donde los ideales de respeto a la ley y la justicia, armonizaron con un conjunto de valores éticos en la administración de la cosa pública.

El concepto de gobernabilidad enfatiza la dimensión política antes que la administrativa, es la forma de cómo se establece la relación entre el Estado y la sociedad civil. Pero, el Estado es sólo una de las formas que ha adoptado la organización política de la sociedad en el transcurso de la historia. El Estado como organización política surge recién en el siglo XVI, o sea, es relativamente reciente. Mientras que, cuando hablamos de poder de gobierno nos remontamos a fases históricas muy anteriores al Estado moderno.

La discusión actual del tema gobernabilidad tiene su fuente de inspiración teórica en las corrientes del neoinstitucionalismo, que plantean las estrategias de reforma institucional del Estado y por otro lado, el debate sobre la ingobernabilidad de las democracias. Xavier Arbós y Salvador Giner, estudiosos del tema, afirman que existen, hasta cuatro perspectivas teóricas sobre el tema, desde posiciones conservadoras hasta las marxistas Habermas, Offe, O'Connor, pasando por los neoconservadores (el keynesianismo) y la de los liberales. De todas las perspectivas, la que más ha influido en las Ciencias Sociales es la de Daniel Bell, Samuel Huntington, Crozier y Watanuki, para quienes la ingobernabilidad es producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de los servicios, pero con consecuencias como la de la crisis fiscal. Sostienen que esto genera no sólo disfunciones en el sistema democrático, sino también la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo, como también, la sobrecarga del gobierno, debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales.

Gobernabilidad y poder son conceptos que han pasado a formar parte del lenguaje natural y común, se utilizan para referirse a la persona o conjunto de personas que tienen la misión de gobernar dentro de una determinada esfera, que puede ser económica, social, política, militar e incluso familiar. De hecho, no en todas las esferas de poder se observa un sistema político formal, pero, gobernar implica una actitud política. Se gobierna sobre la base de un programa y en un escenario donde están en juego diversos intereses. Entonces, en cualesquiera de estas esferas la gobernabilidad será eficaz y tendrá legitimidad, sólo cuando logra crear consenso, aceptación para llevar a cabo el programa.

Cuando afirmamos que gobernar implica una actitud política, queremos señalar que, en un Estado ordinariamente institucionalizado con el voto universal de la población, se otorga poder a los elegidos para que ejecuten el programa que durante la campaña ofrecieron a sus electores. De este acto democrático surge el principal órgano de gobierno que es el poder Ejecutivo, donde el Presidente tiene la libertad de elegir, nombrar, remover a los Ministros de Estado y dios, a su vez, se encargan de la designación de los funcionarios públicos que deben canalizar las políticas del régimen político. Estas personas que trabajan en las diferentes instituciones, son los órganos de gobierno que se encargan en canalizar la organización y dirección del programa político del régimen.

El concepto de gobernabilidad se deriva de «buen gobierno, se usa desde diversas orientaciones ideológicas y políticas, con diversos fines y en esa medida en algunos aspectos contradictoria. El desafío de la gobernabilidad consiste en la necesidad de articular el Estado con la sociedad civil, en la cual, la administración eficiente esté articulada al problema político, o sea, el de garantizar la democracia y el Estado de derecho. A decir de Nogueira, el desafío de la gobernabilidad

consiste en la creación de gobiernos competentes para procesar demandas, conflictos y contradicciones con la perspectiva de introducir políticas dirigidas a la promoción de la justicia social, del bienestar y del desarrollo.

La participación y el diálogo son elementos indispensables para el ejercicio eficiente y eficaz del poder político. Es por ello, que existe una tendencia cada vez mayor a considerar el tema de gobernabilidad en el marco de un sistema democrático en pleno ejercicio. Es en esta dirección, que, para Pedro Planas, gobernabilidad presupone en primer término, instituciones jurídicas con funcionamiento autónomo, condición mínima para el andamiaje de un auténtico Estado Moderno. En segundo término afirma Planas el concepto de gobernabilidad se asocia,, no tanto a la legitimidad de las autoridades, sino principalmente a la efectividad de la participación ciudadana, del control fiscal y parlamentario y de otros principios paralelos, inherentes a la limitación del poder, tales como: transparencia de las decisiones, la rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos, el equilibrio de poderes, la amplia vigencia de los derechos humanos, la seguridad jurídica de los ciudadanos y el firme respeto de la Constitución y las leyes por el Ejecutivo.

Es importante puntualizar, que en toda comunidad política existe un órgano de gobierno, cuya misión es imponer las reglas de conducta y de tomar decisiones necesarias para mantener integrada a la sociedad y defenderla de factores que puedan afectar su seguridad material y espiritual. Este órgano de gobierno es el Poder Ejecutivo, cúspide del poder que se encarga en organizar y designar a los funcionarios públicos que tienen la responsabilidad de hacer cumplirlas decisiones del gobierno, a través de la administración pública.

De lo anterior, se desprende que los otros poderes como el legislativo y el judicial no forman parte directa de los órganos de gobierno, pero pueden delimitar y controlar la acción del gobierno. El poder se ejerce sólo dentro de la esfera de su competencia, en este caso, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, son instituciones de poder que tienen autonomía frente al Poder Ejecutivo.

En sociedades democráticas, la elección del representante del órgano de gobierno (el Presidente de la República) se realiza con la participación ciudadana, a través del voto universal. Asimismo, el pueblo se organiza en agrupaciones o partidos políticos, que sirvan de mediadores frente a los órganos de gobierno, canalizando sus demandas. En esa medida, el Presidente de la República se encuentra, relativamente, subordinado al poder de la población, por cuanto salió elegido por una concertación de votos a través de los partidos políticos. La ausencia de partidos políticos supone la falta de canales de articulación de demandas de la población que sean tomados en cuenta por el gobierno.

Gobemabilidad, cambios y permanencias

En los años ochenta, la gobernabilidad del régimen político se configura a partir de los principios de la ideología liberal del libre mercado, o sea, endeudamiento externo, liberalización progresiva del mercado interno y la eliminación de las trabas de libre comercio. Cuando se llega al final de la década del ochenta, las reformas económicas llevadas a cabo no tienen éxito, principalmente para los intereses de los que patrocinan estos cambios, pero principalmente para sus representados que eran la población mayoritaria que había apostado por un determinado régimen político.

A fines de la década del ochenta, el régimen político aprista tuvo que soportar una desproporción creciente de las demandas que provenían de la sociedad civil, y la falta de capacidad del Estado para satisfacerla, siendo la respuesta de ese gobierno, una represión dura a las manifestaciones públicas de descontento social. Cuando en la década del noventa, se produce el cambio de gobierno, Alberto Fujimori buscó desacreditar las organizaciones representativas de la sociedad civil que servían de mediadores con los órganos de gobierno. Los sindicatos y los partidos políticos, fueron calificados despectivamente de «tradicionales», antidemocráticos y corruptos.

En la actualidad, frente a la crisis económica y social y las denuncias de ingobernabilidad, la respuesta ha sido determinar soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones paralelas: por un lado, el fortalecimiento del poder ejecutivo y el control de las otras instituciones de poder incluida los medios de comunicación.

Hasta antes de la década del 90, el régimen político de Alan García se caracterizó por una gobernabilidad que los estudiosos han calificado como política de prebenda de tipo mercantilista, que frenó el desarrollo de iniciativas individuales, bloqueando la expansión del mercado, con el consiguiente fomento de la corrupción. Esta situación llevó a la generación de conductas infórmate,

por su distanciamiento frente a las normas y procedimientos legales, que llevarían a una situación de desborde popular y de crisis de gobernabilidad.

Alan García se alejaba del poder, luego de una gestión llena de fracasos en todos los aspectos, como consecuencia de medidas económicas de tipo populista y proteccionista, que terminaría en crisis cíclicas en la balanza de pagos, la hiperinflación que alcanzó los 7,649.7%; sistema de tasas múltiples de cambio, déficit fiscal, baja presión tributaria, nivel de monetización baja, deterioro de reservas internacionales, atrasos en el pago de la deuda externa con el aislamiento del Perú de los mercados financieros internacionales. A estos indicadores, se sumaban el deterioro del mercado laboral, la violencia política y la corrupción, que llevaron a las grandes mayorías del país a una situación total de inseguridad económica, social y política.

Sin mayores recursos para la campaña y el apoyo de diversas fuerzas políticas, el Ing. Alberto Fujimori gana las elecciones en 1990, En su condición de docente universitario y ex-Rector de la Universidad Agraria, supo tejer redes en diversos sectores sociales: los sectores populares, los evangélicos, los apristas e izquierdistas que no deseaban la victoria de Mario Vargas Llosa y del Programa político neoliberal diseñado por un sector de la clase política de la sociedad Asimismo, la dispersión y la crisis de los partidos políticos contribuye a que Fujimori obtenga más parlamentarios para su agrupación política, con lo cual el órgano del Poder Legislativo pierde autonomía y se subordina a las decisiones presidenciales.

La popularidad del presidente se incrementa en abril de 1992, a 78.3%, arrojando el autogolpe de Estado y otras medidas antidemocráticas como el cierre del Congreso y el desmantelamiento de buena parte del Estado. Frente al respaldo contundente de la población, Fujimori, optó por no comprometerse en alianzas que pudieran limitarlo en sus propósitos neoliberales. Criticó duramente la ineficacia y los actos de corrupción cometidos por los funcionarios de los gobiernos anteriores.

Los primeros vínculos que el Presidente establece para constituir su órgano de gobierno son principalmente, el entorno familiar y profesional, los arraigos de la Universidad Nacional Agraria, sectores corruptos de Fuerzas Armadas y algunos empresarios. A esto se agregarían los actores internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y sus representantes nacionales que conforman la tecnocracia. En esta primera etapa de construcción de una nueva gobernabilidad, propone entre otras medidas, limitar las atribuciones de los gobernantes y funcionarios públicos, teniendo en cuenta las orientaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo.

A estos hechos, debemos añadir que en el contexto internacional se produce la desintegración de la Unión Soviética, transición de economías planificadas y centralizadas a economías capitalistas, y el crecimiento rápido de la economía de algunos países asiáticos. Es en este contexto que el concepto de gobernabilidad adquiere nueva importancia para realizar programas de reestructuración económica, sin necesidad de que los países puedan asumir una actitud de resistencia o enjuiciamiento. Por otro lado, para las instituciones internacionales, patrocinadoras del programa económico y político, es un concepto menos ofensivo, frente a conceptos como reforma del Estado o cambios sociales y políticos, a pesar de que ese es el objetivo.

Los resultados de las investigaciones realizadas con el patrocinio de las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID, dan cuenta de que para una «buena gobernabilidad» en regímenes de democracia formal, no son suficientes el libre mercado, sino que es necesario crear las bases para el sustento de la democracia. Esto significa ir más allá del libre mercado, fortalecer las instituciones, propiciar la participación de la sociedad civil, combatir la corrupción de los funcionarios públicos, la reforma del poder judicial, nuevas formas de relación entre trabajadores y empresarios. En síntesis, plantean reformar el Estado, pero en dirección a una modernización de los mercados que sea coherente a los intereses de los programas de financiación externa. Es con ese propósito que a partir de los años noventa, se promueve una gobernabilidad estable, donde se garantice un marco institucional adecuado y funcional. Esto explica, por qué los países que reciben financiamiento externo se ven en la obligación de liberalizar sus economías, abrir sus fronteras a la inversión y el comercio extranjero, mantener salarios bajos y flexibles, adoptar políticas macroeconómicas que favorezcan la estabilidad de los precios por encima del crecimiento; mejorar la administración pública, realización de auditorías, descentralización de los servicios públicos, reforma del poder judicial, privatización de las empresas del Estado, desplazamiento del poder desde el sector público al privado, reduciendo la función y las obligaciones del Estado para con la sociedad. Aquí es importante observar, que las instituciones financieras

internacionales se convierten en un órgano de gobierno por encima del Poder Ejecutivo y los otros órganos del Estado, que no sólo orienta y canaliza la reforma del Estado, sino que subordina el Poder del Gobierno a sus intereses particulares.

Ahora, no podemos negar que el conjunto de la sociedad necesita no sólo la reforma del Estado, sino, el cambio del régimen político y de programa. El problema es, qué es lo que se debe reformar en su estructura económica, política y jurídica y con qué finalidad. Es necesario empezar por lo menos con que la reforma del Estado pretenda la administración eficiente, eficaz y legítima de la cosa pública, con el propósito principal de acortar las distancias sociales y garantizar la realización plena de las personas a través de generación de mayores oportunidades de trabajo, educación, una vivienda digna, alimentación, salud y recreación.

Entonces, se debe abrir el debate, que vaya más allá del tema de gobernabilidad, es decir, debatir sobre el tipo de Estado y las formas de relación con la sociedad civil. En la historia de la humanidad esto ha sido el debate permanente desde Platón, Aristóteles, pasando por John Locke, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Marx con su propuesta de la sociedad comunista. Las nuevas teorías sobre el Estado retoman elementos debatidos por estos autores. -

Entre el miedo y la esperanza

Con lo señalado en los párrafos anteriores, es evidente que el actual régimen político del presidente Alberto Fujimori, ejecuta la reforma del Estado desde la concepción neoliberal diseñada por las instituciones financieras internacionales. Los resultados macroeconómicos parcialmente positivos para los propósitos del mercado internacional, son una muestra de ello. Hechos que se confirman en los cambios de algunos indicadores económicos: reducción de la inflación a menos de 10%, aumento de las reservas internacionales, control parcial de la violencia política. Pero, por otro lado, los indicadores sociales nos dan cuenta de que el 50% de la población se encuentra en situación de extrema pobreza; la desigualdad se acentúa cada vez más, donde los ricos son más ricos y los pobres se encuentran en un proceso de mayor empobrecimiento; tasa de desempleo alta y persistente; clase media diezmada; mayor índice de niños en el mercado laboral; disminución de la asistencia escolar en las zonas rurales y marginales; incremento de los secuestros y crímenes; aumento del narcotráfico y su enraizamiento en la vida económica, política y militar; incremento de la corrupción por parte de los funcionarios públicos, entre otros. Esta reforma neoliberal afecta principalmente a los sectores sociales medios y sectores marginales, quienes para conservar un nivel mínimo de vida se han visto en la necesidad de organizarse en Comedores Populares y Comités de vasos de leche.

Por otro lado, las principales instituciones del Estado han perdido legitimidad y credibilidad ante la opinión pública. Tenemos una ausencia de instituciones de mediación que permitan canalizar las demandas de la sociedad civil. Alberto Fujimori como presidente de la República junto a sus asesores extranjeros y nacionales, ejecutan esta nueva gobernabilidad con actitudes autoritarias que envuelven no sólo al conjunto de las instituciones, sino al conjunto de la sociedad civil. Situación que es aceptada por la población sin ningún tipo de reparo, debido a que en nuestras consciencias se ha internalizado una actitud de miedo y temor a la represión, al espionaje, los secuestros, la pérdida del trabajo, etc.

Es importante distinguir entre autoridad y autoritarismo, por cuanto el primero se emplea en relación estrecha con el concepto de poder. Decimos que existe autoridad, cuando en una relación de poder las personas adoptan un comportamiento de subordinación frente al que tiene poder. Pero, esto no es suficiente para identificar correctamente el fenómeno de la autoridad. Puede darse el caso de que la autoridad esté condicionada por la fuerza, o pueda ser que esté legitimada por los representados. Por esta razón, en la historia de la humanidad han existido autoridades que usurparon el poder. Una autoridad puede ser legítima cuando logre consenso en la población y asegure la obediencia sin recurrir a la fuerza. Respeto al Estado de derecho, busca que la obediencia se transforme en adhesión. Por otro lado, la autoridad será ilegítima cuando se ejerza prescindiendo del consenso y les valores que animan los órganos del Estado; cuando no se respeta la Constitución y las leyes.

Experimentamos aspectos de ella en nuestra vida familiar, en la escuela, en la universidad, en la Iglesia y en la comunidad en que vivimos, cuyas normas nos atan a todos¹⁵. El sentido de la autoridad y el modo como se ejerce de una manera activa abarca todos los aspectos de la vida. El ejercicio de la autoridad se evidencia no solo en el espacio público, sino, en todos los espacios de la

vida cotidiana. Está la autoridad de los padres y maestros frente a los hijos y alumnos, del policía de tránsito y los conductores de vehículos, entre otros. La autoridad tiene que ver con el modo como actúan los padres de familia, los militares, los sacerdotes, los funcionarios, los dirigentes, los profesores frente a sus subordinados. La mayoría de la sociedad civil, acepta sin mayor cuestionamiento. La autoridad como poder legítimo presupone un juicio positivo acerca del poder. La autoridad tiene el derecho de mandar o de ejercer el poder, y que los que están sometidos tienen «deben» de obedecerle o seguir sus directivas. La aceptación del poder como legítimo es lo que produce la actitud, más o menos estable a través del tiempo, a la obediencia incondicional a los mandatos o a las directivas que provienen de una determinada fuente.

Pero, cuando hablamos del adjetivo «autoritario» y el sustantivo «autoritarismo», a decir de Bobbio y Mattéucci, solemos referimos a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas.

El presidente Alberto Fujimori, para justificar su actitud autoritaria y el autoritarismo buscó desprestigiar al conjunto de la clase política ante la opinión pública. Permanentemente, repitió que estaban desprestigiados, que la sociedad civil los rechazaba porque sus programas, esquemas y modelos de organización ya no eran funcionales a las nuevas tendencias y cambios que ocurrían en la sociedad. Esta campaña de desprestigio de la clase política y de las organizaciones sociales y políticas, respondía a un propósito de liquidar a las organizaciones representativas, de los trabajadores, instrumento de reivindicación de los derechos laborales y evitar confrontaciones con la sociedad civil organizada.

Jorge Tretles, congresista miembro del grupo Nueva Mayoría-Cambio 90, afirmó en una conversación con el periodista César Hildebrandt que existía un poder organizado que reside en el Ejecutivo y por lo tanto el Parlamento había perdido vigencia. Añadió que en su consideración el Congreso no es un organismo funcional para entrar al poder ya que las mejores gentes están cada vez más en el Ejecutivo o en la sociedad viva y los que van al parlamento son desgraciadamente los políticos que están siendo rechazados en el Perú y en el mundo.

Tanto para los congresistas de oposición como pasa el conjunto de la opinión pública, el presidente Alberto Fujimori es el poder único. Efectivamente, controla no sólo el Poder Ejecutivo, sino, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Jurado Nacional de Elecciones, los medios de comunicación y el conjunto de las entidades autónomas. Efectivamente, posee una personalidad autoritaria que se traduce en la arrogancia y el desprecio a los partidos políticos, a la clase política, a sectores organizados de la sociedad, en general, a todos, que se encuentran privados de fuerza o poder. Pero, por otro lado, posee una disposición de obediencia esmerada a los superiores que detentan la fuerza y el poder, como son los militares, el Servicio de Inteligencia Nacional y las instituciones financieras internacionales, ante quienes se subordina con respeto y adulación.

Desde el punto de vista de los valores democráticos, según Bobbio, el autoritarismo es una manifestación degenerativa de la autoridad, una pretensión y una imposición de la obediencia que prescinde en gran parte del consenso de los subordinados y restringe la libertad.

Violencia social e inseguridad como problema

La violencia social ya no se puede considerar como efecto sólo de la miseria y el descontento ni la solución reducir al ámbito policial y jurídico; su alcance va más allá de la situación de pobreza. Está el aspecto ético en la administración de los órganos y recursos del Estado, donde la corrupción, el enriquecimiento rápido e ilícito de los funcionarios, el narcotráfico y la violación al Estado de Derecho es cotidiano. En los últimos años, no hay día en que los medios de comunicación, denuncien la participación de oficiales de las fuerzas armadas y policiales en el narcotráfico. Aún está en el recuerdo de todos los peruanos, el hecho de que naves de las Fuerzas Armada y Aérea (incluido el avión presidencial) transportaban droga desde hace varios años. Agregándose a esto, la participación de funcionarios públicos que laboran en las aduanas y el poder judicial. La sociedad se encuentra atravesada por todas las redes del narcotráfico, la corrupción y todas las formas de violencia que esto implica.

Todas las personas tienen una noción intuitiva de la violencia social. Pero, existen diversos puntos de vista teóricos que explican los factores y dinámica de la violencia entendida como la interacción de acciones interpersonales, o entre personas y grupo, con el propósito de hacer modifi-

cación dañosa del estado físico de una persona o grupo de personas que son blancos de la acción violenta. En esa medida la violencia se puede ejercer en forma directa o de una manera indirecta como en el caso de la violencia estructural.

En una relación de poder, lo que se busca es la modificación de conducta de las personas que voluntariamente han aceptado dicha relación de dominación. En cambio, en la violencia se busca alterar o perjudicar el estado físico y espiritual y de sus posibilidades de realización como personas. Sólo en el caso de que el poder no tenga legitimidad en la sociedad, el uso de la fuerza para cambiar conductas de las personas se convierte en violencia directa. Cuando una persona o grupo de personas busca imposibilitar la realización social, libre e independiente de otras personas, estos últimos posiblemente adoptarán una conducta inadecuada como la violencia.

La relación violencia y poder y postula la tesis siguiente: La violencia es resultado de la ausencia de poder. Sostiene que cuando el poder abandona las instituciones emerge la violencia y que la violencia revolucionaria nace principalmente: del vacío de poder y de la pérdida de legitimidad de las instituciones. Cuando las instituciones languidecen, es cuando aparece el vacío de poder y como consecuencia la violencia. En el caso de los órganos de gobierno, el poder y la autoridad se ejerce con el propósito de conservar las condiciones de coexistencia pacífica entre los individuos y grupos que conforman una comunidad, y se usa la amenaza de violencia en caso, de desobediencia. Según Weber, esto es el monopolio de la violencia legítima por cuanto constituye un objetivo mínimo e imprescindible de todo gobierno en salvaguarda de la coexistencia pacífica. Cuando el gobierno ejerce la violencia, toma en cuenta ciertos límites. Tiene que ser, no sólo por una necesidad compartida de litro del gobierno, sino incluso entre sectores importantes de la población. Pero, es importante tener en cuenta, que los actos de violencia que ejerce el gobierno son con el propósito de defender sus propios intereses y los de aquellos que tienen poder sobre él. Pero, los hace apelando a determinados valores como la defensa de la democracia y el territorio nacional. Asimismo, hay quienes sostienen que la violencia es el resultado de las múltiples tensiones acumuladas dentro de los países la incapacidad del orden socioeconómico, de responder a las exigencias populares.

