

Universidad Nacional Autónoma de México

Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

Tesis: *“La gobernabilidad del régimen político mexicano: el caso del gobierno de Fox.”*

Tutor: Mtro. Enrique González Pedrero

Presenta: Pablo Vélez Monroy

México, D.F. Junio 2005.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi tutor el Mtro. Enrique González Pedrero, por el apoyo brindado y su orientación en la elaboración de la investigación, al Dr. Ricardo Campos Álvarez Tostado por la guía que significó y sus acertadas opiniones, así como al Dr. Julio Bracho Carpizo por sus importantes contribuciones a la tesis, en especial a la Dra. Matilde Luna Ledesma por sus valiosas aportaciones, y al Dr. Víctor Manuel Durand Ponte por sus atinados comentarios que enriquecieron el trabajo realizado.

A CONACYT por el apoyo otorgado para la realización de esta tesis.

A mi alma mater la Universidad.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1	
Marco teórico de la gobernabilidad.....	7
1.1 El Estado.....	7
1.1.1 Elementos del Estado.....	13
1.1.2 Funciones del Estado.....	15
1.2 El Gobierno.....	17
1.3 La Administración Pública.....	21
1.4 ¿Qué es la gobernabilidad?.....	29
Capítulo 2	
Características de la gobernabilidad.....	32
2.1 Componentes de la gobernabilidad.....	32
2.1.1 Legitimidad.....	33
2.1.2 Eficacia.....	36
2.1.3 Estabilidad.....	39
2.2 Grados de gobernabilidad.....	42
2.2.1 Gobernabilidad ideal.....	43
2.2.2 Gobernabilidad normal.....	45
2.2.3 Déficit de gobernabilidad.....	46
2.2.4 Crisis de gobernabilidad.....	49
2.2.5 Ingovernabilidad.....	50
Capítulo 3	
El régimen político mexicano.....	53
3.1 La formación del régimen político.....	53
3.2 Elementos del régimen político.....	59
3.3 El régimen posrevolucionario.....	61
3.3.1 El partido hegemónico.....	64
3.3.2 El presidencialismo.....	67
3.4 Las instituciones contemporáneas en México.....	69
Capítulo 4	
La perspectiva de la gobernabilidad en México.....	73
4.1 La alternancia política.....	73
4.1.2 El régimen político.....	77
4.2 Gobierno dividido.....	80
4.2.1 El congreso.....	83
4.2.2 Los partidos políticos.....	85
4.2.3 Los medios de comunicación.....	91
4.3 Indicadores de gobernabilidad.....	94
4.3.1 La confianza en el gobierno.....	109
4.3.2 La credibilidad.....	111
4.3.3 La importancia de la Administración Pública.....	113
4.3.4 La gobernabilidad democrática.....	119

Capítulo 5	
La gobernabilidad en la globalización.....	125
5.1 La pobreza.....	129
5.2 Los movimientos sociales.....	134
5.3 La soberanía.....	136
5.4 La reforma del Estado.....	139
5.5 Las reformas estructurales como factor de gobernabilidad.....	144
5.5.1 La reforma fiscal.....	145
5.5.2 La reforma energética.....	148
5.5.3 La reforma laboral.....	151
Conclusiones.....	154
Bibliografía.....	158

Introducción

La relación del Estado con la sociedad se ha visto envuelta por la velocidad del cambio económico que modifica las estructuras sociales, debido en gran parte a la influencia de los fenómenos de globalización, del avance tecnológico, de la apertura de fronteras, de la economía de mercado, que han establecido una correlación de fuerzas diferente a partir de la crisis del Estado de bienestar y al surgimiento de un esquema distinto de desarrollo.

En ese sentido, el papel del Estado ha cambiado y se orienta a buscar los mecanismos institucionales que le permitan responder a las exigencias de los diversos sectores sociales. Uno de ellos es la consolidación de los sistemas democráticos, que le permitirán al gobierno cumplir con las metas propuestas, generando estabilidad política y crecimiento económico.

La relación Estado-mercado ha marcado los acontecimientos en los últimos tiempos, ante ello es necesario un Estado eficaz que cumpla con los servicios, genere crecimiento económico, para dar respuesta a las necesidades más urgentes de la sociedad, esto significa que recupere su papel como agente que impulsa el desarrollo a través de la inversión pública y privada que garantice la creación de infraestructura económica y social; otorgando al mercado su espacio natural que le corresponde, de tal forma que éste se ubique en aquellas áreas donde la participación del sector privado sea la adecuada, para que finalmente las acciones del gobierno se reflejen en una elevación del nivel de vida de los ciudadanos.

Los gobiernos tienen una particular responsabilidad en la conformación del futuro, pues sólo éstos pueden tener la representación de intereses y la unidad de visión y capacidad de movilización de recursos necesarios para poder influir en el devenir de una nación. El gobierno tiene la función más estratégica de la sociedad, precisamente en la época en que sus atribuciones se ven mermadas y reducidas. Pero no todos los gobiernos tienen esa capacidad de acción y, en todo caso, están cada vez más sujetos y presionados por fuerzas internacionales sobre las cuales no tienen influencia alguna.

Tanto la economía como el mercado requieren de instituciones que les permitan un funcionamiento adecuado, por tal motivo es necesario que el Estado cuente con los mecanismos institucionales que regulen dicha actividad por medio del establecimiento de políticas públicas que involucren a todos a los agentes que participan en el proceso económico.

En ese sentido, es importante analizar la gobernabilidad, ante los cada vez más complejos problemas sociales que requieren respuesta por las instituciones de gobierno, de tal forma que la actuación del mismo se convierte en centro de atención de los ciudadanos, por lo que su función es más observada en la medida que se cuenta con mayor información y la necesidad de influir en las decisiones políticas.

La gobernabilidad no sólo se presenta en los sistemas democráticos, si bien es cierto que un régimen democrático no se entendería sin gobernabilidad, ésta puede darse incluso en regímenes dictatoriales con una gobernabilidad autoritaria, donde las decisiones políticas serían impuestas en un proceso vertical y cerrado.

Sin embargo, puede afirmarse que el tránsito a la democracia, en muchos países, tiene como riesgo precisamente la gobernabilidad, es decir, la posibilidad de que las estructuras de gobierno no funcionen por bloqueo, cerrazón, radicalismos, y otras expresiones de la cultura política de diversos actores sociales y políticos.

La democracia implica en términos prácticos, el conjunto de métodos y procedimientos para atender y resolver problemas públicos, es decir, tiene que ver con la resolución de los problemas informales y la capacidad de las instituciones para conducir procesos sociales; tomando en cuenta a los actores involucrados, estimulando la participación de éstos en las decisiones de gobierno.

La pertinencia de analizar la gobernabilidad es importante en la medida que representa la acción del gobierno, su eficacia y legitimidad en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas que afronta el país. De ahí que la gobernabilidad constituye un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del gobierno para responderlas de manera legítima y eficaz, partiendo de ello, es una manera de medir la actuación del gobierno y lo que la sociedad espera de él.

En el caso de México, la gobernabilidad se sustentó durante la mayor parte del siglo XX en el establecimiento de un régimen político que mantuvo la estabilidad política con base en la hegemonía de un partido y la formación de una clase política que tuvo como eje el presidencialismo, generando un autoritarismo que limitó los movimientos sociales que buscaran cambiar este tipo de estructuras bien definidas.

Las instituciones públicas fueron perdiendo durante este tiempo capacidad de respuesta en la medida que la crisis económica se acentuó a partir de finales de los 70' y principios de los 80'. En este periodo el Estado benefactor que aportó la creación de organismos e instituciones que fueron importantes para el desarrollo del país, fue diluyéndose por la agudización de la crisis fiscal y de recursos económicos que se reflejó de manera negativa en la actuación del gobierno, que no pudo solventar de forma adecuada la escasez de recursos.

En este contexto, la acción del gobierno se dirigió a ir resolviendo las necesidades inmediatas de la sociedad, sin que esto hubiera significado que su actuación fuera eficaz, en la medida que las políticas y programas no tenían una profundidad de largo plazo y que sentaran las bases para un desarrollo sostenido y equilibrado.

Tal situación generó una serie de inconformidades sociales y políticas que propiciaron la búsqueda de nuevas formas de administrar los recursos cada vez más escasos, y con ello se indagaran alternativas para el desarrollo de los países. Una de ellas es el modelo neoliberal, en donde se busca reducir la intervención del Estado en actividades propiamente económicas.

Sin embargo la aparición de este tipo de modelos que se han orientado a la reducción de la acción del Estado en áreas en donde intervenía normalmente y al impulso del mercado como medio para disminuir las desigualdades e incrementar las potencialidades de la sociedad, ha provocado una desigualdad social y polarización de la sociedad mexicana que se ejemplifica en la inconformidad, protesta, ante la falta de respuesta del Estado para resolver los grandes problemas del país como lo son la seguridad, la generación de empleos, la corrupción, etc, que han puesto en entredicho la gobernabilidad, en la medida que el gobierno no atiende las demandas ciudadanas.

Además de que muchos sectores no han tenido la capacidad para incorporarse al proceso de crecimiento como son; las clases medias, los grupos indígenas, el sector campesino, que han visto disminuidas sus posibilidades de desarrollo por el establecimiento de un modelo de desarrollo que es proclive a generar desigualdad social y pobreza, lo cual conlleva a situaciones de inestabilidad política y movimientos sociales. Ante ello, el proceso de alcanzar estabilidad, eficacia y legitimidad por parte del gobierno requiere de una modernización política que acompañe los cambios en la administración pública, en la relación del ejecutivo con los otros poderes y en la relación Estado-sociedad que permitan consolidar un régimen político más democrático.

En ese sentido, el problema de la gobernabilidad en el régimen político mexicano radica en la incapacidad del gobierno por resolver las demandas de grupos de la sociedad que no se han visto favorecidos por el esquema de desarrollo.

El régimen político mexicano mantuvo durante cerca de setenta años una estabilidad política basada en la aceptación de los valores, costumbres y de las instituciones surgidas de la revolución mexicana, sin embargo la llegada de otro partido al poder ha generado cierta expectativa de cambio que se refleja en el mismo régimen que se ha visto inestable, pero que se adapta a las circunstancias actuales. Porque la estabilidad política es la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo, y esto es notable en cuanto a que el régimen político conserva las estructuras e instituciones que el anterior partido gobernante le heredó al gobierno actual.

De tal manera que la gobernabilidad del régimen político depende en gran medida de que éste alcance un grado tal de democracia que permita la estabilidad política, para lo cual se requieren cambios en dicho régimen que favorezcan el consenso y la participación social

El enfoque de la gobernabilidad que podrá atemperar de alguna manera las exigencias de la mayor parte de la sociedad mexicana, se tendrá que sustentar en los acuerdos y consensos que se logren entre los actores políticos para establecer políticas públicas que resuelvan de manera eficaz las necesidades sociales y de esa manera se tendrá confianza en el gobierno.

La investigación del fenómeno político de la gobernabilidad es fundamental en el contexto de la alternancia política que se vive en el país con el cambio de gobierno, de ahí la necesidad de explorarla, debido a las circunstancias políticas que muestran una incertidumbre política generada por los cambios en el régimen que buscan orientar la acción de gobierno. Se pretende desmenuzar los componentes de la gobernabilidad como son la eficacia, legitimidad y estabilidad en el caso de México, así como mostrar aquellos indicadores que permitan medir la actuación del gobierno.

En el primer capítulo se analizan las cuestiones relativas a la definición de Estado y gobierno como elementos fundamentales para garantizar la gobernabilidad, así como de la administración pública, como encargada de establecer el vínculo con la sociedad. Asimismo se desmenuza la idea de gobernabilidad, partiendo de la base de que es un concepto multidimensional, para realizar una aproximación conceptual del mismo con base en el análisis y desagregación del término gobernabilidad en la acción del gobierno.