La violencia es una consecuencia, en esa medida es dinámica y se desarrolla en correspondencia a las transformaciones económicas, sociales y políticas que ocurren en la sociedad. Hasta podríamos sostener que la violencia social y política, es un ingrediente funcional en el mantenimiento del orden social. Como se ha puntualizado la violencia se presenta en situaciones de anomia cultural, de pérdida de la diferenciación estructural y, en general, en casos de destrucción de lo social. Situación que se presenta fundamentalmente en la sociedad urbana. Precisamente por eso, a decir de Charles Tilly, los actos más violentos se desarrollan en las ciudades donde el proceso de industrialización y urbanización no ha logrado alcanzar sus mayores niveles de desarrollo, creando un proceso de inestabilidad y una situación de desarraigo; social y político de la población que busca cierta estabilidad social y económica.

Al respecto, James Petras, afirma que la violencia en gran escala, ha acompañado a los procesos de colonización, expansión económica y consolidación política, y ha sido utilizada como instrumento importante para imponer el cambio y para proporcionar oportunidades a favor de una clase sobre otra.

Estos últimos años se caracterizan por el uso sistemático y continuo de la violencia para sostener el sistema social. Desde el deliberado debilitamiento de las instituciones bases de la democracia, hasta la deliberada desmovilización de la población, así como la exaltación de los principios autoritarios y la militarización de la vida social del país.

El uso de la violencia estructural y política por parte de los órganos de gobierno, es inherente al sistema capitalista. Sistema que definitivamente no puede ofrecer a las grandes mayorías la posibilidad de tener un empleo estable, el acceso a los servicios de salud, educación, vivienda y de participación en las decisiones políticas. Se vive una situación de inseguridad generalizada, como consecuencia no sólo de la violencia política subversiva, sino principalmente de una violencia estructural, base del desorden social. El programa neoliberal que aplica el actual régimen de gobierno, ha hecho que existan mayores distancias entre las personas y ha creado una situación de marginalidad y exclusión que lleva a la inestabilidad social y política, donde obreros, empleados, campesinos, profesionales, estudiantes, maestros, jubilados, expresan temor ante la fragilidad de la democracia y un futuro incierto. Todo esto, debido a que el «capitalismo democrático» opera con un doble criterio: mientras el sistema político pregona la igualdad, el sistema de mercado genera

desigualdad.

Por otro lado, las instituciones sociales y políticas que hasta hace poco parecían estar garantizadas de por vida, afrontan una situación de crisis en su estructura, en su funcionalidad y finalmente pérdida de legitimidad: desaparecen algunos ministerios y surgen otros, partidos políticos que hasta hace poco tenían el apoyo de más del 30% de la población, hoy en día no representan ni el 5% de la población electoral; gremios de trabajadores sin capacidad de respuesta cuando sus derechos son vulnerados; estudiantes secundarios y universitarios que ingresan a la fila de los desocupados y subempleados; oficiales de alta graduación que forman parte de las bandas criminales y del narcotráfico. Da la impresión de que todos vivimos en un mundo imaginario del delito, de frustración, temor e inseguridad.

Los discursos políticos de la clase política, desde el Presidente de la República pasando por los congresistas y líderes independientes ya no consiguen dar confianza en el porvenir. Se vive un ambiente de desconfianza y una inseguridad generalizada hacia la clase política, y la solidez de las instituciones.



Frente a esta situación, algunos han optado por la resignación, mientras que otros optan por la violencia callejera. Protesta de pobladores contra los cobros excesivos de los servicios públicos, empleados y obreros que exigen ser repuestos en sus puestos de trabajo, jubilados que exigen aumento de sus pensiones, trabajadores que reclaman puestos de trabajo y finalmente estudiantes que esporádicamente salen a las calles en defensa de la democracia y el Estado de Derecho. Mientras que la juventud de los sectores populares, se agrupan como pandilleros del barrio o en las barras de algún equipo de fútbol en busca de su identidad, pero sin saber exactamente a dónde van, ni qué futuro les espera. Mientras que algunos otros posiblemente opten por el fundamentalismo y el mesianismo de las sectas. En todos los casos, la respuesta del gobierno es atenderles con más violencia, para lo cual cuenta con destacamentos policiales especializados en reprimir este tipo de movimientos populares.

Algunos, sostienen que este sentimiento de inseguridad e incertidumbre se debe a la globalización económica y la individualización. El mercado mundial impulsa el crecimiento y destruye puestos de trabajo; multiplica las riquezas, pero aumenta las desigualdades hasta lo intolerable. Del mismo modo, el movimiento de la democracia libera a los individuos, pero atomiza el cuerpo social y deshace la solidaridad.

La globalización de la economía y de los medios de comunicación, orienta nuevas tendencias de cambio en la sociedad. Destacan 1a presencia de nuevos actores sociales y políticos en la escena nacional: el Fondo Monetario internacional, los tecnócratas, los políticos «independientes», los narcotraficantes, los militares, los subversivos, los violadores, los travestís y homosexuales, los secuestradores, los pandilleros, y otras «tribus» urbanas. Las instituciones que hasta hace poco eran el eje orientador del vínculo social y político, así como la solidaridad de los pueblos se encuentran en crisis.

Estructural e históricamente la sociedad ha venido afrontando profundas desigualdades sociales, allí están los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos: el mapa de la pobreza que nos presenta una profunda desigualdad en el espacio social geográfico; la desigualdad en la distribución del ingreso en salarios, en el pago de Los impuestos, salud, educación, vivienda. Las desigualdades se profundizan: la mayoría afronta cada vez más la exclusión económica, social y política y por otro lado, una minoría que se beneficia de todo tipo de seguridades. Estos hechos están a la vista de todos, y son parte de la conversación diaria de todos los sectores sociales. Pero, nadie desea dar cuenta de esta situación, ni la clase política, ni la intelectualidad, ni los medios de comunicación que dan la impresión de ser ajenos a los problemas cotidianos que vive la población.

Con relación a todo esto, existen por lo menos dos lecturas distintas sobre el mismo fenómeno: por un lado, están los funcionarios del Estado, los expertos y la clase política. Por otro lado, está la gente común de la calle, que juzga la salud de la sociedad por sentido común. Para los últimos, el modelo económico bajo orientación del Fondo Monetario Internacional, acentúa la desigualdad y la exclusión de amplios sectores sociales que estructuralmente ya estaban dadas desde siglos pasados. Esto quiere decir, que es un problema de larga duración que la sociedad enfrenta: desocupación, pobreza, analfabetismo, morbilidad, mortalidad. Pero, en la actualidad esta desigualdad tiene otros aspectos que los distinguen de la desigualdad de castas de la sociedad colonial, o más recientemente de la sociedad oligárquica, es la profundizaron de una diferenciación individualizada, privada y pragmática; la relación social es mucho más atomizada que antes: Obreros, estudiantes, profesionales y la juventud en su conjunto elaboran sus propios códigos de relación y de convivencia. La desigualdad que hasta hace pocos años se sustentaba en diferencias estables de clase, hoy en día se ha atomizado. A esto, se agrega la fragilidad de la democracia, con una clase política cuyos discursos políticos aparecen desvinculados de los nuevos problemas, temores y necesidades de la población lo cual acentúa la desconfianza y frustración en la mayoría de los sectores sociales.

Transición a la Democracia, Gobernabilidad y Federalismo en México

José Carbonell¹

La situación política demanda redimensionar y fortalecer el federalismo. Es preciso así reestructurar los canales y las vías de articulación e interrelación entre los diferentes niveles de gobierno. Desde esta perspectiva, ante el agotamiento de las reglas del sistema político clásico y ante una sociedad mucho más compleja y exigente, se impone la apertura de un espacio de negociación y acuerdo para concretar un nuevo y de mucho mayor alcance arreglo institucional referido al sistema federal están divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central de modo que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales”, o bien la elaborada por Daniel J. Eleazar, una de las mayores autoridades en el estudio de las relaciones intergubernamentales, quien habla de la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros.

Así, el sistema federal debe entenderse como un mecanismo de gobierno de resolución de problemas entre regiones diferentes unas de otras.

Cada una de las unidades políticas que conforman una Federación cuenta con jurisdicciones propias en las que se pueden tomar decisiones de acuerdo con las demandas de los ciudadanos que las conforman. En un federalismo que funciona, si las unidades son heterogéneas, las demandas y las respuestas públicas deberán ser tan variadas como las condiciones de cada localidad. Los gobiernos locales tendrán que ser fuertes y competentes para realizar efectivamente sus funciones. Pero un régimen federal también implica que las partes se encuentran unidas para realizar labores comunes por medio de un gobierno federal, que debe ser lo suficientemente competente como para llevar a cabo labores subsidiarias y compensatorias.



La estructura de este trabajo se divide en tres apartados. En un primer momento se lleva a cabo una reflexión acerca del proceso de transición y de la gobernabilidad necesaria en la nueva realidad política nacional. En el segundo apartado se estudia el papel que jugó el sistema federal dentro del sistema político clásico, el posrevolucionario, para discutir a continuación, en el último punto, un (posible) modelo para regenerar la democracia mexicana a través del impulso al federalismo.

1 Serna de la Garza, José María. *Federalismo y Regionalismo*. México: UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Págs. 23-38

De la transición, la reforma del Estado y las tareas pendientes

El momento actual reviste una gran incertidumbre. El país está frente a una encrucijada: habita entre el fin de una era y el inicio de otra, una que no termina de ver la luz. Se ha dejado atrás el viejo régimen, pero no se ha alcanzado, todavía, la otra orilla. Sin embargo, a diferencia de épocas anteriores, México es testigo de un cambio histórico sin precedentes. En principio, no puede afirmarse que el fin del entramado que dio vida al sistema posrevolucionario se haya dado de forma repentina. Por el contrario, el complejo entramado del régimen priista no perdió su preponderancia de un día para otro:

El fin de ese arreglo no se produjo, como quieren los que entienden la transición mexicana en clave dramática, como una muerte súbita. La hegemonía priista no se rompió de repente, se fue deshaciendo, desatando poco a poco. La disolución del imperio priista ha sido un lento pero constante proceso en el que se han sumado dos factores: pérdida de votos y desaparición de las estructuras que afirmaban la prevalencia del partido gubernamental. Durante, por lo menos veinte años, estos dos elementos se han conjugado: fortalecimiento electoral de las alternativas y robustecimiento de la imparcialidad.

La institucionalidad política sobre la que durante décadas se basó el antiguo régimen, resulta ya obsoleta. De hecho, la creciente inestabilidad del juego político se debe a que los supuestos y los mecanismos de control sobre los que se estructuró la coalición posrevolucionaria se han agotado, y no se cuenta todavía con nuevos parámetros o referentes. Las señales de una creciente ingobernabilidad en el país son inocultables. Sin ir más lejos, los principales actores políticos, es decir los partidos, son incapaces de llegar a acuerdos sustanciales sobre los asuntos públicos que atañen a la sociedad.

Lo cierto es que la transición política vivida en México prácticamente puede ser calificada como única. El punto de partida resulta realmente *sui generis*: el antiguo régimen era todo un coctel autoritario, acompañado de amplio apoyo social, y una fuerte institucionalidad que partía del reconocimiento, al menos formal, de los procesos y mecanismos propios de cualquier sistema democrático. El proceso de mutación política sin duda ha resultado igualmente peculiar: la apertura se ha caracterizado por una serie de avances y retrocesos, de estiras y aflojas; ha sido un híbrido en el que se han ido mezclando, en forma realmente desconcertante, etapas y procesos aparentemente inconexos.

En este contexto, si por alguna característica destaca el sistema posrevolucionario, es por su sagacidad para irse adaptando en los últimos años a las condiciones cambiantes del medio. Ha sido, sin lugar a duda, un régimen camaleónico, que ha mudado de piel según se lo han ido exigiendo las circunstancias y la propia sociedad. De ahí que la transición se haya vuelto laberíntica e interminable: un largo proceso evolutivo sin rumbo claro ni predeterminado.

Los avances del autoritarismo hacia la democracia estuvieron precedidos, en todo momento, por un importante grado de control por parte del Estado. Los arreglos, las negociaciones y cualquier reforma dirigida hacia ese objetivo, fueron resultado de la voluntad de la coalición en el poder. Esto no significa que no existieran presiones por parte de los actores políticos de oposición o de la sociedad. Apunta a que el régimen tuvo la capacidad y la fuerza para ir controlando y dosificando estos avances, a su propia conveniencia. La transición, pues, debe ser concebida como un proceso de mejora progresiva; una serie de reformas que de forma incremental, desigual, frágil y precaria iban acercándose a la aparente meta.

En consecuencia, el momento político permite la instauración de nuevas reglas. El propósito central debe ser la creación de condiciones que hagan posible una democracia sustentable. Su culminación dependerá de la capacidad de las élites (es decir, de los diversos partidos políticos y los principales sectores sociales organizados) para llegar a acuerdos y de los equilibrios políticos y la correlación de fuerzas existentes.

Las reglas que durante años rigieron la vida política nacional fueron diseñadas en un escenario diferente al de hoy en día. Con el fin del sistema de partido hegemónico y la explosión del pluralismo político han comenzado a despertar y cobrar vigencia dispositivos constitucionales que en el pasado se encontraban dormidos o aletargados y nos hemos dado cuenta de que son inservibles resultan ineficaces y llegado el caso hasta peligrosos para la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

Las presiones aparecidas como resultado del pluralismo político, generan inestabilidad e incertidumbre. Contrariamente a lo que debiera ser su propósito último promover el acuerdo y la negociación, establecer reglas claras y encauzar el conflicto político—, las instituciones actuales invitan al choque y a la confrontación; parece, por momentos, que son fuente de parálisis gubernativa y enfrentamiento. Es claro, pues, que el diseño institucional plasmado en la carta magna, más que un afinado mecanismo de relojería política, resulta un dispositivo de gran peligro. En todo caso, en vez de pensar la cuestión democrática como un proceso de *construcción* de una nueva manera de ejercer el poder, han sobrado las voces que tendieron a pensar la democracia como el puerto de llegada de los más caros anhelos sociales y políticos. No habría que perder de vista que otros países latinoamericanos de transición reciente pasaron por alto la necesidad de conjugar las necesidades de la construcción democrática junto con los imperativos de construir un orden político gobernable, y ello fue la fuente de amargos desengaños posteriores, e incluso de retrocesos democráticos que después hubo que lamentar. Lo que algunos países latinoamericanos descubrieron tarde y mal, que generalmente después de los problemas de la transición democrática vienen los problemas de *gobernar democráticamente*, México todavía está a tiempo de pensarlo desde un principio.

La transición no ha finalizado aún, está pendiente la segunda etapa: la instauración democrática. Es decir, que los actores políticos y sociales pacten reglas acordes con la nueva realidad. Los problemas derivados de la necesidad de instaurar un nuevo orden político deben ocupar un lugar central en el debate público. Deben establecerse las condiciones necesarias para lograr una adecuada gobernabilidad democrática. Se trata, pues, de reformas de segunda generación, en las cuales, más allá del expediente electoral, se revisará el andamiaje institucional como un todo.

Es indispensable reconstituir todo el sistema de pesos y contrapesos, de frenos al poder, es decir, la rendición de cuentas. El establecimiento y consolidación de la gobernabilidad democrática requiere mayores espacios para entablar negociaciones y llegar a acuerdos; más puntos de encuentro entre los actores involucrados. Espacios que combatan la polarización de las relaciones interpartidistas, que fomenten los entendimientos básicos para construir los cimientos del nuevo régimen y, sobre todo, que impulsen conductas cooperativas y nuevos equilibrios políticos para alcanzar una rápida maduración de la democracia mexicana.

De cara al futuro, esta discusión es fundamental, ya que a partir de su resultado se determinará si México se convierte en una democracia de calidad y vigorosa, o bien en una democracia delegativa o de baja calidad, propensa al quiebre o a la ingobernabilidad.

El federalismo en el sistema político posrevolucionario

Si bien México recoge en su constitución un sistema federal, el régimen posrevolucionario se caracterizó por un marcado centralismo. La dependencia y subordinación de los estados y municipios al mandato del centro fue total. La dominación del presidente de la República frente a las regiones se pudo establecer a partir de cuatro líneas de control: 1) de carácter político. 2) mediante el uso del orden jurídico. 3) a través de la penetración de las agencias federales en el ámbito local. 4) a través de controlar los recursos económicos.

Las razones de carácter político. El motivo principal y el más importante para limitar y obstaculizar el federalismo fue el carácter hegemónico del PRI. Así pues:

Aun cuando el PRI ha tenido que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales y sus márgenes de maniobra en los estados no han sido ilimitados, dicho partido funcionó tradicionalmente como aparato centralizado y disciplinado. En un sistema en que un partido con estas características domina todos los niveles de gobierno en elecciones no competitivas, el federalismo se mantiene inerte, y su relevancia política se reduce a estar ahí, como una institucionalidad disponible, que puede potenciarse en cualquier momento el meollo del asunto está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo *político* a la relación entre el poder central y los estados.

Las razones de carácter jurídico o normativo. Históricamente, la tendencia predominante ha sido la de ir incorporando, paulatinamente, materias o facultades que originalmente pertenecen a los estados a la Federación. De esta manera, mediante el recurso de la reforma constitucional, se han *federalizado* diversas atribuciones en detrimento del poder de los gobiernos locales. Todo ello aunado a las normas que facultan la intervención directa por parte de la Federación en los asuntos de competencia local.

Las razones administrativas. El gobierno federal ha ido creando, paso a paso, una serie de agencias, instituciones, empresas paraestatales, patronatos, fideicomisos, etcétera, que no han hecho más que invadir las esferas de competencia locales, restándole, igualmente, poder a los estados y municipios.

Las razones de carácter económico. Además de los motivos aducidos anteriormente, el control de los recursos económicos reviste una gran importancia. Como afirma Mauricio Merino, el verdadero núcleo del federalismo o de cualquier tipo de relaciones entre distintos niveles de gobierno está sin duda en la distribución del dinero. Todo lo demás puede ser muy importante, pero no es lo fundamental. Todos los demás puntos descansan en el dato crucial acerca del dominio efectivo de los dineros.

El acaparamiento de los recursos se vuelve una de las claves del federalismo. De hecho, en México el gobierno central es el encargado de recolectar la mayoría de impuestos, para devolverlos de forma parcial posteriormente a las entidades federativas, en una proporción que él mismo determina y que por lo general es insuficiente, obligando a las autoridades locales a negociar con la Federación los incrementos de las transferencias, convirtiéndose en gestores que dependen de decisiones centrales. El predominio de las autoridades federales resulta abrumador. Los recursos que se controlan desde la Federación alcanzan un 85% del total, dejando solamente el 12% para los estados y 3% para los municipios; significando ello una virtual parálisis o impotencia de los ámbitos locales de gobierno.

Desde tiempo atrás, la fuerza de la presidencia de la República, a través del partido oficial y del sistema corporativo, fue avasalladora. Las amplísimas facultades metaconstitucionales e incluso las que se encontraban al margen de la legalidad del titular del ejecutivo fueron el factor medular para la fuerte centralización del poder y, por tanto, de la anemia del sistema federal.

Hacia un nuevo federalismo

Reforma y profundización del sistema federal.

Como se ha dicho, el federalismo mexicano nunca ha funcionado a cabalidad. Siempre ha estado marcado por un gran centralismo: el gobierno central ha acaparado recursos, facultades, información, capacidad administrativa. El sistema federal, pues, ha sido más retórica y buenos deseos, que una realidad. Sin embargo, la situación actual hace imprescindible modificar dicha mecánica. El pacto federal debe ser revisado y repensado para reestructurarlo de manera integral.

En primer lugar, tiene que modificarse la distribución de competencias actual. Debe producirse una efectiva descentralización a favor de estados y municipios. Reducir el tamaño de la burocracia y de las atribuciones federales, transmitiendo buena parte a las unidades locales de gobierno; y, sobre todo, revitalizar la capacidad y las competencias del municipio, ya que es ahí donde el ciudadano y la autoridad están más estrechamente ligados.

Se tiene que adoptar el principio toral que da vida al federalismo alemán. Es decir, donde las competencias sean compartidas por los diversos niveles de gobierno (facultades concurrentes), debe establecerse un modelo de legislación federal, con un sistema de administración local: que la Federación legisle y los gobiernos locales apliquen esa ley. Así, el gobierno central conservaría solamente el aparato administrativo necesario para hacer frente a sus facultades exclusivas (relativamente pocas según la nueva distribución competencial que se propone), y, por el contrario, las administraciones locales (estatales y municipales) se ocuparían de las restantes: sus atribuciones exclusivas y de las concurrentes.

Esto debe complementarse, evidentemente, con los recursos económicos suficientes para hacerlo posible. Para lograr esa suficiencia, es indispensable fortalecer las competencias de los gobiernos subnacionales en materia de recaudación tributaria. A su vez, debe revisarse, igualmente en favor de los órganos locales, la legislación impositiva y fortalecer el sistema de coordinación fiscal, haciéndolo más justo y equilibrado.

La nueva distribución de competencias debe estructurarse en torno al principio de subsidiariedad.

Este principio establece que cada función debe ser desarrollada en el nivel más bajo del gobierno o en las estructuras no gubernamentales que puedan desempeñarse adecuadamente,

aunque sea sujeto a monitoreo por los cuerpos gubernamentales de mayor nivel y con autoridad de supeditación selectiva preservada por el gobierno central. La subsidiariedad ayuda a relevar al gobierno central de las sobre cargas que inhiben la concentración en las tareas de arquitectura social y que solamente él puede guiar y administrar. Dentro de esta amplia perspectiva, el principio de subsidiariedad es crítico para preservar la democracia, la movilización de apoyo social para las medidas difíciles, la construcción de la sociedad civil y el entrenamiento de una élite política plural.

Así, bajo este principio no tiene por qué intervenir la Federación en cuestiones que bien pueden realizar los estados o municipios, ni las entidades federativas en materias que puedan llevar a cabo estos últimos.

En este sentido, conviene pensar en la adopción de un modelo en el cual se reasignen las funciones a los entes locales de gobierno, pero dicha transición debería darse de una forma diferenciada. Es decir, un esquema de esta naturaleza supondría que la Constitución les asignará a todos los municipios del país un piso mínimo de atribuciones, y también que, de acuerdo con determinados parámetros como el poblacional o el de capacidad financiera, se fueran asignando mayores responsabilidades de conformidad con la elevación de dichos parámetros. Un modelo de distribución similar adopta el Estado español en los artículos 25 y 26 de su Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la que, con base en las dimensiones poblacionales, se van asignando incrementalmente atribuciones a las municipalidades.

Por otro lado, hay que abogar por la construcción de un federalismo flexible y cooperativo. Hay que impulsar el establecimiento de vínculos y relaciones mucho más estrechas en el nivel intergubernamental: favoreciendo asociaciones entre diversas entidades públicas, que permitan una mejora en la prestación de servicios o, simplemente, en la realización de las atribuciones de cada entidad.

En suma, un nuevo federalismo implicaría reducir los mecanismos de intervención federal, un reparto de competencias moderno, mayor descentralización de recursos y del aparato burocrático-administrativo, mayor autonomía estatal y municipal, flexibilización de las relaciones intergubernamentales y la introducción del principio de subsidiariedad.

Asimismo, hay que tomar en cuenta y adoptar otros rasgos del sistema federal; lo que Arend Lijphart llama características secundarias:

Las características secundarias son el fuerte bicameralismo, una Constitución rígida y una fuerte revisión judicial una división de poder federal sólo puede funcionar sí: 1) tanto la garantía como las líneas exactas de la división de poder están claramente estipuladas en la Constitución y esta garantía no puede cambiarse de forma unilateral ni a nivel central ni a nivel regional, de aquí la necesidad de una Constitución rígida; 2) si existe un árbitro neutral que pueda resolver conflictos relacionados con la división del poder entre los dos niveles de gobierno, de aquí la necesidad de una revisión judicial; 3) existe una cámara federal en el cuerpo legislativo nacional en la que las regiones se hallen fuertemente representadas, de aquí la necesidad de un bicameralismo sólido. Además, 4) el propósito principal del federalismo es el de promover y proteger un sistema de gobierno descentralizado.

Todos estos elementos son garantes, más que componentes constitutivos, del sistema federal; su existencia resulta, pues, indispensable para el adecuado funcionamiento de una Federación y para asegurar la división del poder.

Sin embargo, el federalismo no debe entenderse como un sistema que otorga impunidad a los municipios y a las entidades federativas. Todo lo contrario: se les debe exigir una democratización plena. El sistema federal no puede servir de paraguas para reproducir a pequeña escala todos los vicios y el autoritarismo del viejo régimen. Un sistema democrático en el nivel federal no puede convivir con autoritarismos y cacicazgos locales.

Hacia una propuesta de descentralización. Elementos para la discusión

La discusión acerca del proceso de renovación del federalismo debe enfocarse a partir de una visión múltiple, es decir, que comprenda varios puntos. En particular a lo tocante a las capacidades administrativo-institucionales, la coordinación intergubernamental, la participación, la redistribución de los recursos, y la reforma política.

Capacidad administrativa-institucional. Hay que asegurar las capacidades de los entes de gobierno subnacionales, a través de constituir un fondo para la modernización administrativa y el entrenamiento de los funcionarios locales; la profesionalización de los recursos humanos de los municipios, en particular en las áreas de planeación, control y tesorería (introducir el Servicio Civil de Carrera); garantizar un sistema nacional de información municipal abierto que permita tener acceso a información actualizada necesaria para la adecuada toma de decisiones; incentivar los resultados exitosos en la aplicación del gasto vía el mecanismo de reparto de las participaciones federales y estatales; y promover la actualización y modernización del marco legal, principalmente en lo referente al desarrollo urbano.

Coordinación intergubernamental. Este punto resulta vital ya de él va a depender, en realidad, la fortaleza de las entidades. La capacidad y la eficiencia de los gobiernos locales reside en el desarrollo de redes y sinergias realmente operativas con sus pares. Para ello, se requieren reglas claras del juego político que permitan acuerdos y mayor flexibilidad en la lógica de operación de los diferentes niveles de gobierno, y mecanismos ágiles y transparentes de arbitraje y decisión en caso de enfrentamientos.

Participación ciudadana. La participación se torna crucial ya que de no producirse se puede caer en situaciones de cerrazón y caciquismo, además de ser imprescindible dentro del esquema de formulación y evaluación de las políticas públicas. En particular se propone fortalecer y democratizar los entes locales encargados de la planeación, introduciendo el aporte de las organizaciones de la sociedad civil y de expertos independientes; involucrar de forma activa a los congresos en la vigilancia de los recursos y en general del desempeño del aparato administrativo; y promover una amplia rendición de cuentas entre todos los ámbitos de gobierno frente a la sociedad.

Redistribución de recursos. Dentro de un esquema más democrático y de mayor distribución de los recursos fiscales, por definición escasos, es imprescindible garantizar la transparencia en la asignación y en el gasto público; a la vez de cumplir con las fechas establecidas para su asignación y desembolso desde la Federación hacia los gobiernos locales.

Reforma política. El dilema entre gobernabilidad y pluralismo apuntado en el primer apartado de este trabajo, se encuentra muy presente en los ámbitos locales de gobierno. Sobre todo, en el ámbito municipal, se ha privilegiado la primera en detrimento del segundo, lo cual resulta disfuncional dentro de las condiciones políticas que vive el país en la actualidad. Es necesario, en consecuencia, democratizar esas áreas grises introduciendo una mayor representatividad y pluralismo en los cabildos municipales y, en general, dentro de las instancias encargadas de la toma de decisiones.



La reestructuración del Senado como Cámara de representación territorial

Este papel es el que debe ocupar el Senado, en tanto una cámara que incorpora e integra a las unidades territoriales. La forma en que son representados los órganos locales de autoridad, así como el peso que tienen en el nivel del gobierno central, muestra, en realidad, la especificidad de la organización y del pacto federal. En México, por su diseño institucional, el Senado no representa verdaderamente la voluntad de los entes provinciales en el seno de la Federación. Por el contrario, solamente funciona como una cámara colegisladora. El Senado debe reestructurarse persiguiendo esta finalidad: recuperar su carácter de representante del pacto federal.

Por ello, se propone reformarlo en un sentido similar al Bundesrat alemán. En el caso particular de Alemania, la cámara alta es la encargada fiel de velar por los intereses de los Lander. Es el órgano que integra en el ámbito federal a las unidades subnacionales y permite la defensa de su autonomía. Así, en un cierto sentido, participan en la legislación y en el gobierno central. Sus miembros son una especie de delegados designados por cada legislatura regional, actuando de acuerdo con los intereses locales y sólo son responsables ante la asamblea regional que los nombra. Su composición varía según los cambios que se dan en las elecciones locales, es decir, ante el cambio de fuerzas políticas en los parlamentos locales. “El método de designación de los senadores los hace vicarios de los gobiernos locales, y, por tanto, defensores a ultranza en el seno federal de esos intereses”

Para hacer realidad todo ello, se propone que la integración del Senado mexicano se dé a partir de cuatro representantes por entidad federativa igual que hoy en día, nombrados por las legislaturas locales, sin que opere el mandato imperativo pero removibles en todo momento por éstas. Esto, sin duda, va a permitir la plena incorporación de los intereses locales y regionales en el ámbito de las decisiones del gobierno central; logrando así, una mayor profundización y alcance del federalismo mexicano.

Conclusión

El proceso de descentralización en México ha venido avanzando a un ritmo lento y errático.

Propugnar por un mayor y más amplio federalismo no es gratuito. Por el contrario, este arreglo ofrece importantes ventajas. En principio, el sistema federal acerca el gobierno a las demandas y las necesidades de la ciudadanía; en consecuencia, se puede afirmar que resulta mucho más sensible a éstas y, por tanto, es más democrático.

También, al permitir la fragmentación territorial del poder, posibilita que se atempere el carácter suma cero del régimen presidencial, en el que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo. En el federalismo, distintos partidos pueden tener acceso al Poder Ejecutivo, a posiciones de poder real. Posibilita la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles permite el acceso al poder estatal a partidos que no han logrado conquistar la presidencia de la República y/o la mayoría en el Congreso, y les brinda la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al conjunto del país que son opciones políticas eficaces, viables y responsables. Al acceder al poder estatal, los partidos opositores en el nivel nacional se obligan a adoptar un comportamiento realista y a abandonar las posiciones irresponsables de quien nunca tiene que poner a prueba la viabilidad de lo que su súper oferta propone. El federalismo entrena a los partidos en el arte de la solución de problemas sociales y les demuestra cuán complejas son las tareas de gobierno.

Más aún, alcanzar un nuevo federalismo de tipo cooperativo y más flexible entre los distintos órdenes de gobierno y que resulte eficaz en la resolución de los problemas que atañen a la sociedad en su conjunto, implica cumplir, al menos, cuatro tareas pendientes:

La tarea político institucional. Ello implica que a partir del creciente nivel de democratización de la vida nacional, el federalismo debe traducirse en una distribución de competencias y facultades diferente, una en donde los gobiernos estatales y los ayuntamientos desempeñen un papel mucho más activo y relevante.

La tarea fiscal. debe encontrarse un punto de equilibrio y una mejor distribución de los recursos públicos entre los tres órdenes de gobierno, tanto en ingreso como en gasto.

La tarea administrativa. Debe buscarse la equiparación entre las capacidades de gestión y

administración entre las regiones y el centro, tomando en cuenta las limitantes y las desigualdades técnicas y operativas de las primeras.

La tarea económica. Se tiene que perseguir como meta un desarrollo regional mucho más equilibrado, en estrecha colaboración de los poderes públicos y el sector privado.

Así pues, cualquier propuesta sería para afrontar una verdadera descentralización debe hacer especial énfasis en la coordinación y cooperación intergubernamental, a la vez de incluir ciertos candados o garantías, como el establecimiento de contrapesos políticos; ampliar las capacidades de los gobiernos locales, impulsando, entre otras medidas, la profesionalización de los cuadros administrativos, poniendo a su disposición los elementos técnicos indispensables para un adecuado desempeño de su función; establecer las condiciones institucionales y los incentivos que favorezcan la descentralización y la responsabilidad de los actores.

Ingovernabilidad y Crisis del Estado

José Araque Calderón¹

Analizando detenidamente la literatura politológica latinoamericana observamos que en estas dos últimas décadas se ha escrito y debatido ampliamente en torno al desarrollo, fisonomía, rasgos, ondulaciones y especialmente las recurrentes crisis del Estado en América Latina, ámbito y fenómeno donde no escapa Venezuela. Sin embargo, se hace necesario precisar una serie de propuestas y de enfoques que nos permitan con rigurosidad determinar que factores, condiciones y actores han incidido para que esa forma institucionalizada de poder que conocemos y definimos con el rotulo de Estado, no sólo asuma algunas transformaciones, sino que, además, acuse cierto desgaste y algunos problemas, y comience a hablarse de la presencia de una crisis del Estado como forma hegemónica e institucionalizada del poder político.

La región latinoamericana a lo largo de su evolución histórica durante el siglo XX ha transitado por una serie de hechos y de situaciones que no podemos nunca obviar en nuestros análisis. América Latina ha visto la sucesión de gobiernos militares, dictaduras de diverso cuño, interrupciones diversas, instauraciones, regresiones, transiciones, resurgimientos de populismo, por un lado, asimismo, el Estado ha sumido una serie de facetas, en momentos ha sido más fuerte, más débil, empresario, hotelero, prestamista, principal promotor del desarrollo y de la industria. Autores como el politólogo chileno fallecido Norbert Lechner en un trabajo de hace algunos años señaló que “la historia latinoamericana es una larga y rica historia de caudillos, déspotas ilustrados y tiranos sin más, que configuraron una cultura del autoritarismo frente a la cual la democracia ha sido relegada al rol secundario de una ideología subversiva o, en el mejor de los casos, de una legitimación ficticia”¹. Indiscutiblemente nuestra región ha experimentado los más diversos procesos sociales, políticos, económicos y culturales generalmente interrelacionados e imbricados. Sin embargo, inequívocamente no podemos soslayar el rol trascendental gestado por el Estado en nuestros países y sociedades. Marcos Kaplan acertadamente precisa que “El papel central del Estado, su intervención y autonomización respecto de la economía y la sociedad, han sido y son una constante histórica de América Latina ... El Estado preexiste a la Nación, y como tal ha creado las principales condiciones para la integración internacional, la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el régimen político, y las políticas de desarrollo.

Por otra parte, merece destacarse que el debate alrededor de la crisis del Estado en los ochenta y parte de los noventa se plantea y coincide con la crisis de la deuda externa en toda la región, en la que se producen situaciones en la que queda demostrada cierta vulnerabilidad y debilidad del Estado y no sólo comienza a hablarse de la crisis de esta forma de poder institucionalizada, sino que se plantean algunas propuestas y alternativas como salida a la crisis que asume este último.

De manera que algunos planteamientos asumen la crisis del Estado, como agotamiento institucional y principalmente, como crisis de gobernabilidad. Siendo así, tendríamos que cuando el Estado comienza a registrar un incremento substancial y desmesurado de demandas, e igualmente no cuenta con los suficientes recursos económicos e institucionales para dar respuesta eficiente, se producen situaciones de ingovernabilidad que aunado a problemas de gestiones, declive de los proyectos y partidos, relevo generacional no calificado, junto a la presencia de ciertas distorsiones y vicios, terminan produciendo un cuadro crítico del Estado como institución y principal actor del juego político y del entramado institucional.

Las particularidades del funcionamiento del Estado y su posterior crisis en América Latina

Un grupo variado y notable de autores dedicados al estudio del fenómeno y la temática del Estado (desde Marcos Kaplan, pasando Norbert Lechner Y Pablo González Casanova hasta Juan Carlos Portantiero y Atilio Boron por señalar algunos) dejan claro los rasgos y competencias (muchas atípicas) que el Estado en América Latina asumió en estas últimas décadas. De allí que se hable de un Estado intervencionista - proteccionista y benefactor³ que tendió a incrementarse como conjunto de respuestas a los retos y reajustes planteados por el crecimiento económico, la reestructuración agraria, la industrialización sustitutiva, la hiper-urbanización, los cambios en la estratificación y las movilizaciones sociales, los conflictos ideológicos y políticos, los ciclos de autoritarismo y democratización entre otros.

1 Araque Calderón, José. Ingovernabilidad y crisis del Estado en América Latina. En: Provincia. No. 20, julio-diciembre del 2008. Págs. 9-31

El Estado asume pues una serie amplia de funciones de represión, control social y político, como árbitro en la solución de los diversos conflictos entre clases y grupos. Además, su papel de mediador y regulador se incrementa substancialmente. Sin embargo, los reajustes y medidas no solventan los problemas de gestión, de rendimientos de las políticas públicas y de lograr que el Estado pueda cumplir eficientemente con sus compromisos y particularmente con las demandas que tiene de parte de la sociedad civil.



Durante toda la década de los años ochenta, se observa procesos de reordenamiento y de graves problemas en cuanto al desenvolvimiento del Estado, en buena medida producto de continuo y permanente proceso de endeudamiento externo que explota en toda la región a partir de 1982 y se manifiesta como una crisis de la deuda externa. Es decir, a partir del estallido de la deuda externa comienzan a aplicarse (en gran medida por imposición externa de los grandes centros económicos y financieros) una serie de programas y de planes económicos que persiguen no sólo detener el proceso constante de caída y crisis de nuestras economías, además, se plantean la promoción y aplicación de medidas de recuperación, estabilización y naturalmente de ajuste, finalmente se plantea como salida a la crisis que asume el Estado, una amplia variedad de reformas del Estado, buscando reducir la capacidad y los términos de intervención de este último en la industria, la economía y lo social. Tendríamos así que, en las dos últimas décadas, Latinoamérica ha pasado por un periodo de transición múltiple que ha afectado no solamente a las instituciones económicas, sino también a las instituciones políticas, sociales y culturales, las cuales están internalizando los costos sociales y de beneficencia en términos económicos y de los valores que representan.

Estamos de acuerdo con la apreciación de José Guadalupe Vargas Hernández cuando precisa y caracteriza en su abordaje sobre el Estado que “El Estado latinoamericano fue benefactor, protector e interventor, diseñado para dar respuesta a los requerimientos cambiantes del entorno capitalista internacional... el modelo de Estado de los países latinoamericanos se fundamenta en un populismo político, en un mercantilismo económico y en una sociedad dualizada.

Para finales de la década de los setenta, este modelo de Estado evidencia su agotamiento y entra en crisis, evidenciando sus debilidades entre ellas: Excesiva burocratización. Excesiva corrupción. Excesiva ineficiencia del aparato administrativo. Presupuestos deficitarios. Aumento considerable del endeudamiento externo. Inestabilidad macroeconómica.

De manera que frente a los procesos de crisis y reordenamiento se implementan una serie de modelos económicos (casi en su mayoría) con una clara orientación de tipo neoliberal, donde se privilegia el libre mercado y donde lo social queda relegado a un segundo plano durante toda la década de los años ochenta y noventa. Parte de los impactos sociales negativos registrados en toda

la región están: el aumento del desempleo y los niveles de subempleo, incrementos en los índices de pobreza, erosión de la popularidad y legitimidad de los gobiernos y administraciones entre otros.

Crisis económica y deuda externa: Principales indicadores de la crisis del Estado en América Latina

La crisis económica y financiera registrada en nuestros países en los años ochenta, indudablemente profundizó los problemas distributivos y retrasó la provisión de bienes y servicios públicos en la mayor parte de los países latinoamericanos. De manera que frente a los problemas de gestión que acusa el Estado a nivel de la región, se le suman como agravantes e indicadores, que profundizan su situación crítica lo referido a la crisis económica interna de cada uno de nuestros países, por un lado, acompañado como se sabe de la explosión de la deuda externa. En el caso de Venezuela, tenemos como un factor que nos diferencia del resto de los países, contar con el petróleo como principal fuente de ingreso económico y financiero del país.

Sin embargo, el que tengamos como recurso al petróleo, no implica que no registráramos serios problemas de gestión, orden y gobernabilidad democrática. A partir de la introducción de los programas económicos de tipo reformista en la década de los ochenta, que no logran controlar la crisis y estabilizar nuestra economía y funcionamiento, se plantea reformas que han sido definidas como de reformas segunda generación, para diferenciarlas precisamente de las aplicadas anteriormente, las reformas de segunda generación son básicamente proceso de “reforma institucional” buscando rediseñar el tamaño del Estado, sus competencias, sus instituciones, con lo cual se planteé al mismo tiempo un nuevo modelo de desarrollo mucho más eficiente tanto del sector público como del sector privado.

Por esta razón comenzaremos a registrar en casi todos nuestros países “el fortalecimiento del mercado, la privatización de parte de las empresas estatales, la aplicación de técnicas y enfoque provenientes en la industria privada y concebidos con criterios de gerencia y excelencia con el fin de optimizar la inversión y el propio funcionamiento del Estado, controlar la corrupción y el despilfarro de los recursos públicos.

La gobernabilidad democrática o el viejo dilema entre eficiencia y legitimidad

El tema y debate de la gobernabilidad innegablemente ha cobrado importancia en el ámbito universal en la década de los ochenta y noventa cuando precisamente en ciertos países sobre todo latinoamericanos comienzan a registrarse situaciones de ciertos desequilibrios y desordenes en el orden fiscal, financiero, institucional y político con efectos perniciosos no sólo en las finanzas y en lo social, sino, además, con inestabilidad de los propios gobiernos y sistemas políticos.

Asumiríamos que la gobernabilidad democrática dentro del funcionamiento del Estado hace alusión a una situación en la que de acuerdo a Manuel Alcántara Saéz⁶ concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medio ambiental o intrínsecas a éste, es decir un estado o situación en la que quedará asegurada en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener legitimidad y promover al mismo tiempo desarrollo socioeconómico. Por su parte la socióloga dominicana Rosario Espinal⁷ sostiene que la gobernabilidad refiere a la capacidad del gobierno de mantener un determinado orden político con un nivel aceptable de legitimación. Para Victoria Camps⁸ la gobernabilidad significa la capacidad fáctica de gobernar, independientemente de cuál sea la actuación del gobierno o cuáles los elementos que tenga en su mano para no perder el poder adquirido. Por tanto, si algo queda claro en el debate actual alrededor de la crisis del Estado y de la democracia respectivamente, es el hecho de que la gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma se planteará como la matriz social de la ciudadanía. Es decir, la gobernabilidad democrática se va estableciendo como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de la ciudadanía. La gobernabilidad de acuerdo a los planteamientos expuestos desde la célebre Comisión Trilateral en los años 50 hasta nuestros días se constituye y conforma gracias a la acción desarrollada por los partidos y la acción del Estado, naturalmente con la presencia de otros actores y variables, que en su conjunto conforman situaciones de gobernabilidad o contrariamente de ingobernabilidad como en su momento lo han precisado algunos autores.

Hemos precisado que “la gobernabilidad como situación y condición real de nuestros gobiernos se torna como un fenómeno problemático debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que sumada a un cierto nivel de efectividad de

parte del gobierno nos permite hablar de unas ciertas condiciones de gobernabilidad, orden y buen funcionamiento del Estado sin olvidar que no podemos limitar o reducir la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al puro aspecto de un conjunto de reglas del juego formales.

Tendríamos dentro de la discusión hilvanada que si bien es cierto, los partidos políticos han sido los actores protagónicos de los grandes cambios ocurridos en la política latinoamericana, no es menos cierto que desde hace un cierto tiempo, las estructuras partidistas comenzaron a disfuncionar en el sentido de que buena parte de sus funciones se deterioraron y han mermado notablemente, tanto es así que comenzó a hablarse con gran insistencia de la presencia de una crisis de dichas estructuras (principalmente crisis de identificación y representación), hay quienes señalan que lo que registramos son “transformaciones orgánicas y funcionales de los partidos.