En el segundo capítulo se abordan las características de la gobernabilidad mencionando los componentes que le dan soporte, como es el caso de la legitimidad, eficacia y estabilidad que son los referentes de la acción del gobierno. En ese sentido, es necesario delimitar la actuación del gobierno en una sociedad, para ello se analizan los grados de gobernabilidad, como una manera de evaluar la situación del gobierno en un contexto determinado.

En el tercer apartado se realiza un análisis de la formación del régimen político mexicano, desglosando los elementos fundamentales que lo conforman, como es el caso del partido hegemónico y el presidencialismo, puesto que son las piezas esenciales para comprender el funcionamiento del mismo, así como la creación de las instituciones contemporáneas que le dieron legitimidad y credibilidad al régimen, con un sello particular de cada gobierno.

En el capítulo cuatro se pretende explicar la situación de la gobernabilidad en el momento presente, en particular sobre los actores políticos y sociales que inciden de manera directa en el gobierno de Fox. De esta forma se detalla la situación de la gobernabilidad a raíz de los cambios generados por la alternancia política y el gobierno dividido que ha producido diversos cambios en la relación ejecutivo-legislativo que se observan en una falta de dirección política que promueva el acuerdo entre los distintos sectores de la sociedad, lo cual redundaría en la estabilidad política.

Derivado de lo anterior, se hace un análisis de la función de los partidos políticos y los medios de comunicación como factores que van a influir en el comportamiento de los actores políticos, lo cual es de vital importancia para comprender la acción del gobierno. Dentro de este contexto, se establecen indicadores de gobernabilidad basados en la percepción ciudadana del desempeño de las instituciones, como una manera de evaluar el gobierno, en este caso el de Vicente Fox.

Para finalizar en el quinto capítulo, se hace énfasis en el impacto que tienen los procesos de globalización en la gobernabilidad, lo cual sin duda, redundaría en los márgenes de acción del gobierno y el modo en que el Estado ejerce su soberanía. Dentro de ese contexto, se analizan las reformas estructurales que el gobierno de Fox busca emprender, puesto que son factores que inciden directamente en la gobernabilidad del régimen y al mismo tiempo determinan las características del modelo económico, por lo que su exploración es fundamental para comprender la dinámica política en que se encuentra el régimen político.

1 Marco teórico de la gobernabilidad

1.1 El Estado

El Estado como forma de la organización política de la sociedad, ha ido evolucionando de acuerdo con las transformaciones que la propia humanidad ha experimentado.

Según Aristóteles “la asociación de muchos pueblos forma un Estado completo, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente así mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas.”¹

Esta concepción aristotélica del Estado como resultado de la asociación de los pueblos tiene su fundamento en la búsqueda de una organización que pudiera atender las necesidades de la sociedad; derivada de la naturaleza del hombre de ser un animal político que busca participar en los asuntos de interés público.

En tal sentido, “la comunidad perfecta de varias aldeas es la pólis, que tiene, por así decirlo, el extremo de toda suficiencia, y que surgió por causa de las necesidades de la vida, pero existe ahora para vivir bien. De modo que toda ciudad es por naturaleza, si lo son las comunidades primeras; porque la pólis es el fin de ellas y la naturaleza es fin. En efecto, llamamos naturaleza de cada cosa a lo que cada una es, una vez acabada su generación, ya hablemos del hombre, del caballo o de la casa. Además, aquello para lo cual existe algo y el fin es lo mejor, y la suficiencia es un fin y lo mejor. De todo esto resulta, pues, manifiesto que la ciudad es una de las cosas naturales, y que el hombre es por naturaleza un animal político y que el apolítico por naturaleza y no por azar o es mal hombre o más que hombre.”²

¹ Aristóteles La política, Ed. Espasa-Calpe, México, 1990 p. 23

² Conde, Francisco Javier El hombre animal político, Madrid, 1957 p. 2

En ese sentido, los griegos concebían la realidad desde el punto de vista del fin y de su perfección, por tal motivo la cualidad del ser social haría del hombre un animal social mientras que su capacidad política haría de él un animal político. El hombre apolítico sería un hombre inacabado, imperfecto, porque el hombre plenamente integral es político, de manera que sólo tiene interés en cuanto sea politizable, susceptible de elevación a la vida política.

Por su parte, Cicerón tiene una visión jurídica de los problemas políticos. Vive ya dentro del dualismo entre el Estado e individuo y de las dos ramas del derecho: la pública y la privada. En consecuencia, lo estudia como originado en la sociedad y con una fundamentación jurídica en la génesis y fin. Considera que si bien el Estado se origina en el ámbito de la naturaleza subsiste por medio de la razón.

Los ideales políticos de Cicerón fueron admitidos durante la Edad Media y se pueden resumir en algunos principios como los siguientes:³

1. Si bien el Estado surge por una necesidad sin embargo subsiste por razón.
2. La actividad del hombre de Estado debe tener como finalidad la realización del bien común.
3. El hombre político debe educar al pueblo para la comprensión del bien común (bien de la comunidad).
4. Hay guerras justas e injustas.
5. La ley es manifestación de la ratio.
6. El Estado es la agrupación de gente que tiene un derecho común. Se realiza este derecho común teniendo en cuenta la utilidad.

De tal manera que el Estado para Cicerón parte de la idea de un derecho común, en el cual los hombres en asociación o comunidad tienen derechos a través de los cuales pueden recibir beneficios y al mismo tiempo establecer sus necesidades, con ello se consolida la idea de un Estado que garantice los derechos de los ciudadanos.

³ Arnaiz, Amigo Aurora Ciencia Política, UNAM, México, 1999 p. 122

Por su parte, Bodino entiende al Estado como “recto gobierno de varias familias, y de lo que le es común, con poder soberano....(el) recto gobierno(es) la diferencia que existe entre las repúblicas y las bandas de ladrones y piratas; con éstas no debe haber trato, ni comercio, ni alianza, principio que siempre se ha respetado en toda república bien ordenada.... la familia es el recto gobierno de varias personas y de lo que les es propio, bajo la obediencia de un cabeza de familia.”⁴

Maquiavelo, establece que “todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”⁵ con ello, definió el término Estado para designar al cuerpo político soberano, como fuerza organizada, suprema en su territorio y que persigue una política consciente de engrandecimiento en sus relaciones con otros estados, que finalmente es la institución que da sustento a la sociedad moderna.

En ese sentido, Maquiavelo modifica las concepciones tradicionales del Estado, porque el significado que había tenido hasta entonces, era sustentado en una idea genérica en particular, y con la idea de Estado como dominio sobre los ciudadanos, pasó a una significación de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de dominio sobre sus habitantes.

Por su parte, Thomas Hobbes incluye otros elementos para definir al Estado, al introducir la delegación de responsabilidades a un poder soberano que finalmente representa al Estado. De tal manera que lo define así “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común...un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos.”⁶

⁴ Bodin, Jean Los seis libros de la República, Ed. Tecnos, Madrid, 1997 p. 9

⁵ Maquiavelo, Nicolás El Príncipe, Ed. Porrúa, México, 1989 p.1

⁶ Hobbes, Thomas Leviatán, FCE, México, 1984 p. 141

Weber define al Estado como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima. El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima.”⁷ Asimismo menciona lo siguiente; “el Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima.”⁸

La idea weberiana del Estado se fundamenta en que éste requiere del uso legítimo de la fuerza para que pueda ejercer su dominio y solamente el Estado puede detentar esta función para la cual le confirieron sus habitantes esta competencia con base en su consentimiento.

Según Herman Heller el “Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La unidad real del estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado.”⁹

Esta concepción del Estado como unidad organizada que detalla Heller, determina la conformación del Estado como el único que detenta el poder soberano por encima de otras organizaciones, puesto que cada individuo pertenece a algún tipo de asociación y la diferencia consiste en que el Estado se encuentra por arriba de los grupos y organizaciones, teniendo la capacidad de decidir y ejecutar las acciones, lo que produce que el Estado sea un grupo soberano de dominación territorial.

⁷ Weber, Max Economía y Sociedad, FCE, México, 1981 p. 1056

⁸ Weber, Max El político y el científico, Ed. Alianza, Madrid 2000 p. 84

⁹ Heller, Hermann Teoría del Estado, FCE, México, 1987 p.255

Norberto Bobbio establece que “el Estado entendido como ordenamiento político de una comunidad nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna y externa...,el Estado cuya función esencialmente es la de mantener el dominio de una clase sobre la otra incluso recurriendo a la fuerza y por tanto de impedir que la sociedad dividida en clases se transforme en un estado de anarquía permanente.”¹⁰

La definición de Bobbio desglosa los diversos períodos evolutivos de las comunidades, explicando la función del Estado como forma de dominio sobre una sociedad.

En ese sentido, el Estado es un “concepto político en función del cual se ejerce la jurisdicción gubernamental sobre una población asentada en un territorio determinado, apelando a diversos procesos políticos (institucionalidad, legitimidad, consenso, legalidad, educación, propaganda) para la asignación y uso de los recursos, el ejercicio de la soberanía y el monopolio de las facultades coercitivas para dirimir conflictos entre clases, regiones y personas y para organizar su defensa y supervivencia.”¹¹

De lo anterior se desprende que el Estado moderno se sustenta en las instituciones encargadas de usar la coacción física legítima, manteniendo la estabilidad interna, además de contar con la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos.

Por tal motivo, el Estado “es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le

¹⁰ Bobbio, Norberto Estado, Gobierno y Sociedad, FCE, México, 1992 p.98

¹¹ Campos, Alvarez Tostado Ricardo Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus Reformas, Liberalismo y Democracia, Géminis Editores, México, 2000 p. 4

identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.”¹²

¹² Carrillo, Landeros Ramiro Metodología y Administración, Ed. Limusa, México, 1996 p. 114

1.1.1 Elementos del Estado

El Estado como organización política de la sociedad se compone de población, territorio, orden jurídico y gobierno.¹³

El territorio es el espacio físico que conforma a una nación, donde se encuentra la sociedad bajo un orden jurídico-político determinado, que solamente en ese espacio terrestre, marítimo y aéreo se puede aplicar.

En ese sentido, las normas jurídicas tienen un cumplimiento obligatorio y suponen la existencia de un poder coercitivo que castiga su inobservancia, y éste último recae en el Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza.

Por otra parte, la población es el conjunto de personas que viven en un determinado territorio bajo cierta cultura, costumbres y tradiciones que los identifican como pertenecientes a un mismo grupo.

Teniendo en cuenta que el Estado se conforma por la población y el territorio en que se encuentra, es necesario que se adopten ciertas normas o reglas para la convivencia, que puedan conducir la vida de los ciudadanos. De tal forma que la constitución política es el ordenamiento jurídico bajo el cual todos los habitantes de un país se rigen.

El último elemento del Estado es el gobierno, que es la forma personalizada en que el Estado conduce a una sociedad, mediante instituciones que se encargan de resolver y atender las exigencias sociales a través de políticas que se orienten hacia las necesidades de la población.

Los elementos del Estado permiten que la sociedad pueda regirse bajo un determinado orden político que a su vez garantizará su propia existencia en la medida que se apoye en métodos más abiertos y plurales lo cual redundará en la consolidación del gobierno.

¹³ Pichardo, Pagaza Ignacio Introducción a la Administración Pública de México, I Bases y Estructura, INAP, México, 1988 p. 28

En ese sentido, en el Estado contemporáneo es necesaria la existencia de un marco jurídico que permita resolver los problemas mediante la aplicación de normas, reglas que sean válidas y aceptadas por la sociedad, es decir, que los derechos fundamentales de los individuos sean garantizados por un Estado de derecho.

La estructura del Estado de derecho se sistematiza de la siguiente manera:¹⁴

- 1) estructura formal del sistema jurídico que sea garantía de las libertades fundamentales a través de la ley general abstracta aplicada por jueces independientes;
- 2) estructural material del sistema jurídico: libertad de competencia en el mercado, reconocida en el intercambio entre sujetos propietarios;
- 3) estructura social del sistema jurídico: la cuestión social y las políticas reformistas de integración de la clase trabajadora;
- 4) estructura política del sistema jurídico: separación y distribución del poder

De tal forma que el Estado de derecho es un factor determinante en la estabilidad política, debido a que será a través de este mismo que se puedan dirimir los conflictos sociales, proporcionando el espacio por medio del cual se resuelvan las contradicciones del régimen y se canalizen de forma adecuada las demandas ciudadanas.