Además, dichas estructuras en estos últimos años se han mostrado incapaces de dar respuesta a las demandas y expectativas del colectivo de nuestros países, los problemas que registran nuestros partidos y que contribuyen negativamente a la gobernabilidad, no constituyen en lo más mínimo un problema aislado de la realidad venezolana, sino que se presenta como un fenómeno casi generalizado de las nacientes democracias latinoamericanas.

En este sentido, intentamos desarrollar una aproximación al estudio de la gobernabilidad en Venezuela partiendo desde el estudio de la llamada crisis del Estado (crisis institucional donde este se muestra incapaz de dar respuesta eficiente a las demandas, además de no contar con los recursos) , considerando de antemano que el problema de la gobernabilidad y de la llamada crisis (inoperancia) del Estado, constituye sin lugar a dudas un tema de gran interés para la ciencia política latinoamericana, además, dicho fenómeno repetimos no es exclusivo de Venezuela, sino que se presenta como un denominador común en muchas de nuestras democracias. Ahora bien, la cuestión a distinguir y explicar con respecto al resto de países, viene dado por la singularidad que presenta Venezuela de contar tradicionalmente con un Estado aparentemente fuerte (ingresos altos) y unos partidos hasta hace poco fuertes, disciplinados y consolidados, factores ambos que pudiesen explicar en parte la etapa de estabilidad, desarrollo y plena gobernabilidad democrática. Buena parte de los problemas de gobernabilidad sobrevienen y se acentúan cuando el Estado y la sociedad difícilmente pueden en su conjunto, introducir ajustes e innovaciones, de allí que en Venezuela en los inicios de los años noventa los problemas de gobernabilidad se profundizan, precisamente porque el Estado no logra articular las demandas e introducir los cambios bajo un clima de aceptación y legitimidad, la crisis de gobernabilidad se evidenció fehacientemente en 1992¹³ año en cual se registraron en el país dos intentonas golpistas.

Por otra parte, otro factor o variable interviniente y condicionante en el deterioro de la gobernabilidad en Venezuela ha sido la aplicación de un conjunto de planes, de propuestas, recetas y medidas de ajuste eminentemente de corte neoliberal que apuntan a una reforma radical del Estado donde éste último reduce su margen de actuación a un mero papel de observador, lo cual implica que esté deje de prestar un conjunto de funciones rectoras y promotoras en lo que se refiere a servicios y asistencia en materia de salud, educación, empleo seguridad, entre otros.

Es decir, pareciera que durante esta década algunas de nuestras instituciones democráticas que forman el Estado fallaron en su objetivo básico, como fue de acuerdo con Rosario Espinal la de atender las necesidades socioeconómicas de las grandes mayorías mediante una cierta redistribución de la riqueza ya no sería el objetivo y papel fundamental del Estado.

La reforma del Estado como posibilidad frente a la crisis del Estado

La reforma del Estado se enfoca como un proceso complejo que persigue la liberalización económica, la reinención de las diversas instituciones del Estado para facilitar procesos políticos que garanticen la eficiencia, la responsabilidad y la participación democrática. Además, la reforma del Estado se plantea como una salida frente a la crisis del Estado, frente a la crisis de la democracia y frente a la propia crisis de gobernabilidad democrática.

No podemos desconocer que durante toda la década de los años noventa en Venezuela y en otros países de la región se llevó a cabo un amplio conjunto de medidas de ajuste económico, respaldadas por los distintos organismos internacionales, y estructuradas ciertamente bajo la llamada “reforma del Estado” dicha propuesta prácticamente se dio en casi la totalidad de países de la región, implicaba procesos de reestructuración económica de tipo shock y no en forma gradualista, no olvidemos que según Espinal la ofensiva neoliberal consistió en replantear el papel del mercado

y del Estado en la economía, asignándole preponderancia al mercado, se planteó conjuntamente la crítica al Estado como estructura ineficiente en la distribución de recursos y en la regulación de las relaciones económicas y sociales.

Marcos Kaplan señala oportunamente que la reforma del Estado es colocada bajo el signo de la liberalización económica. Se la reduce a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. Las principales finalidades y dimensiones de la reforma del Estado han sido hasta hoy las siguientes:

Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas mediante la reducción del déficit presupuestario, la disminución del gasto público, y en general los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado.

Control de la inflación, con tasa de cambio estable como ancla de las otras variables macroeconómicas.

Rígiditas políticas monetarias, crediticias y fiscales.

Renegociación de la deuda externa.

Reforma fiscal, mediante la ampliación de la base gravable, la reducción del impuesto sobre la renta, la renuncia al impuesto sobre el capital, el favoritismo a los estratos de mayores ingresos, el refuerzo de la imposición indirecta (IVA).

La liberalización de la economía hacia fuera y hacia adentro, mediante la desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por la apertura externa en lo comercial y lo financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.

Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado, en su aparato, en su personal, en sus recursos, y en sus orientaciones, objetivos y modo de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.

La privatización de empresas estatales adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales, y contribuye al repliegue del gobierno central y del sector público.

La alternativa de reinención del gobierno en América Latina

En los noventa se han producido algunos planteos y propuestas por parte de algunos politólogos latinoamericanos alrededor de la cuestión del ejercicio gubernamental. La mayoría de estos trabajos postulan un nuevo modelo y orden de cómo gobernar, reconstituyendo (de lo local) los ámbitos y las prácticas de lo público, y las formas (mecanismos) de gobernar (que desde lo nacional) se han resquebrajado en el cambio. Siendo así diremos que el nuevo papel estratégico de los gobiernos locales no sólo revela el tránsito de los procesos de reforma, basados en la búsqueda de un Estado mínimo a unas reformas fundamentadas en la búsqueda de un Estado fuerte (Tesis del Banco Mundial), sino que también - y por encima de todo - pone en evidencia un lento y silencioso proceso hacia la gubernamentalización del gobierno desde lo local¹⁷. Entre otras cosas estamos registrando que nuestros gobiernos (nacionales y locales) y sus administraciones públicas asumen un dilema, en el sentido de cómo lograr un ejercicio gubernamental eficiente, acompañado este de una requerida reforma no sólo política e institucional, sino también económica, entrando así en el desafío latinoamericano de generar progreso, introducir reformas y mantener un clima de apoyo y legitimidad, es decir entramos en el problema de la gobernabilidad democrática.

Asumiríamos que las funciones de gobierno enfrentan nuevos escenarios y desafíos, cada vez más complejos y conflictivos, donde la gobernabilidad sigue estando a prueba. Esta última categoría, proceso y dimensión es una de las más recientes preocupaciones de expertos y analistas, de gobernantes y gobernados, el problema no es teórico, sino práctico. Emerge de la necesidad de desarrollar una dimensión práctica, tanto es así, que el tema de la gobernabilidad de una determinada gestión y gobierno comienza cada vez más a ganar espacio y comienza a ser incluida como una prioridad, punto y logro de un gobierno, perfil y agenda política.

Una de las cuestiones que vale a pena destacar sin lugar a dudas viene dado por impulsar

un nuevo esquema o paradigma en la manera de concebir la administración pública, planteando entre otras que las administraciones públicas adopten los principios y prácticas de los enfoques gerenciales lo cual ha forzado no sólo a las organizaciones públicas a la adquisición acelerada y poco reflexiva de nuevas destrezas organizando, sino que además ha llevado a que los ámbitos de reflexión de las administraciones públicas estén encaminadas en el mismo sentido de los desarrollos conceptuales de la gerencia privada.

Reconocemos que en estas innovadoras propuestas de gestión y ejercicio gubernamental un aspecto singular lo constituye el hecho de que se confiere mucha más importancia a los resultados obtenidos por esta última, dándole una mayor responsabilidad a las gestiones gobernadores, alcaldes dinamizando y optimizando al mismo tiempo los diversos recursos humanos e institucionales que se disponen para el logro de una eficiente e integral gestión de lo público. Es de hacer ver que un factor a tomar en cuenta en toda administración pública y particularmente en la nueva concepción de gobierno y de gestión pública, es necesariamente el papel que asume el Estado, como se replantea este dentro del propio proceso de modernización, y dentro de la propuesta de reinvencción del gobierno.



En este sentido asumimos la preocupación por el diseño y el desarrollo de técnicas e instrumentos administrativos, presupuestales y de control, adecuados a las exigencias del cambio, se constituye en un imperativo de nuestro tiempo. Cabe señalar que dentro de la perspectiva de REINVENCIÓN DEL GOBIERNO lo relevante dentro de la concepción y modelo gubernamental lo constituye básicamente en cómo lo hace el gobierno (estrategia). Es decir, se hace referencia a cómo funcionan los gobiernos, no a lo que hacen, la propuesta define la acción de las organizaciones públicas con el dominio del espíritu empresarial.

Diez principios fundamentales definen y enmarcan un modelo exitoso de gobierno y de gestión pública según Osborne y Gaebler.

Gobierno catalizador.
Gobierno propiedad de la comunidad.
Gobierno competitivo.
Gobierno inspirado en objetivos.
Gobierno dirigido a los resultados.
Gobierno inspirado en el cliente (ciudadano).
El gobierno empresarial (ganar no gastar).
El gobierno previsor (no deudor).
El gobierno descentralizado.
El gobierno orientado al mercado.

Si alguna frase o pensamiento resume el modelo de reinención del gobierno es logra producir un mejor gobierno, un gobierno eficiente y de calidad y que en la medida de lo posible cueste menos. Al fin de cuentas se persigue igualmente revalorizar la función estratégica de la administración pública en el ejercicio del gobierno de un determinado país y el desarrollo simultaneo de instrumentos para su viabilización y puesta en marcha.

La dinámica modernizadora que demanda la nueva administración pública no sólo está referida a un nuevo concepto en la manera de disponer, planificar y ejecutar los dineros públicos, sino además, se propone un reordenamiento del poder burocrático, buscando que estos no obstaculicen los procesos administrativos, finalmente no puede estar ausente en esta nueva concepción de la gestión de lo público, una optimización y maximización, no solo de los recursos económicos , sino además de los recursos institucionales, tecnológicos y humanos que se disponen para tal tarea.

La búsqueda de un mejor y buen gobierno, debiera ser el ideal de todo gobernante partiendo que un buen gobierno es aquel que, desde el balance intermedio, hasta el final, logra mantener bajos niveles de conflicto e incertidumbre con elevados niveles de poder. Coincidimos con ciertos planteamientos y propuestas según las cuales uno de los dilemas y fallas de nuestros gobernantes y administraciones públicas, radica en no contar con instituciones, procedimientos y funcionarios adecuados para una eficiente gestión, la inadecuación de estos factores condiciona desde ya el éxito de cualquier gestión, de allí la búsqueda de una armonía y adecuación de las mismas.

Obviamente las preocupaciones de nuestros gobernantes y gestiones de gobierno actuales, pasan por promover un nuevo pacto social potenciado bajo la forma de lograr coaliciones en torno a propósitos puntuales, tales como el estímulo y libertad de la iniciativa privada, el desarrollo local, la optimización en la gestión de los recursos y las políticas públicas, entre otros. En varios países de América Latina, entre ellos Venezuela el rediseño de las formas de gobierno tiene lugar bajo la doble forma de un proceso de reconversión de las formas y modalidades de interlocución entre gobernantes y gobernados, y de un proceso de recomposición de los agentes y agencias responsables del gobierno:

En primer lugar, los procesos de descentralización y participación han impuesto el paso de esquemas verticales de interlocución gubernativa hacia esquema más horizontales de interlocución.

En segundo lugar, el traslado de unas responsabilidades públicas a los ciudadanos y comunidades locales.

Indudablemente, no podemos desconocer que si por un lado encontramos algunas críticas y distorsiones a los modelos y procesos de descentralización gestados en la región latinoamericana, no es menos cierto por otro lado que el avance de los procesos de descentralización y participación están propiciando el tránsito hacia un nuevo redén gubernamental en América Latina. Más que un acercamiento del ciudadano al Estado, descentralización y participación están favoreciendo la restauración de los campos de relación entre la sociedad y el Estado. Más que el logro de eficiencia y eficacia pública, descentralización y participación están forzando el rediseño de las formas de gobernar en la región. En fin, consideramos que la reinención del gobierno se presenta en los

actuales momentos de reordenamiento institucional, modernización del Estado y de como una muy pertinente propuesta para ser tomada en cuenta y desarrollarla respectivamente en los diversos ámbitos y niveles gubernamentales de nuestras administraciones públicas y gobiernos.

Conclusiones

El debilitamiento del Estado nacional puede ser explicado también por la influencia de procesos de índole económica. Con la globalización de las finanzas, el poder de los Estados nacionales para controlar los capitales ha disminuido significativamente, por eso es que la capacidad de los gobiernos en materia de política monetaria se ha reducido drásticamente, al punto que muy poco o nada pueden hacer para controlar la cantidad de dinero que crean las instituciones bancarias y financieras. Por su parte, la libertad a los flujos de capitales dificulta a los gobiernos tener certeza de los recursos con los que cuenta para las inversiones dentro de sus fronteras, que favorezcan la cohesión social y el sentido de pertenencia por parte de sus ciudadanos.

La fragilidad del Estado nacional es aún más evidente cuando los mismos presentan dificultades fiscales. Por un lado se ven presionados por las exigencias de sus ciudadanos a la inversión social mientras que de otro, pocas son las políticas o medidas que pueden tomar para evitar cumplir con exigencias de carácter no-nacional, sean éstas producto de convenios en acuerdos multinacionales (como por ejemplo, las resultantes de procesos de integración que establecen los parámetros para el comercio intraregional), con organismos de carácter supranacional (como por ejemplo las restricciones de emisión que ha establecido el Banco Central Europeo a los países miembros de la Unión Europea) o entes privados (como el repago de capital e intereses a instituciones financieras o individuos tenedores de deuda).

El Estado en América Latina atraviesa durante la década de los años 80 y 90 una serie de situaciones y problemas que dejan ver su fragilidad y situación de crisis. Crisis está expresada principalmente a través de su incapacidad de dar respuesta eficiente frente a las demandas y obligaciones, problemas de funcionamiento institucional, aunado a constantes depreciaciones, devaluaciones, desempleo, contracción económica y demás indicadores.

A partir de la crisis del Estado se plantean en un primer lugar reformas de primera generación, orientadas principalmente a la incorporación de ciertos cambios y adopción de nuevos patrones referidos a la economía, el mercado y demás. Posteriormente a las reformas (económicas) de la primera generación y con el mantenimiento todavía de ciertos problemas de tipo económico - social e institucional se plantean reformas de segunda generación, orientadas estas principalmente a una transformación y procesos de reordenamiento de tipo institucional que se orientan claramente a replantear y redimensionar el tamaño del Estado y de sus instituciones respectivamente, y naturalmente de las funciones y competencias tradicionales.

Finalmente, los problemas de gobernabilidad, la debilidad y agotamiento de algunas instituciones y particularmente de algunos sistemas de partidos, las nuevas condiciones y desigualdades que impone el propio proceso de globalización, la carencia de tecnologías, el crecimiento de demandas, la reducción de nuestros mercados y poderes adquisitivos, incluyendo la competitividad, aunado a otros problemas de funcionamiento y gestión de nuestros gobiernos, representan los principales desafíos que tanto el Estado, como el gobierno respectivamente deberán sortear en la primera década del nuevo milenio no sólo a nivel de Venezuela, sino de casi toda la región latinoamericana.

Transición Democrática y Elecciones en México

Antonia Martínez y Germán Pérez¹

Algunas razones que ayudan a explicar la alternancia política

Si bien es evidente que transición y alternancia son dos conceptos diferentes, las particularidades del sistema y del cambio político en México han provocado que frecuentemente algunos sectores sociales, académicos y políticos hayan tendido a identificarlos. De acuerdo con esta perspectiva, la alternancia era parte sustantiva de la transición, de forma que el sistema político mexicano sólo entraría en una dinámica real de transición cuando el partido hegemónico perdiera el poder. La alternancia se convertía en el condicionante que posibilitaría el inicio de la transición. Efectivamente, el hecho de que en México se construyera un régimen autoritario *sui generis*, caracterizado, entre otras cuestiones, por la convivencia de más de un partido político y por la celebración regular de elecciones destinadas a renovar los cargos de representación y gobierno, marcó fuertemente el debate sobre el cambio político en el país. La instauración de la democracia no sólo pasaba por construir instituciones que aseguraran la competencia real entre los partidos y posibilitaran la alternancia. Además, se argumentaba bien que el régimen no sería democrático hasta que se hubiese producido la alternancia, básicamente en la Presidencia de la República, bien que cuando ésta aconteciera ello sólo significaría el inicio de la «verdadera» transición en el país. En este sentido, los resultados electorales del año 2000 han abierto el debate concreto sobre dos preguntas: ¿la transición política comienza o se renueva?, ¿la transición ha concluido y el régimen ha entrado en la fase de consolidación?

A nivel de los gobiernos locales y estatales el fenómeno de la alternancia se generalizó a partir de la década de los noventa. Cuando el cambio no acontecía se generaban, en numerosos contextos, procesos de desconfianza, acompañados de protestas sociales, que contribuían a deslegitimar el funcionamiento institucional, al mismo tiempo que favorecía el fortalecimiento de la idea de que la conditio sine qua non para aceptar el sistema como democrático, en todos sus ámbitos, era la derrota del PRI. Lo cierto es que la idea de la alternancia política adquiería un significado diferente, con una fuerte carga simbólica, con la disputa de la Presidencia de la República. El recurso a la idea, durante años, de que el PRI debía ser desplazado de las responsabilidades de gobierno para poder contar con un régimen democrático había ido configurando un sentido social en la idea de la necesidad de cambio, hecho que, sin duda, marcó el proceso electoral de julio de 2000.

Durante años, la idea de la bondad y necesidad de la alternancia había ido adquiriendo una importancia fundamental, al menos, por los motivos que se discuten a continuación. Los cambios en distintos niveles de gobierno habían situado a la oposición en el escenario político de manera real. Esto es, evidenciaban que, con independencia de su presencia en los medios y de su capacidad discursiva, los partidos de oposición tenían la suficiente fuerza electoral y capacidad organizativa como para ganar los comicios y ocupar cargos de gobierno.

La alternancia constituía la oportunidad real de gobernar a todos los partidos políticos y, por tanto, sirvió para que la oposición adquiriera nuevas responsabilidades y se enmarcara en una suerte de aprendizaje político más allá de su tradicional papel reivindicativo. El acceso de partidos diferentes al PEI a puestos de responsabilidad de gobierno obligaba a todas las fuerzas políticas a cogobernar. Ello fue implicando que, sobre todo en el caso de la izquierda, los partidos de oposición fuesen abandonando de forma paulatina las actitudes meramente movilizadoras y entrasen en escenarios de corresponsabilidad del gobierno.

La visualización de cambios de partidos en las responsabilidades de gobierno se configuró en el fenómeno que mayor confianza fue imprimiendo a las instituciones electorales. Es decir, aunque éstas pudieran tener un buen desempeño institucional, la alternancia se constituyó en la prueba irrevocable por la que la ciudadanía finalizó interpretando que el PRI no intervenía en los resultados de los procesos electorales.

El electorado de la oposición, sobre todo el del PAN, se encontraba en los sectores urbanos, de mayores ingresos y con mejores niveles educativos. Por su parte, la vieja alianza de masas entre el PRI y los sectores más pobres, sobre todo los campesinos, se fue transformando paulatinamente en una relación clientelar en la que se manipulaba la ignorancia y la pobreza, hecho destacado fuertemente por el discurso de la oposición. Los sectores con mayores recursos educativos y

1 Revista de Estudios Políticos. Nueva época. No. 112, abril-junio del 2001. Págs. 271-301

la clase media demandaban una alternancia política que implicase recomponer el compromiso gubernamental y el peso de los diferentes actores en las alianzas. La alternancia se presentaría como el prerequisite de posteriores arreglos políticos a nivel macro. Este posicionamiento meramente estratégico fundamentó en la concepción radical de la transición buena parte de su racionalización política.

Finalmente, la esclerosis y el agotamiento de la clase política priista, el descontento social generalizado provocado por los interminables ajustes económicos, la falta de crecimiento, el aumento alarmante de la pobreza, entre otros, dificultaban enormemente el mantenimiento de políticas aperturistas y privatizadoras por parte del PRI, al tiempo que, paradójicamente, sectores muy poderosos del capital industrial y comercial demandaba continuismo en esas políticas. Ello implicaría la necesidad de una *alternancia con continuidad* y tuvo consecuencias importantes sobre la recanalización de recursos y espacios que tradicionalmente estaban reservados para el PRI.

El cambio político en México ha estado determinado, entre otros factores, por las reformas electorales y sus efectos en el sistema político. Es este proceso el que ha posibilitado la alternancia al mismo tiempo que se configuró durante años en el tema nodal que vehiculaba cualquier discusión sobre la transición política en el país, dejando fuera del debate otros temas relevantes en los procesos de cambio político.

El sistema autoritario mexicano fundó su estabilidad en el control y transformaciones del sistema electoral. Las reformas de la normativa electoral de los años cuarenta y cincuenta estaban orientadas, por un lado, a incrementar la centralización del proceso de organización y vigilancia de los comicios electorales potenciando el papel del Ejecutivo. Por otro, los sucesivos cambios pretendían incidir en las características del sistema de partidos que se estaba conformando y en la naturaleza de las fuerzas de oposición que habían de operar en el país, así como en el ámbito de la competencia política. Los cambios en la legislación electoral de 1963 y 1973 antecedentes a la reforma de 1977, considerada como el inicio de la liberalización del sistema, se debieron al cuestionamiento de las bases electorales del régimen mexicano y a la estrategia de los partidos de oposición. En definitiva, fueron más medidas de respuesta ante el deterioro de la legitimidad del sistema aumento del abstencionismo o conflicto de 1968 que aperturas reales en la democratización del régimen.