El Estado de derecho va a permitir que “en definitiva lo que legitima el poder no es tanto o sólo la motivación afectiva o racional respecto del valor, sino sobre todo la creencia en su legitimidad. El poder del estado de derecho es racional cuando se apoya en la creencia de la legalidad de los ordenamientos establecidos o del derecho de aquellos que han sido llamados a ejercer el poder.”¹⁵

¹⁴ Bobbio, Norberto Diccionario de Política A-J, Siglo XXI, México, 1998 p. 542

¹⁵ Idem, p. 543

1.1.2 Funciones del Estado

Las funciones del Estado hacen referencia al ejercicio que éste hace de las atribuciones que posee, de manera que el Estado cuenta con diversos órganos para llevar a cabo esas funciones que le son inherentes. De manera que “el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.”¹⁶

Las funciones principales del Estado se refieren a:¹⁷

- Institucionalización
- Legitimidad
- Consenso
- Legalidad
- Coacción social
- Educación y propaganda
- Organización colectiva y política económica
- Relaciones Internacionales

El Estado requiere de la institucionalización como la forma de absorber las demandas sociales a través de instituciones que respondan a tales imperativos, así como de la legitimidad, el consenso y la legalidad que van a determinar los cauces para dirimir las contradicciones al interior del régimen político, así como la resolución de conflictos, de manera que son funciones vitales para garantizar el orden público.

En ese sentido, el Estado a partir de las formas de organización colectiva y de la política económica determina el camino a través del cual es posible alcanzar el desarrollo económico y social que la sociedad exige, dentro de este contexto, las relaciones internacionales van a permitir la integración con los demás países y la participación en asuntos de interés global, lo

¹⁶ Fraga, Gabino Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1993 p. 26.

¹⁷ Campos, Alvarez Tostado Ricardo op. cit., p. 1

que representa una función importante en la medida que implica establecer una política exterior que garantice la soberanía del país en una situación de competencia internacional.

Las funciones del Estado hacen referencia a lo que éste debe hacer en el sentido de garantizar la convivencia ciudadana, es decir, de proveer de las instituciones necesarias que permitan la atención de los problemas sociales, de tal forma que la seguridad pública, la educación, la salud, la vivienda y el empleo, son funciones primordiales que el Estado debe asumir para establecer un pleno desarrollo de los individuos, por lo que si bien estas actividades solamente la acción estatal tiene la obligación de realizarlas, también es necesario que la sociedad participe en la construcción de las políticas de gobierno, para que de esta manera la función estatal sea eficaz.

De tal forma que la importancia de contar con instituciones sólidas, fuertes que se orienten a la búsqueda de lograr acuerdos que permitan resolver los conflictos, atender las demandas sociales y dan soporte al consenso y legitimidad a la acción del gobierno, es lo que permitirá la confianza o el rechazo hacia las políticas del gobierno.

La legitimidad es fundamental para que el gobierno pueda llevar a cabo sus programas y políticas con el respaldo que le otorgan los ciudadanos, de lo contrario puede caerse en la desconfianza social. El consenso como forma de integrar las diferentes posiciones, tendencias, es necesario para que el Estado lleve a efecto políticas con mayor participación, que se sustenten en la legalidad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico.

1.2 El Gobierno

El término gobierno “proviene de una raíz griega que se refiere al arte del timonel..., significa conducir, dirigir,...gobierno es, entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro de poder hegemónico del conjunto institucional del Estado.”¹⁸

En ese sentido, el gobierno determina los destinos de la sociedad mediante el ejercicio del poder que se organiza en las instituciones del Estado, al tiempo que establece las líneas sobre las cuales se orientan los procesos políticos al interior del régimen político.

El gobierno como organismo que determina la relación del Estado con la sociedad, es delineado por Rousseau como, “ no es más que un ser colectivo, y no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad. Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo.”¹⁹

El gobierno es entonces el ejercicio legítimo del poder ejecutivo en la medida que surge de la confianza depositada por los ciudadanos al momento de la elección, de ahí proviene su legitimidad para llevar a cabo sus políticas.

A diferencia de lo anterior, Montesquieu define al gobierno a través de una connotación que contempla la “diferencia entre la naturaleza del gobierno y su principio: que su naturaleza es lo que lo hace ser y su principio lo que le hace obrar. La primera es su estructura particular; el segundo las pasiones humanas que lo mueven,”²⁰ de manera que la naturaleza del gobierno es lo que lo constituye como tal, es decir, lo conforma, mientras que los principios son los que determinan su acción.

¹⁸ Martínez, Silva Mario, et.al., Ensayo de un diccionario de política y administración pública, V.2, México, 1978, pp.49-50.

¹⁹ Rousseau, Juan Jacobo El contrato social, FCE, México, 1984 p. 74

Bobbio define al gobierno como “el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad (en un determinado espacio y tiempo). Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno estando institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la acción de estado. Una segunda acepción del término radica en el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.”²¹

En ese sentido, el gobierno como expresión institucional de la autoridad del Estado, tiene como función la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos.

De manera que, “el gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado, y es con base en este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder.”²²

Por lo que el gobierno es la acción del Estado, y determina el espacio donde éste refleja sus fines, con ello, busca guiar a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde ejerce su poder, para conducirlos hacia un determinado comportamiento.

Agregado a lo anterior, le corresponde realizar diversas funciones, como lo son; la política que se sustenta en el manejo, conservación y consolidación del poder y la administrativa, referente a la prestación de servicios y preservación del orden. Con este doble carácter del gobierno, representado en su función política y administrativa, es posible que logre alcanzar las metas de la acción estatal.