La respuesta del Ejecutivo fue la elaboración, en 1977, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. La relevancia de esta ley derivaba de que implicaba una reforma del sistema electoral que posibilitaba el incremento de los niveles de representación de los partidos de oposición. Pero, sobre todo, su novedad mayor estaba provocada por el hecho de que permitía la entrada a la arena electoral de aquellas corrientes políticas que habían estado excluidas hasta el momento, sirviendo así para reconocer a numerosos actores sociales como partidos de oposición y que éstos canalizaran sus demandas a través de la vía electoral.

El contexto de elaboración de esta reforma electoral estuvo marcado por la sucesión de distinto tipo de acontecimientos. En 1976 el PAN sufrió una profunda crisis interna que implicó el inicio de la tendencia consolidada años más tarde de incursión del partido en el ámbito electoral con tácticas y estrategias estrictamente pragmáticas, de intervención directa de empresarios en el partido Clouthier en 1988 y Fox en 1991 y 2000, y de acercamientos a la democracia cristiana en detrimento de las tesis más históricamente doctrinarias. Este conflicto impidió que el PAN presentase candidato a la Presidencia de la República en el proceso de 1976, El resultado fue que, durante la campaña electoral de López Portillo, el único contendiente opositor al candidato del PRI fue Valentín Campa. Si bien Campa no pudo fungir como candidato a través de los mecanismos institucionales ya que el Partido Comunista estaba ilegalizado, la importancia de su presencia política durante la campaña electoral radicó en que desarrolló una campaña paralela fundamentada en el reconocimiento, por parte de la izquierda, de que en las elecciones estaba el camino del cambio.



Hoy parece una obviedad señalar que el conflicto estudiantil de 1968 tuvo como sustento la falta de espacios políticos para sectores amplios de la sociedad. En ese momento, sin embargo, la democracia formal y los procesos electorales estaban lejos de convertirse en un ideal para el grupo en el poder o para la izquierda. En la mayoría de la izquierda existía la convicción de que la toma del poder debía lograrse a través de la vía armada. Por su parte el gobierno estaba convencido de que sus formas de legitimación se sustentaban más en las políticas sociales, en el crecimiento económico y en la estabilidad que en las elecciones. Tuvieron que pasar años de guerrilla rural y urbana para que tanto el gobierno como la izquierda recapacitaran sobre el valor de la democracia burguesa.

La reforma política de 1977 cobra importancia histórica justamente porque con ella se inicia el proceso de institucionalización de la izquierda. La obtención del registro de un partido político requería que se demostrara que la organización era representativa de una corriente de opinión nacional. La demostración de la representatividad se lograba con la filiación de, al menos, cincuenta y cinco mil electores. El proceso de filiación implicaba, a su vez, que el afiliado se debía registrar con todos sus datos, incluido el domicilio. Resulta claro que este requisito era insalvable para la militancia de un partido, el comunista, que había sido proscrito y perseguido durante décadas. Se diseñó, en 1977, un nuevo tipo de registro, llamado condicionado, a través del cual una organización política podía participar en los comicios cumpliendo requisitos mínimos, entre los cuales no estaba el listado de afiliados. Además, esa formación podía obtener el registro definitivo si lograba un mínimo del 2,5 por 100 de la votación. De otra parte, la reforma aseguraba la representación parlamentaria de todos los partidos con registro definitivo. Para ello se amplió en cien el número de escaños en la Cámara de Diputados. Así, permanecieron los trescientos escaños de representación mayoritaria y se inauguraron otros cien de representación proporcional, a los cuales solamente tendrían acceso los partidos minoritarios, esto es, el PRI no tendría oportunidad de ocupar ninguna de éstas.

Los años ochenta habrían de caracterizarse por un incremento en el cuestionamiento de la legitimidad del régimen posrevolucionario provocado por el aumento de las expectativas electorales de los partidos de oposición; las irregularidades que acompañaron la realización de comicios es-

tatales, especialmente en Chihuahua; las dificultades del propio PRI para procesar la disminución en sus porcentajes de voto y el incremento de sus derrotas, así como las tensiones al interior del partido gobernante para conciliar la oposición al modelo económico que se impulsaba durante el gobierno de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari y los procedimientos de selección a los puestos de representación popular.

La confluencia de todos estos factores provocó que las elecciones de 1988 se convirtieran en las más disputadas y conflictivas de todo el período posrevolucionario. A partir de esa fecha el conflicto político en el país se centró en la discusión de cómo asegurar el respeto al voto. Dentro de la agenda nacional los temas que adquirieron relevancia giraron en torno a cuestiones de procedimiento electoral destinadas a asegurar la demanda makerista del sufragio efectivo. Las sucesivas reformas electorales, por tanto, han afectado menos al sistema electoral y más a otras cuestiones que entran dentro del ámbito del derecho electoral. Los cambios se articularon sobre la necesidad de superar la distancia entre las reglas y los procedimientos vigentes. Un factor explicativo de la vorágine de reformas se encuentra en la percepción sobre los límites de una normativa electoral concebida como garantía de elecciones competitivas y confiables, como medio para disminuir los umbrales de desconfianza y como mecanismo para dificultar las prácticas habituales del sistema. Uno de los resultados de las sucesivas modificaciones ha sido la complejidad de la puesta en práctica de la normativa debido, en gran medida, a la sobrerreglamentación que ha provocado.

En el sexenio de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se producen una serie de reformas contradictorias en tanto que posibilitaban la conservación del poder por parte del PRI al mismo tiempo que abrían cada vez más espacios a la oposición. Dentro de las primeras, paradójicamente, la cláusula de gobernabilidad fue la más criticada. Y lo fue de forma errónea debido a que, de una parte, provocaba una sobrerrepresentación de hasta el 16 por 100, común en muchos sistemas con democracia consolidada como Canadá, Francia y España. De otra, debido a que nunca se aplicó a nivel federal. Mucho más relevante en la reforma de 1986 fue la recomposición del máximo órgano de autoridad electoral, entonces denominada Comisión Federal Electoral, y en la que el PRI pasó a tener más votos que todos los partidos políticos y demás autoridades juntos. Respecto a las segundas, las reformas de apertura, resaltan los límites, cada vez más rigurosos, que se establecieron para limitar la máxima representación política que un partido puede tener en la Cámara Baja. Este cambio perjudicaba el control de la Cámara de Diputados por parte del PRI ya que de poder contar con el 70 por 100 de los escaños en 1986 pasó a poder tener el 63 por 100 en 1990, lo que, entre otras cuestiones, provocó que el PRI ya no pudiera reformar la Constitución por sí mismo. Dentro de la misma dinámica aperturista destaca también de esta reforma el que se aumentara la franja de diputados de representación proporcional de cien a doscientos, permaneciendo los de mayoría relativa en trescientos. En el reparto de los diputados de representación proporcional, a diferencia de la ley de 1977, podían participar todos los partidos, de ahí los topes a la representación del PRI.

En 1990 entró en vigor el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), reformado en varias ocasiones con posterioridad. Mediante esa norma se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo que se configuró como el máximo órgano en la organización de las elecciones en el país, que se fundamentaba en la idea de un servicio profesional electoral y que vino a modificar radicalmente la composición del órgano superior encargado de la organización de los procesos electorales hasta ese momento. El PRI perdió la mayoría en este órgano, Consejo General, y apareció una figura novedosa que modificó la lógica de su funcionamiento interno, hasta entonces dominado por la visión de los partidos políticos: los Consejeros Magistrados, que en la reforma de 1994 pasarán a denominarse Consejeros Ciudadanos, y en la de 1996 Consejeros Electorales. El diseño de esta figura institucional permitió que en las decisiones sobre la organización electoral fuesen siendo cada vez menos relevantes los intereses particulares de los diferentes partidos políticos, al tiempo que ha ido otorgando credibilidad a la celebración de los comicios.

En 1986 se formaliza y reglamenta el financiamiento público de los partidos políticos, evitando la concesión arbitraria de recursos por parte del Secretario de Gobernación, tal como permitía la reforma de 1977. En 1990 se perfecciona su reglamentación y en 1993 se legisla sobre los límites en los gastos de campaña en los que pueden incurrir los partidos. Entre 1990 y 1993, con un costo superior a los dos mil millones de dólares se realizan varios censos a la población y se emiten dos credenciales electorales, la última con 17 elementos de seguridad, desde el papel y el enmicado, hasta la foto, firma y huella del ciudadano, pasando por los hologramas, el código de barras y la banda magnética, entre otros. Con el objeto de atacar de forma definitiva la desconfianza en los

procesos electorales, se diseña una intrincada y compleja legislación que quiere garantizar la transparencia y legalidad de cada momento de preparación de la elección y de la jornada electoral: diseño e impresión foliada de papeletas de voto, urnas transparentes, insaculación de los funcionarios de casilla, sistema inmediato de información de resultados, etc.

Lo fundamental de este periodo fue la construcción de las instituciones e instrumentos electorales que, a partir de cero, han asegurado la competencia y credibilidad de las elecciones. Este proceso fue impulsado desde el gobierno y, en la mayoría de ocasiones, apoyado por Acción Nacional, ambos, con frecuencia, enfrentados a sectores del PRJ de la Cámara de Diputados y, por razones opuestas, a los del PRD. Sin embargo, debido al presidencialismo disciplinado, los priistas finalmente siempre accedieron a apoyar las reformas cuando el Ejecutivo en turno hizo suyos los resultados de las negociaciones PRI-PAN y las remitió al Legislativo en forma de iniciativa de ley. Este procedimiento fue el mismo entre 1990 y 1994. La resistencia de los priistas en el Congreso se acentuó en las negociaciones para la reforma de 1995-1996, en la que el PRD, por vez primera, participó activa y abiertamente.

La reforma de 1994 revistió una importancia especial por dos hechos íntimamente relacionados: se dio en plena campaña electoral y bajo un clima de incertidumbre política. Fue impulsada por el PRI a través del Acuerdo para la Paz y la Concordia, negociada con el PAN y PRD, e ideado por el entonces Comisionado para la Paz en Chiapas y el Secretario de Gobernación. La importancia de esta reforma fue fundamentalmente simbólica ya que entró en vigor apenas 40 días antes de la elección presidencial, esto es, cuando ya todo el proceso había sido preparado y definido. Sin embargo, hubo dos elementos importantes en la misma. El primero estriba en que el Consejo General del IFE se desvinculó del control de los partidos. La responsabilidad de las decisiones recayó en los Consejeros ciudadanos, si bien seguía formando parte del mismo un representante del Ejecutivo, el Secretario de Gobernación. El segundo factor fue que las autoridades electorales, los partidos políticos, los medios de comunicación y los candidatos aceptaron la legalidad del proceso pero denunciaron una marcada iniquidad en las condiciones de la competencia y una falta de control en los gastos de campaña del partido oficial, el PRI.

La reforma electoral de 1995-1996

El ganador de las elecciones presidenciales de 1994, Ernesto Zedillo, reconoció en España, aun siendo presidente electo, que la legalidad del proceso electoral estuvo acompañada de iniquidad. Es por ello que en su toma de posesión convocó a una nueva reforma política que tenía por objeto equilibrar las condiciones de la competencia, sobre todo en un ámbito prácticamente inexplorado tal como la igualdad de acceso a los medios de comunicación, y lograr la fiscalización de los gastos de campaña. El fin pretendido era mejorar de forma significativa la confianza institucional.

La reforma electoral de 1996, caracterizada por el consenso que alcanzó, fue el resultado final de un difícil entramado de intereses y coyunturas políticas. Su gestación comenzó el 17 de enero de 1995 mediante la firma del Acuerdo Político Nacional entre los dirigentes de los partidos políticos PAN, PRI, PRD y Partido del Trabajo. Los elementos más significativos son los que se describen a continuación. En primer término, en el ámbito del máximo órgano del IFE, el Consejo General, se acordó que el Poder Ejecutivo federal no tuviera ninguna representación, al mismo tiempo que se estableció que el Presidente del Consejo fuese electo por mayoría cualificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.

En segundo lugar, y dentro de las medidas que incidían directamente en asegurar la igualdad de todas las formaciones en la competencia política, se determinó que el financiamiento público debía prevalecer sobre el privado. La financiación pública se otorgaría de acuerdo a un 70 por 100 de manera proporcional y un 30 por 100 de forma igualitaria. Se incrementaron, al mismo tiempo, las cantidades de dicho financiamiento. El objetivo pretendido era tanto que los partidos se fortalecieran como que aumentaran su arraigo en la ciudadanía. En la composición del financiamiento público se estableció una partida exclusiva para los gastos de campaña de los partidos políticos. De manera complementaria, se fijaron límites a los gastos de los partidos en sus campañas, se mejoró el control sobre el origen y el uso de los recursos de los que disponía cada formación, así como las sanciones que, en su caso, serían aplicables.

En tercer término, y para lograr un acceso más igualitario de los partidos a los medios de comunicación, se amplió el tiempo oficial que se distribuye en el proceso electoral, pasando a ser de 250 horas en radio y 200 en televisión. Continuando el mismo principio del financiamiento público,

el tiempo oficial se distribuye en un 70 por 100 de acuerdo a los resultados electorales de los partidos y en un 30 por 100 igualitario para todas las formaciones. También se aumentó la cobertura de los programas de los partidos, en medios de alcance nacional y en horarios de mayor audiencia. Se establecieron otro tipo de procedimientos tales como la distribución gratuita de *spots* promocionales entre los partidos durante las campañas políticas 10.000 mensuales en radio y 400 en televisión con duración de 20 segundos cada uno. Además, se formalizaron los monitoreos aleatorios a los espacios de noticias, que ya se habían practicado en el proceso electoral de 1994. Se estableció que el Consejo General podría emitir recomendaciones a los concesionarios de los medios de comunicación de acuerdo con los resultados de dichos monitoreos.

En el ámbito de la justicia electoral, se estableció que los partidos podían presentar recursos de inconstitucionalidad de leyes electorales, ya fuesen de niveles federal y local. Por otra parte, el Tribunal Electoral Federal se situó orgánicamente dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, lo que, sin duda, se constituyó en una disposición de indudable trascendencia ya que confería plena autonomía a la justicia electoral. De modo complementario, se eliminó el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que aún calificaba la elección de Presidente de la República, trasladándose dicha facultad al Tribunal Electoral, siendo esta última institución la que ostenta, desde la reforma, la potestad de declarar la validez de dicha elección así como de otorgar la constancia de mayoría al Presidente electo.

En quinto lugar, con objeto de evitar disonancias entre la legislación electoral aplicada a nivel nacional y la vigente en las entidades federadas, se consignó en la Constitución que las diferentes legislaciones electorales locales debían regirse por los principios rectores que establezca la legislación y organización electoral federal.

Finalmente, en lo que afecta al Distrito Federal, se estableció la elección directa del Jefe de Gobierno, modificando la normativa previa que establecía que era el Presidente de la República el que designaba a su máxima institución mediante la figura de un regente.

Precampañas y campañas 2000

Las transformaciones institucionales reseñadas de forma previa determinaron el desarrollo de la precampaña y campaña para las elecciones presidenciales de 2000. Esta influencia institucional se mostró, básicamente, en dos sentidos. Primero, la construcción de instituciones electorales autónomas impuso una incertidumbre inédita en los procesos electorales mexicanos. Incertidumbre que se manifestó en una doble vertiente. Por un lado, se refirió al propio comportamiento de las instituciones en la organización electoral ya que la duda de hasta qué punto la intervención oficial en los procesos había desaparecido planeaba entre los diferentes actores y en la ciudadanía. Por otro, al hecho de que los partidos de oposición se habían fortalecido de tal manera que, si las instituciones tenían un buen desempeño, el PRI podría ser derrotado por primera vez en una elección presidencial. En segundo lugar, las nuevas instituciones modularon novedosos comportamientos. Los partidos políticos se preocuparon de adoptar las formas y el discurso democrático como propios, al mismo tiempo que se vieron obligados a utilizar estrategias de campañas acordes con el nuevo marco de competencia.

Esto fue evidente para toda la ciudadanía a través de los medios de comunicación. En este sentido, se logró equilibrar la distribución de los espacios públicos entre los partidos. Pero además los medios contribuyeron a transmitir los mensajes en los que la centralidad del cambio no era expresada a través de programas concretos y criterios ideológicos, sino como una situación deseable por sí misma y sustentada en emociones y sentimientos. De igual modo, el debate y la controversia entre los candidatos no estuvo marcada tanto por la lucha entre proyectos de nación diferentes como por la denostación personal. Es decir, las elecciones de 2000 en México pasaban a parecerse más a cualquier elección en competencia en un sistema democrático consolidado.

La precampaña

Una característica general de la campaña en los comicios de 2000 fue la contradicción latente entre la búsqueda de transparencia y de apertura en la selección de candidatos con los esquemas verticales de nominación que, tradicionalmente, habían sido inherentes a los partidos políticos mexicanos. Conciliar los atributos de apertura que se habían venido dando en otros ámbitos de lo político con los procesos internos de los partidos, establecer un balance adecuado entre el crecimiento electoral y los equilibrios internos de cada formación, y mejorar su capacidad organizativa

para regular el conflicto interno, representaban temas especialmente complejos para los partidos. Estos motivos explican que la precampaña comenzara a adquirir un interés que no había tenido en comicios anteriores, al mismo tiempo que provocaron que se hicieran más evidentes los mecanismos inducidos de selección al interior del PRI, el PAN y el PRD.

En el caso del PRI este proceso se dio de una manera novedosa respecto a comicios presidenciales anteriores ya que se estableció una contienda abierta entre precandidatos a competir por la Presidencia de la República, mediante una votación abierta a todos los ciudadanos. La decisión del PRI no sólo se orientó a otorgar legitimidad a sus procesos internos, sino que implicaba idear un mecanismo que evitara romper con la frágil configuración interna que se venía gestando desde principios de los ochenta, cuando se hizo evidente la diferenciación y veladas pugnas entre los sectores duros o tradicionales y los tecnócratas o modernos. Junto a ello, se trataba de diseñar los mecanismos que permitieran orientar por los canales partidistas las fuerzas centrífugas que podrían disparar las aspiraciones de los contendientes.

El bajo perfil partidista que intentó mantener el presidente Zedillo facilitó la emergencia, a principios de 1999, de liderazgos alternativos a los que entonces eran los posibles candidatos oficiales, Moctezuma y Labastida. Estos nuevos liderazgos, asumidos por Barlett y Madrazo, tenían una misma característica: ambos contaban con un poder territorial asentado. De este modo, más que de la diferenciación entre tecnócratas y duros, que venía marcando los designios del PRI desde los años ochenta, la elección un tema mostró una nueva dinámica en el seno del PRI. Se evidenciaba la situación de deterioro de la figura presidencial como árbitro de las luchas al interior del partido, así como la intermediación entre los denominados *políticos de gabinete* con un perfil más burocrático, aunque hubieran ocupado cargos de elección popular, situados en el Distrito Federal y cercanos al presidente, y políticos de territorio con un perfil más partidista aunque hubieran formado parte de diversos gabinetes, instalados en los estados y autónomos del Presidente.

Se fijó un período para el registro de precandidatos y otro para la realización de las precampañas. El triunfador sería aquel que ganara en el mayor número de distritos de los 300 existentes, y en caso de empate se recurriría al número de votos logrado por cada uno de los contendientes. Cada precandidato financiaría su campaña con recursos privados y con los topes fijados por el propio PRI.

El mecanismo fue presentado públicamente como un ejercicio de democracia interna que tuvo un efecto encontrado entre la intención de generar una imagen democrática de selección que se reflejó en las encuestas inmediatas al proceso que dieron al PRI una ventaja significativa sobre su seguidor inmediato del PAN, y el carácter «oficial» que se le atribuyó a la designación de Francisco Labastida, lo que enrareció el carácter transparente que se le intentó atribuir a la contienda.

La campaña del PRI se caracterizó por la polarización entre dos líderes: Labastida y Madrazo. El primero fue catalogado, desde un inicio, como el candidato del presidente Zedillo. Ello fue aprovechado por Madrazo para encamarse como un líder renovador y popular, heredero del proyecto democratizador que a fines de los sesenta planteó su padre. Esta polarización fue llevada a los medios a través de una estrategia de confrontación entre ambas personalidades, hecho que fue interpretado de dos formas contrapuestas. En el primer sentido, el carácter confrontacional de la contienda era visto como una prueba de democracia interna y libertad de expresión, así como una forma de vacunar a los precandidatos con miras a la contienda presidencial. En el segundo, la contienda era interpretada como una muestra del *di vi* sionismo existente al interior del partido y la ausencia de mecanismos de arbitraje que mantuvieran la cohesión interna.

Francisco Labastida resultó ganador en la elección que se efectuó el 7 de noviembre de

1999, al vencer en 270 de los 300 distritos electorales y lograr el 55 por 100 de los votos totales. Se le atribuyeron cerca de 10 millones de votos, cifra que los priistas percibieron como proyección de un triunfo seguro en julio de 2000. Aunque el procedimiento tuvo la virtud de evitar el rompimiento al interior del PRI, el inicio de campaña de Labastida estuvo lejos de mostrar una integración fuerte con la dirigencia central del PRI y los gobernadores priistas, así como evidenciar la ausencia de una estrategia capaz de relanzar la figura de Labastida, al contrario de lo que Madrazo logró.

El dilema al que se enfrentaba el PRI de cara a las elecciones de 2000 era el de cómo lograr renovar su imagen con el fin de superar el cansancio que la sociedad mexicana mostraba ante un partido que había ocupado por setenta años el poder. La dificultad para ello tenía que ver con el desgaste que tanto tiempo en el poder había producido y con la identificación existente entre PRI y autoritarismo. Pero, igualmente, estaba relacionada con la identidad difusa que tenía un partido que, por un lado, y dado el viraje ideológico producido desde los años ochenta, había perdido credibilidad al reivindicar la justicia social y el nacionalismo revolucionario. Por otro, pese a los éxitos del gobierno Zedillo en materia económica, no había sabido articular un discurso sólido de continuidad creíble y asimilable tanto por los factores reales de poder como por la ciudadanía.