²⁰ Montesquieu, Del Espíritu de las leyes, Ed. Porrúa, México, 1988 p.15

²¹ Bobbio, Norberto Diccionario de política, p. 743

²² Hurtado, Javier “Sistemas de gobierno y democracia” en Cuadernos de Divulgación Democrática, No. 19, p. 9

Derivado de lo anterior, el gobierno es entonces un cuerpo del Estado, mediante el cual la sociedad queda sujeta no sólo a las leyes, sino a las actividades públicas que, en nombre del Estado y para la misma sociedad, realiza este cuerpo.

El gobierno es “un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. La distinción entre gobierno como conjunto de organizaciones persistentes y gobierno como conjunto de políticos elegidos es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable.”²³

Por tanto, el gobierno como conjunto de organizaciones que se constituyen para atender las demandas sociales, tiene cierta temporalidad que se vincula con la duración de los funcionarios que ejercen el poder, y al mismo tiempo, requiere de una estructura administrativa que se encargue de proveer de los bienes y servicios públicos a la sociedad de forma continua y permanente.

En ese sentido, el gobierno “es un quehacer constante, permanente, sistemático y renovado; es elaborar leyes, aplicarlas, definir programas, destinar recursos y personas para su ejecución y control; es construir y mantener el poder hegemónico del Estado sobre cualquier otro poder, así sea su aliado más firme. El gobierno es una estructura e instituciones permanentes y en transformación.”²⁴

Por tal motivo la nueva exigencia de participación y respuestas que la sociedad exige a sus demandas, genera que los gobiernos inevitablemente estén comprometidos a cambiar la forma como funcionan y se relacionan con sus ciudadanos.

De tal manera que “mientras las empresas privadas se legitiman a partir de ser competentes en el mercado, en el sector público se legitima frente a los beneficios colectivos que garantiza y frente a las prácticas democráticas. Para el CLAD el gobierno no puede ser una empresa, pero

²³ Rose, Richard El Gran Gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales, FCE, México, 1996 p.63

²⁴ Calderón, Ortiz Gilberto, Estado, Gobernabilidad y Administración Pública, Ed.Gernika, México, 2002 p.215.

sí puede (debe) tornarse más empresarial. Es decir, debe crear organizaciones que respondan más ágil y flexiblemente a las condiciones que actualmente determinan los objetivos y funciones del Estado. En general, la modernización del sector público, a partir de incorporar esta nueva definición de un gobierno por resultados, sólo será viable en la medida que tome como ejes de su funcionamiento la eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizativa.”²⁵

En este sentido, los gobiernos enfrentan factores entrelazados a gran velocidad y bajo múltiples y cambiantes relaciones, y confrontan ámbitos signados por el desconocimiento y las incertidumbres del contexto internacional.

En tales circunstancias los gobiernos requieren de mayor flexibilidad y capacidad para adaptarse a los cambios que se observan en el mundo y de esa forma responder a las nuevas necesidades sociales. Al mismo tiempo los gobiernos necesitan de habilidad y experiencia para conducir la sociedad, es decir “se necesita del arte político para mediar entre orden y movilidad, armonía y caos, estabilidad y volubilidad permanente de los hombres. El arte de la política es la mediación entre lo posible y lo imposible.”²⁶

De tal manera que el arte político es fundamental en el manejo del gobierno puesto que va a permitir resolver los conflictos internos de la sociedad, al mismo tiempo que se convierte en el medio más eficaz para absorber y dar un cauce institucional a las múltiples peticiones de los grupos sociales, lo cual redundará en una mayor estabilidad política que favorecerá la gobernabilidad del régimen político.

²⁵ González, Tiburcio Enrique “Reforma del Estado y de la administración pública” Economía Informa, No. 318, p.38

²⁶ González, Pedrero Enrique La cuerda floja, FCE, México, 1993 p.33

1.3 La Administración Pública

La administración pública como organización administrativa del gobierno, es la que permite la relación entre el gobierno y los individuos, debido en gran parte a que es la que funciona como gestora de bienes y servicios que demanda la sociedad civil. En ese sentido, “la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política.”²⁷

Esta definición denota la actividad del gobierno, que de forma directa realiza la administración pública mediante una estructura administrativa, formalmente establecida, para servir de enlace entre las decisiones gubernamentales y las demandas sociales.

El término administración pública designa “el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal. Ello implica todas las estructuras administrativas, junto con su organización, jerarquización y políticas que ejecutan.”²⁸

El gobierno se materializa a través de la administración pública, porque es la encargada de establecer la relación directa de los ciudadanos con el Estado, de manera que puede ser interpretada como la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado.

Para Woodrow Wilson “la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo.”²⁹

²⁷ Campos, Alvarez Tostado Ricardo op.cit., p. 65

²⁸ Bobbio, Norberto Diccionario de política, p. 13

²⁹ Sánchez González José Juan, La Administración Pública como ciencia, su objeto y su estudio, Ed. Plaza y Valdes, México, México 2001 p.107

La administración pública surge de “la acción del Estado en la sociedad civil por medio de la cual lo universal, general y público que lo distinguen será transformado en particular, individual y privado a través de la administración pública. En esta medida, la administración pública es en primera instancia una relación social históricamente determinada por la división entre Estado y sociedad civil, a la vez por el grado de desarrollo que ésta ha alcanzado. La que toda división social del trabajo origina una división de funciones del Estado. La administración pública actúa inmersa en la sociedad civil en forma sistemática y detallada. Es, por tanto, la actividad organizadora del Estado.”³⁰

Como institución encargada de establecer los canales de comunicación con el ciudadano es polivalente; designa en realidad varias cosas:³¹

- a) una actividad humana
- b) una disciplina científica
- c) una técnica o conjunto de técnicas y
- d) un arte

En ese sentido, entendida como el instrumento que permite al gobierno llevar a cabo sus acciones, puede ser catalogada como:³²

- a) una función,
- b) no consiste sólo en una mera ejecución;
- c) es el gobierno en acción y
- d) su objeto es el poder

En tal sentido, la administración pública como “toda forma de gobierno, presupone la existencia de una instancia, órgano o poder encargado de adoptar las decisiones políticas que constituyen “el deber ser” de la población asentada en el territorio estatal. Esta instancia de decisión política puede estar encargada a una sola persona o grupo, o bien puede organizarse en forma colegiada, distribuyendo su ejercicio entre dos o más órganos, con la idea de dividir el poder a fin de equilibrarlo. Toda forma de gobierno requiere igualmente de una instancia

³⁰ García, Cárdenas Luis “Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México” INAP, p. 208.