El PAN por su parte, por primera vez desde su fundación en 1939, nombró a su candidato a través de una elección cerrada primarias cerradas efectuada el 12 de septiembre de 1999, en la que sólo participaron los miembros activos del partido. Mediante este acto se ratificó el nombramiento de su único precandidato, Vicente Fox, quien como Gobernador de Guanajuato comenzó a hacer precampaña desde el término de la elección federal de 1997, a través de su autopostulación abierta. Para ello contó con el apoyo de un grupo denominado *Los Amigos de Fox* que articuló una estructura organizativa de movilización y financiamiento que logró incorporar a, aproximadamente, medio millón de simpatizantes.

Este hecho tuvo una gran importancia, al menos, por dos razones. La primera debido a que con la creación de una estructura paralela al PAN, Vicente Fox fue capaz de superar la dinámica interna de su organización y, con ello, asegurar su candidatura. En segundo lugar, debido a que pudo demostrar a la sociedad que, pese a que los partidos son necesarios, es factible construir nuevos liderazgos que partan de la misma sociedad organizada, para lo cual fue decisivo el diseño de la estructura de *Los Amigos de Fox*. Ambos factores provocaron que Fox no contase con las simpatías de un sector importante de su partido, al mismo tiempo que se le acusó de sustentarse únicamente en su carisma y de *jugar* en contra de las instituciones. Sin embargo, esta estrategia entre partidismo y apartidismo y de hacer política al margen de la política, sirvió para consolidar su

imagen de agente del cambio frente a la sociedad. Por último, Los Amigos de Fox tuvieron una gran importancia en la recolección de fondos, de tal manera que determinados grupos empresariales encontraron un canal directo de negociación y apoyo a un líder no un partido determinado.

En la elección de 2000 el PAN se movió en una disyuntiva. Apostar por un triunfo electoral probable dada la popularidad alcanzada por Fox y su capacidad de aglutinar apoyos entre grupos tradicionalmente afines al PAN. Por el contrario, jugar la carta de la institucionalidad del partido, es decir, limitar el apoyo a Fox, aunque ello implicase perder las elecciones, para posteriormente rearticular los liderazgos internos. La opción final recogió ambas tesis. Así el partido prestó su apoyo a Fox, priorizando con ello la victoria electoral, al mismo tiempo que se reservó ciertos espacios de poder, especialmente en el Legislativo, con el fin de tener capacidad de contrarrestar el poder del Fox en el caso de que ganara la elección.

La ausencia de esquemas aceptados y transparentes de designación del candidato por parte del PRD fueron un factor que mostró a un partido poco renovado. También como la formación con mayores dificultades para absorber y ajustarse en sus procedimientos internos a los efectos difusores de la apertura democrática. Esta cuestión provocó la ruptura entre el líder máximo de ese partido, Cuauhtémoc Cárdenas, y la segunda figura del mismo, Porfirio Muñoz Ledo. Con la renuncia de éste al partido para postular su candidatura por el PAJRM, partido con escasa fuerza electoral, situó a Cuauhtémoc Cárdenas como el único contendiente al interior del PRD. Ello provocó que la opinión pública visualizara el caudillismo existente en la organización, así como la deriva institucional de un partido construido a través del discurso democratizador pero incapaz de erigir en su interior instituciones democráticas. Este proceso reforzó los dos aspectos que fueron cruciales para la pérdida considerable de votos del PRD en las elecciones de 2000: un caudillismo interno que al no renovarse había originado una candidatura fuertemente desgastada, y la incapacidad del partido para consolidar una propuesta clara y sólida desde la izquierda.

En su tercera candidatura a la presidencia, Cárdenas suscitó interpretaciones variadas debido a su historia política. Primero como hombre disciplinado al régimen del PRI. Posteriormente como líder del Frente Democrático Nacional que contiene, en 1988, en las elecciones presidenciales. A partir de esa fecha como víctima del régimen, en una etapa en la que logra aglutinar la lucha política de la oposición. El desgaste del PRI por la crisis económica de 1995 y la figura simbólica de sacrificio político de Cárdenas efectiva sobre todo en los centros urbanos y clases populares, medias y educadas, lo llevó a ganar abrumadoramente el gobierno de la Ciudad de México en 1997. Esta fecha marcó el inicio de su segunda campaña por la Presidencia, al mismo tiempo que el inicio

del agotamiento de su imagen dada su gestión gris y polémica de la macrociudad.

El origen heterogéneo del PRD otorgó a su líder un papel relevante en el mantenimiento de los equilibrios internos. La gran debilidad de este partido es no haber logrado ni sobrepasar el carácter fragmentado de la izquierda ni atraer a los sectores radicales que desconfían de la vía electoral. Tampoco ha sabido dar alternativas al neoliberalismo ni ha logrado construir una verdadera opción moderna de poder desde la izquierda. De este modo la campaña del PRD apostó por mantener el voto duro de la izquierda, en un reconocimiento implícito de que las posibilidades de triunfo eran nulas. Esto sirvió para concentrar sus mayores esfuerzos de campaña en la elección para Jefe de Gobierno del DF en detrimento de la elección presidencial. Igualmente, ello sirvió para facilitar la estrategia discursiva del voto útil: voto a Fox para la Presidencia y al PRD para el resto de cargos en competencia. Sin duda ello sirvió para reforzar la idea de que el PAN era la única alternativa viable frente al PRI, la única opción para lograr la alternancia política en la Presidencia de la República.

La campaña electoral

El tema clave de la campaña electoral de 2000 fue el recurso a la idea de la necesidad del cambio. Los mexicanos se han mostrado reticentes a la idea de cambio, o cuando menos a la idea de un cambio radical. De este modo, la forma de modular esta idea era de suma importancia para los partidos políticos. Se trataba de articular un discurso en el que la alternancia en la Presidencia de la República fuese percibida como positiva para el futuro del país al mismo tiempo que se transmitía la confianza de que el cambio no afectaría negativamente las expectativas de mejora de las condiciones de vida de la población. El recurso a la idea de cambio trajo consigo la polarización de las opciones entre el PRI y la oposición al mismo. Este hecho se reforzó a partir de los intentos de los dos principales partidos de oposición PAN y PRD de llegar a una candidatura conjunta.

Pese al avance logrado en términos de administración electoral y condiciones de la competencia, los partidos políticos de oposición se enfrentaban al dilema de cómo sortear las inercias históricas de voto a favor del PRI, la vasta estructura geográfico-electoral de este partido, los apoyos velados a través de programas y gasto público, y las estructuras caciquiles-clientelares de promoción del voto. Todos ellos, sin duda, elementos relevantes que fortalecían la posibilidad de que el PRI continuara favoreciéndose en la práctica real del voto de los mexicanos.

Lo que podía agrupar a la oposición como un solo actor era el agravio común respecto a la desventaja con la que competían contra el PRI. No obstante, las disputas e identidades disímiles de la oposición en México, que la sitúan en los dos extremos en el espectro ideológico, fueron más fuertes que este vínculo conjunto de unión y que estuvo cerca de integrar una alianza opositora para las elecciones del 2000. Dos situaciones impulsaban a los partidos a postular la alianza: primero, la certeza más enfática en el caso del PRD de que la alianza era la única vía para que el PRI perdiese la presidencia, y, segundo, la incertidumbre ésta más fuerte en el caso del PAN de que una alianza daría elementos fuertes para transitar hacia el cambio y posibilitar la gobernabilidad en caso de triunfo.

Los primeros intentos de alianza se dan a mediados de mayo de 1999 en el seno del PRD. Se preveía la necesidad de cubrir los tiempos para formar alianzas que se dificultaban por la legislación electoral. Pero, igualmente, se consideraba que la iniciativa de reformas electorales que, en ese momento, se estaba discutiendo en el Congreso de los Diputados para facilitar las coaliciones no prosperaría dada la mayoría priista en el Senado y su resistencia a enfrentar una experiencia similar a la de 1988.

La posibilidad de que la propuesta del PRI para elegir a su candidato a través de una consulta directa fungiera como forma de legitimar al candidato priista, agilizó las gestiones del PRD ante el PAN para avanzar en la alianza, de manera que el 25 de mayo de 1999 los dirigentes nacionales del PAN y el PRD iniciaron las negociaciones formales para intentar llegar a un acuerdo de coalición. El proceso se caracterizó por seguir una dinámica sumamente ríspida y de fuerte tensión entre el PAN y el PRD y por las expectativas de seis de los ocho partidos pequeños que miraban con un entusiasmo sumamente calculador dicha alianza. Igualmente, por el fuerte protagonismo que los dos contendientes, Vicente Fox y Cuauhtémoc Cárdenas, adquirieron en el desenlace, ya que su personalidad encontrada fue percibido como el obstáculo más fuerte de la alianza. De hecho, en el ambiente político y académico siempre hubo escepticismo respecto a la posibilidad de consolidar tal alianza.

El problema de fondo se planteó al tratar de acordar el método de selección del candidato presidencial, ya que mientras el PRD planteaba una elección primaria abierta con voto directo y secreto, el PAN proponía una votación insaculada por sorteo en la que se elegirían a 270 mil ciudadanos que votarían en urnas móviles que irían a sus hogares a recoger el sufragio. El PRD objetaba la propuesta del PAN aduciendo que no era representativa. El PAN señalaba que la opción del PRD era compleja, costosa, y fácil de manipular. El PRD temía la propuesta del PAN debido a la ventaja que las encuestas otorgaban a Fox sobre Cárdenas. El PAN recelaba de la posible manipulación de unas elecciones abiertas por parte del PRD. Ante la dificultad de lograr acuerdos, el tema intentó dirimirse a través de un arbitraje. Se creó un Consejo Ciudadano de catorce notables ciudadanos a quienes correspondería proponer lo que se llamó la tercera vía. La propuesta de dicho Consejo pretendió ser una combinación de las realizadas por los panistas y los perredistas, y se definió como una elección acotada 12 mil casillas en la que podrían participar 18 mil ciudadanos y una batería de cuatro encuestas.

Sin embargo, la estrategia del PRD y PAN para confiar en una entidad imparcial tenía dificultades para prosperar, ya que el Consejo no tenía recursos técnicos, administrativos, pero sobre todo legales, para hacer obligatorias o vinculantes sus decisiones. Finalmente el Consejo Ciudadano se disolvió. La cuestión de fondo es que se trataba de dos fotografías difíciles de conciliar. Los impedimentos estaban más en el protagonismo cuasi-caudillista de sus candidatos que en las tradiciones histórico ideológicas irreconciliables de ambos partidos. Para octubre de 1999 ya existía la certeza de que la alianza opositora no tendría lugar, en un ambiente político más preocupado por los resultados de las elecciones internas del PRI.

En su intento de fortalecerse cada uno por su lado, tanto el PRD como el PAN impulsaron alianzas con otros partidos de menor peso electoral. Ambos percibían que la alianza sería desde cualquier punto de vista favorable para sus propósitos. En el primer caso se conformó la denominada Alianza por México y en el segundo se integró la llamada Alianza por el Cambio.

En términos generales, Fox y Cárdenas representaban dos liderazgos encontrados. Con el primero se visualizaba la parte más progresista y pragmática de un PAN que rompía con sus

moldes tradicionales de hacer política. Con el segundo se percibía a un caudillo que ya no tenía el empuje de 1988 y que seguía desarrollando el discurso político tradicional de una izquierda poco asentada ideológicamente. Estos dos liderazgos se oponían a un candidato priista condicionado por las dificultades para presentarse como el posible artífice del cambio y marcado por el estigma del aparato estatal-clientelar del PRI.

Las campañas de los contendientes asumieron, con resultados diversos, el rasgo al que tienen todas las democracias modernas: el impacto conciso y la frase breve transmitidos repetida y consistentemente en los medios de comunicación; el uso y abuso de imágenes emotivas y recursos discursivos, así como la preeminencia del estilo personal. Esta estrategia se ajustó mejor al estilo de Fox, quien supo explotar al máximo la idea de cambio como algo factible, deseable y que no implicaría ninguna ruptura radical. Por su parte Cárdenas, inmerso en el comportamiento tradicional de la palabra y la ideología, se movió en el terreno resbaladizo de intentar congeniar un proyecto de izquierda con el impacto breve. El candidato del PRI, Labastida, desplegó una estrategia basada en ideas que resultaron superficiales, no relevantes y abstractas para el electorado, como el «inglés y computación para todos los niños» y el eslogan «que el poder sirva a la gente». El resultado fue que la idea de cambio terminó siendo bien manejada por el equipo de campaña de Fox y mal por el de Labastida.

Junto a lo referido, Fox logró, en primer lugar, transformar las elecciones en un referéndum sí o no a la continuidad del PRI y capitalizar la opción anti-PRJ en su candidatura, en demérito del resto de la oposición. En segundo término, consiguió manejar la idea del cambio como una cuestión de imagen y sentimientos. Es decir, redujo el riesgo de que los ciudadanos viesan en su candidatura al exponente de un cambio radical al no plantear transformaciones económicas y sociales de envergadura, al señalar veladamente que las políticas económicas y sociales seguirían la pauta de gobiernos anteriores, y maximizar el beneficio de un cambio en las personas, las formas y las actitudes que habían caracterizado al priismo.

Labastida no sólo no pudo contrarrestar esta idea, sino que alimentó la visión del cambio desplegada por Fox. Y ello debido, por un lado, a la incapacidad que tuvo de establecer una clara diferenciación entre el PRI tradicional y lo que se denominó nuevo PRI, hecho que, además, sólo venía a certificar la idea de que el PRI era incapaz de transformarse. Por otro, a su intento de presentarse ante la población como alejado de la gestión del presidente Zedillo, precisamente un priista que se deslindó del PRI y supo canalizar las transformaciones al ejercer su gobierno.

Las plataformas partidistas carecieron de un perfil diferenciado, y la venta del producto denominado candidato estableció un abismo entre éste y el partido y el programa. Si bien liderazgo y carisma tendieron a imperar sobre los aparatos orgánicos de proselitismo de los partidos, se trataba de liderazgos sumamente frágiles y vulnerables, dependientes de actos certeros o fallidos, y de estrategias propagandísticas. Este tema explica la volatilidad del voto como parte de la nueva cultura imperante en el país. Así, se percibía a la ciudadanía como pragmática, no comprometida con una organización ni con una ideología determinada y proclive a giros pronunciados en sus preferencias, aún en una misma elección.

La personalidad de Fox respondió a la imagen de un PAN moderno; un hombre de centro-derecha, de firmes creencias religiosas, imbuido con la idea de llevar la lucha hasta sus últimas consecuencias inspirado en el mesianismo cristero, con marcadas tendencias hacia el libre mercado y forjado en el mundo de las soluciones empresariales. La estrategia desarrollada para impulsar la imagen de Fox se encaminó a explotar la mercadotecnia y la televisión, al mismo tiempo que se le presentaba como un líder carismático y se fomentaba la idea de un liderazgo natural. Sus antecedentes como Gobernador de Guanajuato, donde nombró en su gabinete a militantes del PRI, contribuían a mostrar este ejercicio pragmático del poder.

Cuauhtémoc Cárdenas encamó la postura más tradicional. El PRD no tuvo una propuesta alterna a la del PRI o a la del foxismo y osciló, inconsistentemente, entre una izquierda tibia y un centrismo poco propositivo. Ello provocó que, desde la izquierda, se le cuestionase su falta de contundencia para abanderar propuestas y formular críticas al neoliberalismo. Además, desarrolló un discurso de ataque a las posiciones de centro-derecha sin ofrecer alternativas que convencieran. Por su parte, Labastida quiso vender el cambio sin definir cómo, se refirió a un nuevo PRI mientras incorporaba a los sectores más duros del priismo a su campaña y osciló entre un discurso renovador y uno populista. Aunado todo ello a su incapacidad de despojarse del estigma de todo un régimen político.

Esta serie de circunstancias quedaron reflejadas en las tendencias electorales. Aunque las encuestas carecieron del don de la predecibilidad, y fue evidente el manejo de algunas como mero instrumento ideológico de las tendencias, gradualmente comienzan a desplegar en el país un papel relevante en el manejo de la incertidumbre. Sin duda, son cada vez más una herramienta de toma de decisiones al interior de los partidos y de manejo de expectativas entre los grupos sociales. Si nos atenemos al comportamiento que reflejaron las encuestas, podemos detectar tres fases en el proceso electoral. De mayo a septiembre de 1999, el período preelectoral] y cuando todavía no se definen oficialmente los candidatos, el PRI se muestra como claro favorito y entre PAN y PRD la diferencia no es significativa. Una segunda fase, de octubre de 1999 a mayo de 2000, que comprende los procesos internos de selección de candidatos. En este período el PRI logra un repunte importante respecto del PAN y PRD, pero es clara la distancia que el PAN comienza a tener respecto al PRD. Y una tercera fase, de abril a junio del 2000, período que marca prácticamente la incertidumbre de los resultados ya que el PAN comienza a repuntar de manera gradual y paulatina, de tal forma que en el momento del primer debate entre los candidatos hay una diferencia muy corta entre el PRI y el PAN. Los debates 25 de abril y 26 de mayo son relevantes para orientar el descenso más marcado en las tendencias que eran favorables al PRI, de tal manera que, a partir de este momento, ¡comienza a percibirse una posibilidad real de triunfo del PAN, o por lo menos ya no hay certidumbre de que el PRI ganará.

En este sentido, los posicionamientos de los candidatos del PAN y del PRI sufren sus cambios más bruscos en los dos últimos meses de campaña mayo y junio que llevan en la última quincena de las mismas a un empate entre Fox y Labastida. Sus estrategias se orientaron a captar el voto de los indecisos, cuestión en la que, a la vista de los resultados, fue más exitoso Fox.

El propio Labastida señala durante esta fase que es una posibilidad real que el PRI pierda las elecciones. Se revisan las estrategias de campaña, se incluyen a los mejores operadores políticos» y se realiza un mayor uso de programas de gobierno en los estados gobernados por el PRI. Fue lo que algunos analistas llamaron «el nuevo PRI o la «reconciliación» con los priistas de viejo cuño, incluyendo a los tres contendientes de Labastida en las primarias del PRI: Roberto Madrazo, Manuel Bartlett y Humberto Roque. Pese a los cambios en la estrategia de campaña, la incertidumbre se había posesionado ya del ambiente político electoral.

Las elecciones presidenciales

En el presente apartado se van a analizar los resultados y el comportamiento electoral en la elección destinada a determinar quién había de ser el Presidente de la República del año 2000 al 2006, comparando los datos con los comicios de 1994. De acuerdo con el texto constitucional, y mediante un procedimiento que no ha sido modificado en ninguna ocasión, el Presidente de la República, en quien recae el Poder Ejecutivo, es electo de forma directa por la población (art. 81 Constitución). La ley electoral fija su elección cada seis años por mayoría relativa en una circunscripción nacional. La característica más relevante que afecta a la selección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos deriva de la vigencia del principio de no reelección. A diferencia de lo establecido en otros países latinoamericanos donde la cláusula de no reelección se establece sólo para el período inmediatamente siguiente, en el caso de México la exclusión es permanente (art. 86 Constitución).

Dado el fuerte carácter presidencialista del sistema mexicano, es la elección presidencial la que articula, en gran medida, los debates entre las distintas fuerzas y centraliza la atención de los previsible votantes. Esta característica, como ha sido referido, se potenció durante los comicios de julio de 2000 debido a que, por primera vez en la historia del país, la alternancia era factible. Inicialmente compitieron en estos comicios cinco candidatos, cuatro menos de los que presentaron su candidatura en las elecciones de 1994. De todos ellos, sin embargo, sólo dos se configuraron durante el período de campaña, y con diferente intensidad según los momentos, con la capacidad suficiente como para ganar la elección: Francisco Labastida por el PRI y Vicente Fox por el PAN.

La normativa mexicana, como se ha referido, establece que la elección para Presidente de la República se realiza por mayoría relativa.

Las últimas elecciones con las de 1994 se observa un incremento sustancial en el porcentaje de abstención, casi catorce puntos más. Partiendo de la idea de que los controles institucionales funcionaron en ambos tipos de elección, la única explicación de este incremento de la abstención, en unos comicios caracterizados por todos los actores como los más competidos de la historia del país, puede encontrarse en el alejamiento que importantes sectores de la población sienten hacia la política, así como el escaso arraigo de la idea entre ciertos grupos de la importancia de su voto individual para determinar el resultado final.

Vicente Fox resultó electo con el porcentaje de votos más bajo de toda la historia reciente de México, si bien logró casi dos millones y medio más de sufragios que Labastida, quien obtuvo el segundo lugar en estos comicios. En relación con el PRI es evidente el descenso en sus porcentajes de voto que se corresponde, a su vez, con una disminución sustancial en términos absolutos. El candidato del PRD, a pesar de incrementar su votación, experimenta en sus porcentajes de voto un retroceso. Parece evidente que el PAN logró un alto rendimiento de su campaña orientada a lograr el voto de nuevos votantes, de amplios sectores abstencionistas y, sobre todo, de antiguos votantes del PRD. Es significativo tener en cuenta, en este sentido, que la volatilidad en este tipo de elección fue 3 puntos superior a la que se dio en los comicios presidenciales anteriores, pasando de ser de 15,01 en 1994 al 18,04 en el 2000.

Como se ha señalado, Fox logró capitalizar el voto útil de simpatizantes del PRD. Se observa que el PAN logró en las elecciones a la Cámara de Diputados más de cuatro puntos porcentuales menos que los que obtuvo su candidato a la Presidencia de la República. Mientras el PRI mantiene unos niveles relativos de votación prácticamente idénticos en ambos tipos de comicios, el PRD logró casi dos puntos porcentuales más en las candidaturas a la Cámara Baja que en las elecciones para Presidente.

El triunfo del candidato de Alianza por el Cambio, Fox, se fundamentó en un crecimiento de su porcentaje de voto homogéneo en la mayoría de los estados que componen la federación. Logró ser el candidato más votado en 20 estados, mientras que Labastida resultó vencedor en 11 estados y Cárdenas sólo en uno. Fueron los estados del norte, más dinámicos en términos económicos, los que mayoritariamente apoyaron a Fox mientras que algunos de los más atrasados siguieron apoyando al candidato del PRI, quien incluso fue el más votado en Chiapas. El número de estados en los que Fox resultó vencedor no se correspondió exactamente con aquéllos en los que ganó el PAN. De hecho, la Alianza por el Cambio sólo resultó la coalición más votada en 13 estados para la elección de la Cámara de los Diputados y en 14 para la elección del Senado. De todo ello se deduce que Fox capitalizó en gran medida el voto útil que propugnaba la necesidad del cambio, al mismo tiempo que la formación política que sustentaba su candidatura no capitalizó totalmente el efecto arrastre de su candidatura, cobrando más significación que en anteriores elecciones en el país el denominado voto dual.

Por otra parte, los resultados constatan, en una serie comparada, el incremento de los niveles de competitividad de la elección presidencial. En las elecciones de los años ochenta y noventa, esta evolución estuvo provocada por el mayor apoyo dado por los votantes a los candidatos presentados por las fuerzas de oposición, si bien su explicación principal radicó en la disminución sustancial en el rendimiento de los candidatos del PRI. Sin duda, el descenso en más de 17 puntos de la competitividad de 1994 al 2000 es una muestra de lo reñidas de las últimas elecciones presidenciales.

Bajo el epígrafe de elecciones legislativas van a ser analizados los resultados y el comportamiento electoral en México, en esencia, en los comicios de 2000 para la designación de la Cámara de Senadores y la de Cámara de Diputados. Mediante la primera redacción del COFIPE, el número de senadores fue ampliado de 64 a 128, a razón de cuatro por entidad federativa, estableciéndose con posterioridad su renovación íntegra cada seis años. Se fijaba un procedimiento diferenciado ya que tres senadores debían ser electos mediante el principio de mayoría relativa mientras que uno era asignado a la primera minoría. Esta modificación fue apoyada claramente por el PAN, la formación política más favorecida por esta reforma. De acuerdo con la reforma de 1996, 32 senadores pasaron a ser elegidos de acuerdo con el principio de representación proporcional. En las elecciones de 2000, 64 senadores fueron electos de acuerdo con el principio de mayoría relativa, a razón de 2 escaños por entidad federativa; 32 en función de la idea de la primera minoría, 1 por estado federal; y otros 32 en base al principio proporcional, en lista única, distribuidos por cociente natural y resto mayor.

Si no se hubiesen impulsado las reformas referidas en la Cámara Alta ésta hubiera seguido siendo un feudo del PRI y las fuerzas de oposición no hubiesen obtenido ninguna senaduría en los comicios de 1994, cuando el partido más beneficiado con la fórmula instrumentada fue el PAN, al quedar como primera minoría en veintitrés estados. A su vez, los cambios articulados en 1996 posibilitaron incrementar la representación de los partidos de oposición en la Cámara Alta, a pesar de que la mayoría seguía estando controlada por el PRI. Es evidente que uno de los objetivos de la última reforma en los procedimientos de integración del Senado, hacer más proporcional su representación, fue logrado. Ello, sin embargo, se instrumentó a costa de desvirtuar el principio de cámara de representación territorial en un Estado, en términos constitucionales, definido como federal.

Para las elecciones de 2000, el PRI ha perdido la mayoría absoluta en la Cámara Alta, si bien sigue conservando 60 escaños, esto es, el 46,8 por 100 del total. Por su parte, el PAN logra 46 escaños a los que hay que añadir los 5 obtenidos por los ecologistas, debido a que ambos formaron parte de la coalición Alianza para el Cambio. Para el PAN, estos resultados en el Senado son los mejores de su historia y representan 13 más que los que obtuvo en las anteriores elecciones. El PRD logró 14 senadores en el 2000, manteniéndose en los márgenes que había tenido en la anterior legislatura. Al igual que en el caso del PAN, el PRD se presentó bajo la coalición de Alianza por México, de la que también formaban parte el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia por la Democracia (CDPPN), por lo que a sus escaños en el Senado hay que sumar los dos logrados por estas dos formaciones.

El PAN logró el triunfo de mayoría relativa en 14 estados, en otros 10 obtuvo la primera minoría, e incrementó su representación mediante los 9 puestos que consiguió mediante el criterio proporcional. Básicamente, su triunfo se sustentó en los estados del norte del país, así como en algunos de la zona centro y el Distrito Federal. Por su parte, el PRI obtuvo los puestos de mayoría relativa en 16 estados, los de primera minoría en 15 entidades federales, y 13 de acuerdo al principio proporcional. Finalmente, el PRD sólo ganó en Baja California Sur y Michoacán.

Si analizamos el comportamiento de los partidos en la distribución de escaños de acuerdo al principio de primera minoría, observamos una pauta diferenciada de los partidos. El PAN sólo logró la primera minoría en 10 de los 18 estados, en los que el PRI o el PRD habían sido la primera mayoría. El PRI se situó como primera minoría en todos los estados ganados por otras formaciones, si exceptuamos el caso de la capital del país. Finalmente, y como ya se ha mencionado con anterioridad, el rendimiento electoral de Fox fue mayor que el de la Alianza por el Cambio en la elección de senadores.

Un tercer tipo de elección que va a ser analizada es la destinada a configurar la Cámara de Diputados. Esta Cámara está compuesta por 500 parlamentarios. De ellos, 300 son electos en circunscripciones uninominales por mayoría relativa y 200 lo son por el sistema proporcional en cinco circunscripciones y mediante los procedimientos de cociente de unidad y de resto mayor. De acuerdo con la normativa vigente, se establecen unos principios que afectan al número máximo de representantes que una formación puede lograr en la Cámara de Diputados, de forma que ningún partido pueda tener más del 60 por 100 del total de la Cámara y, por tanto, ninguna formación pueda reformar por sí sola la Constitución.

Tradicionalmente era el PRI el partido que mayor rendimiento alcanzaba en los distritos uninominales, mientras que el resto de partidos lo obtenían en los proporcionales, logrando, a través de esta última fórmula, incrementar sustancialmente su representación parlamentaria. En las elecciones celebradas en los años noventa fueron evidentes las pérdidas que el PRI fue experimentado en las diputaciones de mayoría y que no pudo compensar con los diputados plurinominales. Estos resultados provocaron que, por primera vez, los partidos de oposición contaran en la legislatura de

1997, en su conjunto, con más diputados que el PRI, hecho que impuso una nueva dinámica política tanto en el juego parlamentario como en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Como se observa en el siguiente cuadro, en las elecciones celebradas en julio de 2000, la Alianza para el Cambio, formada por el PAN y el partido ecologista, alcanzó la mayoría de escaños en la Cámara Baja. Incluso el PAN, rompiendo la tradición, fue la formación con más puestos de representación por el principio de mayoría relativa. El partido más perjudicado en su presencia en la cámara de representantes ha sido el PRD, quien se queda con la mitad de los escaños de los que tenía en 1997, y ello a pesar de que a sus escaños hay que sumarles los del PT.

La Alianza por el Cambio logra triunfos para la Cámara Baja en casi todos los escaños, si bien en nueve estados no logró ganar en ningún distrito (30). Esta agrupación alcanzó una importante concentración del voto en zonas urbanas y metropolitanas, tales como Estado de México, Jalisco, Guanajuato y Distrito Federal. En esos estados, la Alianza de Fox logró el 53 por 100 del total de victorias de mayoría que tuvo. Sin duda, ello ejemplifica, entre otras cuestiones, que los sectores más modernos del país se decantaron por dicha formación.

El PRI logró triunfar en 29 de los 32 estados. Sin embargo, ello no compensó el hecho de que obtuviera sus peores resultados históricos en algunos de los estados con mayor densidad demográfica, como Michoacán o Jalisco. Si bien no se puede establecer de forma absoluta que la única fuente de votos del PRI se encuentre en las zonas rurales del país, es evidente que la razón básica de su pérdida en la Cámara de Diputados, así como en las otras elecciones de 2000, es la disminución de su rendimiento electoral en las zonas más urbanas y dinámicas del país.

Sin duda, el peor resultado es el del PRD quien no logró ninguna victoria en 24 estados e incluso en entidades federadas en las cuales ejerce funciones de gobierno, tales como Nayarit o

Tlaxcala, no obtuvo ningún triunfo distrital. Finalmente, el 60 por 100 de sus triunfos en diputados de mayoría los logró en el Distrito Federal y en Michoacán, lo que nos ejemplifica la concentración de sus votantes así como el fracaso en su implantación electoral en otros estados.



Como se señaló anteriormente, los diputados plurinominales son electos mediante una fórmula proporcional a través del cociente de unidad y resto mayor. El objetivo perseguido con este mecanismo ha sido incrementar la representación de los partidos de oposición y disminuir los efectos de sobrerrepresentación y subrepresentación provocados por la presencia de diputados de

mayoría. Pese a ello, la proporcionalidad ha ido decreciendo de 1991 a estas últimas elecciones, ya que si en las de 1991 el índice de proporcionalidad del sistema era del 97,2, para los comicios de 1994 éste se situó en el 90,2, para los de 1994 pasó a ser del 92,4 y para estas últimas elecciones ha sido de 91,6. Es decir que, pese a la adopción de fórmulas de conversión más proporcionales para la determinación de 200 diputados, los efectos globales han sido más desproporcionales. Dentro de este contexto, es interesante observar los cambios en términos de sobrerrepresentación y subrepresentación de los partidos políticos.

En las elecciones de 1997 la desviación electoral 1997 evidencia como todas las formaciones, excepto el PRI, se encuentran subrepresentadas, agudizándose esta situación cuanto más pequeñas son. Es decir, que pese a la intencionalidad perseguida por las reformas electorales, los efectos concretos perjudican más, en términos de representación, a los partidos pequeños y medianos mientras que favorecen al partido más votado. En estos últimos comicios se constata como el partido más votado es, a su vez, el más sobrerrepresentado mientras el más perjudicado es el PRD, esto es, el partido más pequeño.

Por otro lado, en términos de competitividad parlamentaria si se han producido alteraciones significativas, sobre todo considerando los datos correspondientes a las elecciones a la Cámara de Diputados a partir de los años ochenta, en una tendencia consolidada durante la década de los noventa.

De forma continuada la competitividad se estableció entre el PRI y el PAN en una secuencia modificada en los comicios de 1997 cuando Acción Nacional fue sustituido por el PRD. Para las elecciones de 2000 la competencia volvió a establecerse entre el PAN y el PRI, sí bien en este caso el PAN ha pasado a ser el primer partido. Los incrementos significativos en los niveles de competitividad se producen a partir de las elecciones de 1988, hecho que se configura en una evidencia de las modificaciones que, sobre el conjunto del sistema, implicó dicho proceso electoral. En la serie utilizada se observa un mayor grado de competitividad como resultado de los comicios de 2000, mientras que en las elecciones de 1991 se incrementa la diferencia entre los dos primeros partidos. Lógicamente, la mayor competitividad de estas últimas elecciones es una evidencia numérica de los cambios acontecidos en el sistema mexicano.

La mayor competitividad se refleja también en una mayor fragmentación del sistema de partidos políticos para los comicios de 2000.

La disminución de las distancias entre los principales partidos y los crecimientos en los niveles de competitividad van acompañados, en las elecciones de 1988, 1994, 1997 y 2000, de un incremento en la fragmentación electoral. Un elemento destacable es la diferencia que se produce entre los dos tipos de fragmentación, la electoral y la parlamentaria. Sólo en las elecciones de 1988 la diferencia entre ambos índices es de dos décimas, mientras la máxima distancia se produce en los comicios de 1994, baja en 1997 y vuelve a subir en el 2000. Así, el sistema mexicano parece ir deslizándose desde un sistema bipartidista a otro de pluralismo moderado, lo que podría estar corroborado por los índices de fragmentación.

Como suele ser lógico, el número efectivo de partidos a nivel parlamentario no presenta una equivalencia exacta con los establecidos en el ámbito electoral. Pese a ello, es igualmente detectable la evolución experimentada por el sistema de partidos en dicha arena, pasando de poder ser caracterizado como un sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo moderado, hecho constatable por los índices de fragmentación y por la práctica parlamentaria durante los años noventa, en un escenario que, previsiblemente, se repetirá durante la presente legislatura en ambas cámaras.

Algunos comentarios finales sobre el sistema de partidos

Sin duda las elecciones del 2000 han puesto de manifiesto algunas de las debilidades de los partidos políticos nacionales y ha abierto el debate sobre la necesidad de construir un sistema de partidos que trascienda el escenario de la alternancia política y contribuya a facilitar la consolidación de la democracia en el país.

En relación con la primera de las cuestiones planteadas, es preciso referirse al proceso de continuo alejamiento entre el Presidente de la República, Vicente Fox, y el partido que sustentó su candidatura, el PAN. No sólo Los Amigos de Fox llegaron a configurarse como una estructura paralela a la de Acción Nacional en el período

previo a las elecciones, si no que fue capaz de desbordar los métodos de campaña y a los cuadros del panismo. Pero lo más significativo está siendo que el nuevo gobierno y sus propuestas se alejan de los planteamientos del PAN, y ello a pesar de que respondan a algunas de las familias de la derecha que tradicionalmente apoyaron a dicha formación política, tales como los empresarios o los sectores católicos. En este sentido, será determinante el comportamiento del PAN en el Congreso de la Unión, así como la posibilidad de una conciliación definitiva entre lo que en los años ochenta se denominó neopanismo y el panismo más tradicional. Sin duda las relaciones entre el Presidente de la República, la institución parlamentaria en su conjunto, y los distintos grupos parlamentarios estará mediatizada por el propio esquema de cooperación al que lleguen el PAN y el Presidente Fox.

Por su parte, la propia evolución del PRI será determinante tanto para el funcionamiento institucional como para la configuración del sistema de partidos en el país. La falta de liderazgo al interior del PRI, la pérdida del apoyo del Estado, y la ausencia de árbitro presidencial, son factores esenciales que provocan que organización priista se vea obligada a replantearse sus métodos de institucionalización interna. Estos mismos factores están posibilitando la emergencia de nuevos liderazgos, sobre todo el de algunos gobernadores que responden a determinados poderes locales y a ciertas formas de relación con la sociedad, que bloquean las transformaciones del propio partido. Las fuerzas reales del priismo, dado el total debilitamiento del corporativismo tradicional y de las organizaciones campesinas y sindicatos históricos, recae hoy en los veinte gobernadores de filiación priista. Sólo ellos mantienen una fuerza real sobre organizaciones regionales, sobre recursos financieros y publicitarios, y control sobre las fracciones parlamentarias locales y federal del PRI. Por ello el futuro de este partido se encuentre íntimamente vinculado a su capacidad de generar un bloque en función de acuerdos y compromisos.

Es constatable la deriva institucional en la que se encuentra el PRD. Por un lado sigue siendo una organización que precisa de su líder histórico Cárdenas como agente con capacidad para dirimir entre las múltiples facciones e intereses que conviven dentro de la organización. Por otro, el proceso de institucionalización y despegue electoral del PRD difícilmente podrá consolidarse si no se prescinde de una figura carismática que, en estos momentos y a diferencia de las elecciones presidenciales de 1988 y los comicios para el Distrito Federal de 1997, parece tener un bajo perfil electoral. Además, aparece cada vez con mayor claridad el conflicto entre Andrés Manuel López Obrador y Cuauhtémoc Cárdenas. La lucha por el control del partido tendrá su desenlace en la próxima asamblea. En la misma se producirá la renovación de los líderes de ese partido, léase Rosario Robles de un lado y Amalia García, del otro. En ese escenario, la participación de los distintos grupos independientes tales como los jesuses, la trisecta, expriistas como los gobernadores de Zacatecas, Nayarit o Tlaxcala, entre otros no contribuyen precisamente a una definición clara en el interior de dicho partido.

En lo que se refiere al sistema de partidos, como se ha señalado, la tendencia parece dibujar un escenario de multipartidismo moderado que oscila bajo el eje PAN-PRI. Este esquema podría implicar la sucesión de continuos gobiernos divididos y dificultades en la negociación política. La elaboración de acuerdos dependerá de la capacidad de los dos grandes partidos bien de llegar a pactos entre sí, bien de establecer alianzas parciales con el resto de opciones políticas. Éste es, sin duda, un escenario complejo habida cuenta de las dificultades por las que atraviesan las diferentes organizaciones partidistas. No contribuye a la clarificación la extensión de la idea en significativos sectores perredistas, priistas y sociales de que ante la crisis del PRD y la situación de ingobernabilidad del PRI la opción preferible es la creación de un nuevo partido de centro-izquierda, con participación de grupos de ambas formaciones. Y todo ello en un contexto en el que se evidencia el alejamiento programático e ideológico entre el Presidente de la República y Acción Nacional.

Violencia Social e Ingovernabilidad: Los Impactos Negativos de la Globalización

Mariano César Bartolomé¹

En el actual contexto internacional, tres lustros después de la finalización de la Guerra Fría, las cuestiones económicas y sociales cobran una nueva entidad desde el prisma de la Seguridad Internacional, a la luz de dos factores. El primero de ellos es el avance de los enfoques constructivistas, que consideran que la agenda de la seguridad es dinámica, sujeta a cambios y a una permanente “construcción” (de ahí el nombre del enfoque); así, la inclusión de un tema determinado dentro de esa agenda, en lo que se conoce como procesos de securitización, refleja el ejercicio de una opción política que permite la adopción de medidas y acciones especiales. Por otro lado, el segundo factor a partir del cual los factores económicos y sociales cobran hoy una nueva entidad desde el prisma de la Seguridad Internacional, es el despliegue a escala planetaria del fenómeno conocido como globalización, sustentado en una verdadera revolución en materia tecnológica, principalmente de Tecnologías de la Información (TI).

Es importante destacar que estos factores, que están plenamente presentes en el escenario de la Seguridad Internacional, son per se de esencia conflictiva por medio de una doble vía. En un sentido, son las relaciones de poder entre actores estatales las que determinan las formas en que se manifiestan los factores económicos y sociales; inversamente, el poder de un actor, tanto en términos absolutos como relativos (en relación a otros actores), estará influenciado por la forma en que se manifiestan los mencionados factores.

Analizaremos, con un abordaje cercano a los planteos de la Seguridad Humana y a la luz del fenómeno de la globalización, cómo se insertan los factores económicos y sociales en la agenda de la seguridad de América Latina. De esta manera, plantaremos un vínculo entre globalización y seguridad que se aparta de los enfoques tradicionales en la materia, que enfatizan en cuestiones tales como conflictos de identidad étnica y/o religiosa; el agravamiento de amenazas transnacionales; y la actualización de arquitecturas multilaterales de seguridad.



En función de los objetivos planteados, en primer lugar describiremos las características generales de lo que usualmente denominamos globalización, y sus aristas negativas; segundo, prestaremos atención a la idea de violencia estructural, en tanto forma de expresión de los factores

1 Bartolomé, Mariano César. Violencia social e ingovernabilidad. Los impactos negativos la globalización. VII Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos. Buenos Aires: IEERI, noviembre del 2004. Págs. 1-14

económicos y sociales en la esfera de la seguridad; en tercer término, repasaremos la situación latinoamericana a la luz del fenómeno globalizador, y su traducción en términos de seguridad, enfatizando las iniciativas multilaterales que se han adoptado para lidiar con el problema. En cuarto y último lugar, formularemos conclusiones generales sobre el tema enunciado.

La globalización. Alcances y efectos

Tal vez no exista otro término del actual repertorio político internacional empleado de manera tan ligera, y consecuentemente con alcances tan diversos, como el de globalización. Originalmente fue concebido por George Modelski en 1972, en un trabajo donde analizaba la tendencia europea a incorporar otras regiones a su sistema de comercio, que de esa manera se ampliaba cada vez más. Hoy, de su uso cotidiano no se desprende claramente su significado concreto, como tampoco sus diferencias con otros conceptos, como internacionalización, multinacionalización o mundialización.

Una definición simplificada de globalización que condensa los factores capitales, mercados, estrategias competitivas, tecnología entiende por ese fenómeno a: La integración internacional creciente de los mercados de bienes, servicios y capital. Impulsan esta globalización la tendencia generalizada hacia la liberalización del comercio y los mercados de capitales, la creciente internacionalización de las estrategias empresariales de producción, todo esto sustentado en un importante avance tecnológico”.

Sin embargo, lecturas alternativas de la globalización destacan su carácter paradójico pues, al mismo tiempo que promete mayores niveles de bienestar gracias a la internacionalización de los mercados, limita la capacidad de acción de los Estados, transformando a los gobiernos nacionales en meros administradores de cuestiones transnacionales e incrementando los niveles de incertidumbre.

Existe una relación directamente proporcional entre la evolución de las brechas de bienestar y los niveles de conflictividad social. Por eso, quienes apostaban a la globalización económica como factor de ordenamiento automático de la post Guerra Fría a escala global, aquellos que anunciaban que Marte (dios de la guerra) sería reemplazado por Mercurio (dios del comercio) en los asuntos mundiales, no sólo se han equivocado, sino que han soslayado que, en determinadas circunstancias, irónicamente, Mercurio ayuda a Marte.

La idea según la cual, al hablar de globalización, Mercurio puede ayudar a Marte, remite a la ampliación de las brechas de bienestar a nivel intraestatal que este fenómeno suele producir. En este sentido, la globalización económica tiene características esencialmente duales.

Violencia estructural en épocas de globalización

Hemos dicho que la globalización suele ampliar a nivel intraestatal las brechas de bienestar, y que este último factor registra una relación directamente proporcional con los niveles de conflictividad. En esta línea de pensamiento, este efecto colateral de la globalización puede incrementar los niveles de violencia estructural de las sociedades.

Inicialmente este concepto, con un fuerte contenido ideológico, hacía referencia a situaciones en las cuales un Estado o grupo de Estados ejercían sobre otros, o sobre sus sociedades, una dominación que no se exteriorizaba por demostraciones de fuerza, sino que se traducían en un control indirecto sobre sus estructuras económicas internas.

En el campo internacional, a lo largo de las últimas casi cuatro décadas la relación entre conflicto y factores socioeconómicos se profundizó y rejerarquizó. La teoría de la violencia estructural, por su parte, perdió carga ideológica, debido a que las particularidades propias de cada caso que pretendió explicar le hizo perder especificidad; por esta razón hoy se la emplea simplemente como reflejo de la existencia de situaciones de desigualdad en el mundo.