³¹ Sánchez, González José Juan, op.cit., p. 119

³² Guerrero, Omar Teoría Administrativa de la ciencia política, UNAM, México, 1976 p. 74

instrumental, que le permita llevar a la práctica las decisiones políticas que adopte la instancia o poder decisorio respectivo.”³³

La administración pública funciona como órgano instrumental para la ejecución de las decisiones de gobierno, puesto que lleva a cabo las políticas, programas, planes que las autoridades legítimamente constituidas pretenden impulsar en la sociedad para su desenvolvimiento.

En ese sentido, “la administración pública es el gran medio que permite al Estado gobernar la sociedad. Su misión institucional se relaciona con los objetivos que dan vida a los proyectos del país. Es una actividad amplia, positiva, constructiva y transformadora. Razón por la cual su compromiso radica en el sano desenvolvimiento de las fuerzas productivas, el aumento del crecimiento económico y la búsqueda del bienestar social. Por ello permite que el Estado mediante acciones de gobierno pueda dirigir mejor la sociedad a través del cumplimiento oportuno de sus objetivos.”³⁴

La administración pública es el aparato que se encarga de la gestión de los asuntos públicos, al tiempo que provee de servicios públicos a la población y de cuya buena marcha depende la eficacia del gobierno, lo cual es de vital importancia porque se convierte en el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona.

Por tal motivo, la administración como gestora de bienes y servicios, tiene que ver con la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de las personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.

³³ Carrillo, Castro Alejandro *Génesis y Evolución de la Administración Pública Centralizada*, p. 2

³⁴ Villarreal, Martínez Juan Carlos “Gobernabilidad y Administración Pública” *Revista IAPEM* No. 45 Enero-Abril 2000, p. 115

De esta forma, la administración pública puede conceptualizarse desde diferentes ópticas, sin embargo la importancia de la misma, radica en que se encarga de hacer que el gobierno funcione, lo cual es de vital trascendencia para entender la necesidad de la eficacia en la tarea gubernamental como respuesta del Estado a la solución de las exigencias de la sociedad.

La transformación de la administración pública es indispensable para adecuarse a las nuevas necesidades y exigencias de la sociedad moderna, lo cual implica que se reformen las estructuras, organizaciones, procedimientos de las instituciones públicas, para que puedan responder de manera eficaz ante los nuevos retos que enfrentan.

En este sentido, las tendencias de cambio en la administración pública son producto de los cambios que en distintos planos ha provocado la globalización mundial y también debido a la incapacidad que la mayoría de los Estados han tenido para responder a las demandas sociales.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sostiene que la reforma gerencial tiene que ver con las transformaciones organizacionales que el sector privado introdujo con el fin de enfrentar sus problemas de competencia y eficiencia en el mercado. Estos cambios se observaron en la modificación de las formas burocrático-piramidales de administración y la flexibilización de la gestión, tales métodos que se buscan implantar en la administración pública.

El CLAD considera que las principales características de la reforma gerencial en América Latina deben ser las siguientes:³⁵

- 1.- Contar con una profesionalización de la alta burocracia (ajena a clientelismos políticos y los cambios injustificables en sus funciones), técnicamente preparada y motivada para formular, supervisar y regular las políticas. Debe contar con capacidades y sensibilidad para negociar y responsabilizarse ante el sistema político de los cambios propuestos y de los

³⁵ González, Tiburcio Enrique "Reforma del Estado y de la administración pública" Economía Informa, No.318, p.38

avances logrados. Es por ello, que se deben promover y poner en funcionamiento los sistemas de servicio civil de carrera.

2.-La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. En la práctica haya que volver más transparentes las decisiones y acciones públicas, estableciendo de forma clara los sistemas salariales y exigiendo una conducta y valores éticos en los funcionarios.

3.- Descentralizar la ejecución de los servicios públicos, para obtener mayor eficiencia y efectividad, pero también aumentar la fiscalización y el control de los ciudadanos sobre las políticas. Asimismo se deben considerar las capacidades de las unidades o niveles de gobierno a los que se dirigen estas decisiones políticas, ya que en varios países latinoamericanos es común observar la falta de capacidad política y financiera, y el deficiente funcionamiento de las administraciones públicas locales para llevar a cabo sus actividades.

4.- En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del gobierno central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. El principio que predomina en este criterio es que entre mayor autonomía claramente regulada exista, mayor es la capacidad de exigir y controlar los resultados.

5.- La administración pública basada en la nueva gerencia pública se orienta por el control de los resultados (y no por el control paso a paso de las normas y procedimientos). Así, esta forma la administración está obligada a definir claramente los objetivos y el cumplimiento de metas; y la sociedad puede saber de antemano cuáles son los compromisos que deben cumplir cada una de las instancias administrativas y sus instituciones para otorgar beneficios públicos, pero también obliga a cada funcionario público a responsabilizarse de los resultados de su trabajo individual.

6.-La mayor autonomía gerencia de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control, sin burocratismo, y con mayor preocupación por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas.

7.-En la reforma gerencial la orientación del suministro de servicios es hacia el usuario-ciudadano. Con esta nueva definición se intentan enfocar más las acciones al usuario y sus demandas y no a la norma, el Estado o a la burocracia; además, permite que los ciudadanos participen en la evaluación y gestión de las políticas.

8.-Por último, modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público. Para lograr la reforma gerencial es preciso aumentar el grado de responsabilidad del servidor público en tres aspectos:

- Ante la sociedad, tomando a la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas;
- Ante los políticos electos en términos de la democracia representativa sean del gobierno o de la oposición; y
- Ante los representantes formales e informales de la sociedad, que actúan en la esfera pública no estatal.