Incluso desde las Naciones Unidas se coincide con la idea de la violencia estructural. En 1992 el entonces Secretario General del organismo, Boutros-Boutros Ghali, presentó a sus miembros el informe “Agenda para la Paz”, elaborado en respuesta a un pedido expreso formulado por el CSNU meses antes, respecto a los medios para mantener la paz y al rol que en el cumplimiento de este objetivo debía cumplir la prevención de conflictos. En ese informe Ghali desarrolló el concepto de Paz Positiva, donde definió a la paz como la ausencia o finalización de toda forma de violencia, antes que como la mera ausencia de guerra.

El punto es que la violencia estructural puede traducirse en la desaparición, parcial o total, de la adhesión a los valores democráticos; y en la caída de los niveles de gobernabilidad, que en su caso extremo desembocan en el virtual colapso del Estado.

Debilitamiento de la adhesión a los valores democráticos

La violencia estructural, con su correlato de fragmentación social, fomenta la proliferación de grupos subculturales. Es decir, sectores sociales con tendencia a formar sus propias normas y valores, que se aíslan a menudo del resto de la sociedad y acentúan de ese modo su tendencia al particularismo y a la interpretación parcial de la realidad.

Paralelamente, se incrementan los niveles de anomia social, entendiendo como tal al debilitamiento de los mecanismos de control normativos e institucionales, de valores tradicionales y pautas de conducta social. Dicho esto, último de otra manera, aunque en forma inversa, decae el grado de institucionalidad (concepto más conocido por su palabra en inglés, *governance*), en referencia a las normas abstractas o reglas del juego -formales e informales- que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de la acción colectiva.

La aparición de grupos subculturales, el aumento de la anomia social y la caída de la institucionalidad pueden provocar una erosión de la idea de democracia, en la concepción predominante en Occidente. En este sentido hablamos -tomando a Claus Offe- de un sistema constitucional de controles, equilibrios, participación, representación y libertades políticas. En este modelo el respeto a los procedimientos, su transparencia y la participación ciudadana en los mismos, es más importante que la eficacia del gobierno.

Inclusive, la democracia literalmente puede dejar de tener sentido, dando lugar a la llegada al poder de regímenes autoritarios, que pueden fluctuar entre el rechazo abierto al sistema democrático, y la adhesión sólo formal al mismo. O, dicho de otro modo, entre la incorporación de ciertos rasgos autoritarios y el totalitarismo abierto. Esta es la segunda manifestación de los efectos negativos que genera en el plano político la mencionada ampliación.

La caída de los niveles de gobernabilidad

La violencia estructural, la proliferación de grupos subculturales, el aumento de los niveles de anomia social y la caída de la institucionalidad no sólo debilitan la adhesión a los valores democráticos. También afectan negativamente la gobernabilidad, concepto político que, en lo que podríamos llamar una visión tradicional o estrecha, básicamente consistiría en la capacidad del Estado de contar simultáneamente con legitimidad y eficacia, condiciones esenciales para garantizar su existencia. En última instancia, la existencia misma del Estado se plasma en su posibilidad de ejercer en forma continuada el poder político legítimo mediante la obediencia cívica del pueblo; contrariamente, en condiciones de ingobernabilidad, no hay forma de ejercer el poder político ni de controlar los acontecimientos.

En los últimos tiempos, se han elaborado conceptualizaciones más complejas y abarcativas de la gobernabilidad, entendiendo que no es un atributo del Estado, sino de la sociedad, y que su vínculo con la democracia es indisoluble. En esta línea así lo entendemos en este trabajo, la gobernabilidad de una democracia depende de la capacidad de los gobernantes, los ciudadanos y sus intermediarios para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno.

Al momento de atender lo que la sociedad espera del gobierno, verdadero núcleo de la idea de gobernabilidad, aparecen tres objetivos básicos íntimamente relacionados entre sí, al punto que el logro de cada uno de ellos no puede buscarse en forma aislada de la obtención de los otros dos. Esos objetivos son la equidad social, el bienestar económico y la vigencia democrática, por lo cual:

La gobernabilidad de una democracia depende de su capacidad de atender equilibradamente las aspiraciones sociales relacionadas con el crecimiento y el bienestar, con la equidad y la igualdad de oportunidades y con la participación ciudadana en el gobierno.

Bajo cualquiera de sus alcances, la falta de gobernabilidad, llevada a su punto extremo, genera un virtual colapso del Estado, lo que en la jerga de los conflictos intraestatales se ha dado en llamar "Estado fallido". Según algunos abordajes teóricos, este concepto alude a aquellos Estados "incapaces de sostenerse a sí mismos como miembros de la comunidad internacional. En un nivel

de mayor detalle, un “Estado fallido” es aquel que mantiene escasas instituciones estatales en funcionamiento, ofrece pocos o nulos servicios públicos, carece de la autoridad necesaria para adoptar decisiones que alcancen a todos los ciudadanos, no puede ejercer el control físico sobre su territorio, ve disputado su monopolio legal de la fuerza y es incapaz de contener la fragmentación social; es decir, no cuenta con la capacidad para resolver sus propios problemas sin ayuda administrativa o presencia militar exterior .

En la región latinoamericana la vinculación entre cuestiones socioeconómicas y de seguridad no sólo no es un dato novedoso, sino que es un factor imprescindible a la hora de estudiar la evolución política de sus actores estatales durante la segunda mitad del siglo XX. Más concretamente, se ha dicho que buena parte de la violencia política en América Latina en el último medio siglo se relaciona con formas de “violencia institucional” presentes tanto en las sociedades civiles como en el Sistema Internacional. Desde esta perspectiva, ha correspondido a determinadas ideologías (ideologías de la violencia) operar como interface entre la violencia estructural y la violencia política, legitimando a esta última.

Sin embargo, ese nexo adquiere características singulares durante los años 90, a la luz de la expansión y profundización del fenómeno de la globalización. Precisamente, en América Latina la globalización ha puesto de manifiesto su carácter paradójico y, al mismo tiempo que incidía en el crecimiento de los productos brutos nacionales, influyó - autolimitándose el Estado por opción estratégica o por motivación ideológica, o siendo simplemente impotente ante este embate- en una profundización de las brechas de bienestar.

FOTO 30

Este agravamiento de la situación socioeconómica latinoamericana ha hecho que la “modernidad” del Primer Mundo aparezca como un objetivo cada vez más distante.

También ha garantizado que, lejos de las discusiones “post-izquierda-derecha” que se registran en lugares como Europa, persistan los debates y desacuerdos que caracterizaron a las sociedades de la región durante la época de la contienda bipolar, aunque bajo los nuevos parámetros de la globalización.

En esta línea, el último informe sobre Indicadores Mundiales del Desarrollo (World Development Indicators, WDI), difundido en abril del presente año por el Banco Mundial, considera que en América Latina fracasó la lucha contra la pobreza, persistiendo niveles de desigualdad entre pobres y ricos que son incluso más altos que en **África**.

El informe muestra que la extrema pobreza en la región (aquellos que viven con menos de U\$S 1.- diario) está estancada en 10 % de la población desde 1981, y que el crecimiento económico de la década de los noventa no logró modificarlo.

Paralelamente, en la franja social de personas que viven con menos de U\$S 2.- por día, la región también está prácticamente detenida, habiendo bajado apenas del 27 % al 25%.

Los datos que aporta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) caminan en el mismo sentido e indican que aproximadamente 220 millones de personas en el subcontinente, que constituyen el 44 % de la población, carecen de recursos para cubrir sus necesidades básicas.

Este cuadro socioeconómico ha tenido un correlato directo en el debilitamiento de la adhesión a los valores democráticos, y en la afectación negativa de la gobernabilidad, abundando indicadores cualitativos y cuantitativos que confirman la aplicación de este axioma en América Latina.

En este sentido el informe “La democracia en América Latina”, elaborado por el PNUD hace menos de un semestre, analiza la solidez de ese sistema político en la región, y su permeabilidad a los vaivenes económicos y sociales. El administrador del Programa, Mark Malloch Brown, anticipó en el prólogo del dossier los resultados obtenidos, de la siguiente manera:

América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias -expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular-, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras

El informe, basado en consultas a casi 20 mil ciudadanos de la región, así como en entrevistas personales a más de doscientos líderes de opinión, mostró que el 43 % de los latinoamericanos tiene actitudes democráticas, otro 30,5 % posiciones ambivalentes y el remanente 26,5 % posturas no democráticas. Más específicamente, se evidenció que el 48,1 % de los latinoamericanos prefiere el desarrollo económico a la democracia y el 44,9 % apoyaría un gobierno autoritario si éste satisface sus aspiraciones de bienestar.

Similares fueron los resultados obtenidos por la Corporación Latinobarómetro, en su informe del pasado mes de agosto. En base a un universo de 19,6 mil consultas, el sondeo indica que la mayoría de sus habitantes apoya la democracia, pero también toleraría un régimen autoritario si es capaz de resolver sus problemas económicos.

En ese sentido, pese a que América Latina tiene democracias vigentes en todos sus países (excepto Cuba) desde hace más de una década, y a que los regímenes autoritarios no captan la atención de la ciudadanía, el apoyo real a la democracia cayó del 61 % en 1996 al 53 % en 2004, mientras el apoyo al autoritarismo fluctuó del 18 % al 15 % en igual lapso. Sin embargo, el dato preocupante no sería un eventual respaldo a prácticas autoritarias, sino los niveles de indiferencia a cualquier régimen de gobierno, que aumentaron de 16 % a 21 % en el mismo período.

Además, Latinobarómetro puso de relevancia que, en una eventual dicotomía entre los valores democracia y bienestar/orden, sectores mayoritarios de la población podrían inclinarse por la segunda alternativa. Textualmente, el informe indica: La base del autoritarismo político en América Latina está sin duda en esta demanda de orden o autoritarismo social, donde la población prefiere orden en vez de libertades”. Como sustento de esta apreciación, un 55% de los encuestados señala que “no le importaría un gobierno no democrático en el poder si resuelve los problemas económicos”.

Las conclusiones del PNUD y de Latinobarómetro fueron reafirmadas por los titulares del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Francisco Errázuriz y Enrique Iglesias, respectivamente. El cardenal, a la sazón arzobispo de Santiago de Chile, admitió que en América Latina podían acontecer quiebres democráticos, si no se brinda una rápida solución a la problemática social que aqueja a la región. En tanto, el funcionario uruguayo realizó en Buenos Aires una cruda advertencia: La inequidad social podría llevar a muchos a pensar que tal vez haya que sacrificar la libertad para poder comer.

Desde la perspectiva de estos datos, la discusión sobre los efectos de la globalización dentro de los límites latinoamericanos, según Fernando Henrique Cardoso, no se expresa en términos económicos, sino políticos. Por eso:

En cada una de las naciones donde los fenómenos de la globalización y la exclusión están contemporáneamente presentes con sus propias caracterologías, la dialéctica de la Sociedad es cómo asegurar la gobernabilidad en democracia.

Frente a la vinculación directa entre deterioro de los factores socioeconómicos, gobernabilidad y adhesión a los valores democráticos, los gobernantes de América Latina han comenzado a consensuar diagnósticos comunes, como paso previo a la adopción de estrategias cooperativas. El ámbito multilateral que ha servido como foro para el tratamiento de estos asuntos ha sido la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya Carta establece (art.2 (g)) entre sus propósitos esenciales a la erradicación de la pobreza crítica, calificándola como un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio; y reafirma (art. 11) que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

La acción del organismo ha sido particularmente intensa en estos últimos años, y su enfoque en la materia ha sido doble: por un lado, ha puesto de manifiesto el vínculo indisoluble que existe entre democracia y desarrollo, indicando que la evolución de cada uno de estos dos factores es directamente proporcional a la performance del restante; por otra parte, ha securitizado oficialmente a la vigencia del sistema político democrático.

Existen, en esta zaga, seis documentos rectores, dos de los cuales incursionan en el campo de la seguridad, en tanto los cuatro restantes abordan la relación entre democracia y desarrollo. Estos últimos coinciden en tomar como antecedente mediato a la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo de 1993, en la cual los Estados miembros expresaron que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión reno-

vada e integral de la solidaridad americana; y que la capacidad de la OEA de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio está sujeta al diseño de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores .

El primero de esos cuatro documentos es la Carta Democrática Interamericana, aprobada en las sesiones extraordinarias de la Asamblea General (la XXXI Asamblea General, de carácter ordinario, tuvo lugar en San José de Costa Rica) en su reunión plenaria del 11 de septiembre de 2001. Su texto pone de relevancia que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas; que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente; y que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación democrática.

La Carta Democrática Interamericana constituye el antecedente más inmediato de la Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana, aprobada el 10 de junio de 2003 en la XXXIII Asamblea General. Este documento ratifica que la gobernabilidad democrática requiere la participación responsable de todos los actores de la sociedad en la construcción de los consensos necesarios para el fortalecimiento de nuestras democracias; sin embargo, aclara que en muchos países del continente tal gobernabilidad se ha visto afectada negativamente por situaciones de pobreza y exclusión social, en el marco de difíciles coyunturas económicas.

Con el objetivo de avanzar en la obtención de soluciones a ese debilitamiento de la gobernabilidad, la Declaración de Santiago aseguró que cualquier iniciativa en tal sentido debe contemplar aspectos económicos y sociales, para fomentar la credibilidad y la confianza ciudadanas en las instituciones democráticas. En concreto:

Es esencial encarar efectivamente el desarrollo económico y social de los países en desarrollo de la región en apoyo de su gobernabilidad democrática. El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática requiere la superación de la pobreza y de la exclusión social y la promoción del crecimiento económico con equidad, mediante políticas públicas y prácticas de buen gobierno que fomenten la igualdad de oportunidades, la educación, la salud y el pleno empleo.

El llamado efectuado en la capital chilena, a definir una agenda hemisférica de gobernabilidad democrática, se tradujo en una resolución que instó a constituir esa cuestión en el eje de las discusiones que sostendrían los jefes de Estado y de gobierno que se reunirían en México a fines de año. También se estableció que, de ese cónclave, que tendría la jerarquía de una Cumbre Extraordinaria de las Américas, debía surgir una propuesta de "Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas", para su presentación a la Asamblea General en su trigésimo cuarto período ordinario de sesiones.

La Cumbre Extraordinaria de las Américas se celebró en Monterrey, en enero del presente año. Su documento final, la Declaración de Nuevo León, establece una relación indisociable entre el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social, el logro de un crecimiento económico equitativo, y la consolidación de la gobernabilidad democrática. Textualmente:

La justicia social y la reducción de la pobreza contribuyen a la estabilidad, la democracia y la seguridad de nuestros Estados y de la región. Reiteramos que entre las principales causas de inestabilidad en la región se encuentran la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, que debemos enfrentar en forma integral y urgente. Los avances en el desarrollo económico y social y el logro de mayores niveles de equidad a través del buen gobierno contribuirán a que se avance en la estabilidad en el hemisferio y se profundice la dimensión humana de la seguridad.

En esta línea argumental, los mandatarios americanos identificaron las siguientes medidas contribuyentes a la ampliación y consolidación de la gobernabilidad democrática en el continente:

Combate a la pobreza-promoción del desarrollo social: políticas macroeconómicas sólidas; políticas monetarias y fiscales prudentes; regímenes de tasas de cambio apropiados; una administración prudente y apropiada de la deuda pública; diversificación de la economía y mejoramiento de la competitividad; modificación y descentralización de la administración pública; mejoramiento del clima de inversión; promoción de la responsabilidad social de las empresas; implementación de políticas públicas que estimulen mayor ahorro interno, respondan a la necesidad de crear empleos productivos y contribuyan a una mayor inclusión social; apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas; promoción de un mejor acceso a los mercados externos; liberalización del comercio de productos agrícolas; respeto a la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad; reducción

del costo promedio regional del envío de remesas al exterior; protección de los consumidores, la competencia leal y el perfeccionamiento del funcionamiento de los mercados, a través de marcos regulatorios claros, efectivos y transparentes.

Desarrollo social. políticas económicas y sociales coordinadas e integradas; promoción de la igualdad y equidad de género; fortalecimiento de mecanismos de lucha contra la pobreza; promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales; fortalecimiento de los sistemas de seguridad social; instrumentación de redes de protección social u otras modalidades apropiadas para atender a los sectores sociales más vulnerables; adopción de sistemas de seguro de desempleo o programas de ingreso de subsistencia; promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas; adopción de programas de migración ordenada como factor de desarrollo económico y social; combate a la trata de personas y al trabajo infantil; acceso a educación básica de calidad para todos; incremento de inversiones en el área de ciencia y tecnología, con la participación del sector privado, y ampliación del acceso efectivo y equitativo a las tecnologías y su transferencia; protección de la propiedad intelectual; incentivo al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación; ampliación de las estrategias de prevención, atención y promoción sanitarias; disminución del impacto de los desastres naturales en las personas y en los planes nacionales de desarrollo .

Finalmente, conforme lo previsto, en la Asamblea General del 2004 se aprobó el Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas, previsto un año antes. Ese documento identifica tres niveles de acción, el político-institucional, el económico-social y el de seguridad, avanzando en los componentes prioritarios de cada uno de estos niveles. También identifica cuatro objetivos: mejorar la transparencia y credibilidad de las instituciones democráticas; fortalecer la representación política y la participación ciudadana; y enfatizar la interrelación entre gobernabilidad democrática y el desarrollo económico, social, cultural y de seguridad.

En función de sus niveles de acción y objetivos, el Programa propone un inventario de las actividades específicas y prioritarias que generen el mayor impacto posible en el mismo; éstas deberán plasmarse en un Plan de Acción que contenga las actividades concretas que ayuden a materializar el programa. Tales actividades se dividirán en tres niveles: el Sistema Interamericano, básicamente a través del Consejo Permanente y la Secretaría General de la OEA; los Estados Miembros; e instituciones no necesariamente insertas en el Sistema Interamericano, incluyendo tanto agencias internacionales como organizaciones de la sociedad civil.



Tras la Carta Democrática Interamericana, la Declaración de Santiago, la Declaración de Nuevo León y el Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas, los restantes documentos clave, a la hora de comprender los enfoques de la OEA respecto al vínculo entre factores socioeconómicos, gobernabilidad y adhesión a los valores democráticos, son aquellos que resaltan la securitización que ha experimentado el concepto democracia en el hemisferio.

Así, la llamada Declaración de Bridgetown del año 2002 afirmó que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional e incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Un año después, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, emitida en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México DF, ratificó esa óptica, agregando que la paz en el continente se sustenta en valores democráticos; e inversamente, que la democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los países miembros.

Además, ese documento confirmó que la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, afectan la estabilidad democrática y la seguridad de los Estados.

Conclusiones

El fenómeno de la globalización presenta un carácter paradójico, asociado a la heterogénea distribución de sus efectos en los planos inter e intraestatales. En este último sentido, suele producir una ampliación de las brechas existentes en materia de bienestar, cuyo correlato puede ser un incremento de los niveles societales de violencia estructural. Esta violencia estructural erosiona la institucionalidad, mella la adhesión a los valores democráticos y lesiona los niveles de gobernabilidad, lo que podría desembocar en un escenario de colapso estatal.

En América Latina se confirma la relación entre profundización de las brechas de bienestar, aumento de la violencia estructural, erosión democrática y caída de la gobernabilidad. Ese vínculo, vigente durante más de medio siglo, se profundizó durante la década del 90, globalización mediante. De esta manera, hoy en la región se asiste a una caída en el apoyo real a la democracia y, en una eventual opción entre la vigencia de este tipo de régimen político y el logro de mayores niveles de bienestar, a una creciente preferencia por la segunda alternativa.

Es importante aclarar que la caída de los niveles de adhesión a la democracia no debe interpretarse como un rechazo a la misma, sino como una disconformidad con sus resultados. En otras palabras, el malestar es en la democracia, no con la democracia. La idea de Fitoussi, según la cual la economía de mercado puede distorsionarse hasta tornarse en una democracia de mercado, o los postulados de Touraine sobre un vaciamiento del espacio público entre el Estado y la ciudadanía, toman cuerpo en América Latina en lo que O'Donnell ha denominado "ciudadanía de baja intensidad", en alusión a aquellos ciudadanos que no pueden ejercer sus derechos civiles y son discriminados, pese a que sus derechos políticos están razonablemente protegidos. Entre las causas de esta anomalía, el politólogo argentino incluye la debilidad del Estado democrático de derecho y las desigualdades sociales extremas.

Con este diagnóstico, los gobiernos latinoamericanos han privilegiado el tratamiento de la cuestión a través de la OEA, organismo que trató el tema de forma tal, que ratifica la indisoluble existencia de una relación directamente proporcional entre democracia y desarrollo. Esta relación, en tanto registra una mutua retroalimentación de sus componentes, se presenta como círculos virtuosos o círculos viciosos. Por otro lado, la OEA ha securitizado la vigencia del sistema político democrático, asignándole el status de amenaza a todo factor susceptible de conspirar contra su ejercicio.

Desde este punto de vista, el lado oscuro de la globalización en palabras de Touraine incursiona en el campo de la seguridad de los Estados latinoamericanos, en la medida en que puede debilitar la vigencia de la democracia. Técnicamente, es la democracia el valor a preservar prima facie, no el desarrollo económico ni la equidad social; éstos son, en los términos de la ONU, conceptos de seguridad. En esta línea, en América Latina pueden ser comprendidas como políticas de seguridad una adecuada administración prudente de la deuda pública; la liberalización del comercio de productos agrícolas; el perfeccionamiento del funcionamiento de los mercados; la adopción de programas de migración ordenada; o un mayor acceso a educación básica y salud de calidad.

Hacia el futuro, en el corto y mediano plazos, las democracias latinoamericanas continuarán diseñando e intentando aplicar, unilateralmente o en el marco de entendimientos multilaterales, po-

líticas orientadas hacia la equidad social y el desarrollo económico, no sólo por el valor intrínseco de esos objetivos, sino también por su correlato en términos de gobernabilidad, institucionalidad y vigencia de las instituciones democráticas.