De tal manera que la reforma gerencial no se sustenta solamente en la implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total, transparencia y acceso a la información y servicio civil , sino que busca cambiar los incentivos institucionales de cómo funcionan los sistemas, para transformar las reglas burocráticas, lo que a su vez permitirá a la administración pública adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas para obtener mejores resultados.

Esta reforma gerencial no opta sólo por los principios de mercado como el eje sobre el que giren los nuevos retos del sector público, sino que además pasa por la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, con la construcción de una esfera que involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión y puesta en práctica de las políticas.

Sin embargo existen posiciones diferentes que expresan lo siguiente:³⁶

1.- La administración pública necesita legitimarse: cualquier organización necesita justificarse y la administración pública no es la excepción a esta regla. Para ello se dispone de dos líneas argumentales: una relativa a su ubicación en el sistema de dominación que le confiere legitimidad de carácter institucional derivada de la legitimidad del sistema político; y otra referida al papel del Estado en la economía, que le proporciona una legitimidad vinculada a la generación de outputs o rendimientos para corregir las fallas del mercado;

2.- La legitimidad del sistema político depende en parte de la administración pública: la idea de separación entre política y administración hace que, para que un sistema político democrático sea legítimo en la actualidad, tenga que contar con una administración profesional cuyo comportamiento y estructura se ajuste a los principios de la dominación legal. Al mismo tiempo, se hace necesaria una administración pública capaz de dotar de eficacia al sistema político en el desempeño de sus funciones, ya que en caso contrario puede contribuir a la crisis de legitimidad del sistema político.

3.-Las necesidades de legitimidad de la administración pública se han multiplicado; ello es debido a que se han observado en el comportamiento de la administración pública que no se ajustan al modelo de dominación legal –la tensión entre burocracia y democracia- y además, se ha puesto en cuestión su capacidad para generar rendimientos que corrijan los errores del mercado.

La naturaleza de la administración pública conforma un espacio donde surgen y se resuelven conflictos, donde interactúan intereses contrapuestos, donde se prioriza entre valores en competencia y donde se dan cita todos los elementos de un debate político.

Por lo que, la administración pública como institución encargada de ejecutar las decisiones políticas, a través de una organización administrativa, requiere de modificar sus procesos y procedimientos en la prestación de servicios para hacerlos más ágiles y que no se conviertan

³⁶ Sánchez, González Jose Juan Gestión Pública y Governance, IAPEM, México, 2002 p. 394

en un obstáculo para el ciudadano, así como rediseñar su funcionamiento para que se encuentre en condiciones de absorber de manera eficiente y eficaz las exigencias sociales. Lo cual apoyará la confianza y credibilidad de la sociedad hacia las instituciones lo que favorecerá la gobernabilidad del régimen, en la medida que una administración pública eficaz y eficiente resuelva los conflictos sociales.

1.4 ¿Qué es la gobernabilidad?

La gobernabilidad como fenómeno político que se determina por la acción del gobierno, su eficacia y legitimidad en la búsqueda de soluciones a los conflictos y necesidades sociales es multidimensional, porque involucra a diversos actores sociales y políticos que determinan la orientación del gobierno, lo cual la vuelve compleja y difusa.

Sin embargo, se puede entender por gobernabilidad “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”³⁷; de tal forma que se concibe como la capacidad que tiene el gobierno para atender las demandas ciudadanas, como una manera de visualizar el término.

Según Norberto Bobbio, la definición de gobernabilidad “se encuentra marcada por implicaciones pesimistas (crisis de gobierno) y a menudo conservadoras, el término se presta a múltiples interpretaciones. En especial las posiciones más genuinas son las de aquellos que atribuyen la crisis de gobernabilidad a la incapacidad de los gobernantes (hasta llegar a constatar la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas) y las de los que atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos. En esta segunda posición se define la ingobernabilidad como una sobrecarga de demandas.”³⁸

En línea general las dos interpretaciones tienen algunos puntos de contacto, pero si se consideran como completamente distintas tienden a degenerar en acusaciones (contra los gobernantes o contra algunos grupos sociales, como los sindicatos) o en posiciones ideológicas (regreso a un mítico estado de “quietud” del sistema fundado en la obediencia de los ciudadanos o avance hacia el socialismo o superación del capitalismo).

³⁷ Camou, Antonio, Los desafíos de la Gobernabilidad, Ed. Plaza y Valdes, México, 2001 p. 36

³⁸ Bobbio, Norberto Diccionario de Política A-J, Siglo XXI, México, 1998, p. 708.

Su debilidad principal está en la falta de integración en el plano analítico, de dos componentes fundamentales: capacidad y recursos de gobierno y gobernantes por un lado, y demandas, apoyo y recursos de los ciudadanos y grupos sociales por el otro.

De manera que “por gobernabilidad entenderíamos la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas.”³⁹

La gobernabilidad no es un fenómeno acabado, sino un proceso en curso, que se ubica en las relaciones complejas entre los componentes de un sistema político

En ese sentido, “la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo – ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos-, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones.”⁴⁰

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.”⁴¹

Por lo que, “el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como

³⁹ Rial, Juan “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay” en Revista Mexicana de Sociología, No. 2, abril-junio 1988, p. 11.

⁴⁰ Flisfisch, Angel “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión” en Revista Mexicana de Sociología, No. 3, julio-septiembre 1989, p. 113.

⁴¹ Arbós, Xavier y Salvador Giner La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13.

productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver.”⁴²

La gobernabilidad es el arte de gobernar, el domino, la pericia, la manipulación inteligente de la realidad, es un reto institucional porque requiere de la cooperación eficaz de instituciones de la sociedad y el Estado, y se mueve en ciclos de altibajos por los cambios generados en el sistema político.

La función central del gobierno es dar dirección a la sociedad, para ello se apoya en instrumentos de acción político-administrativa. En este sentido, “la gobernabilidad es una categoría analítica que nos permite medir el desempeño de esta función vital del gobierno. La gobernabilidad es una categoría que denota mensurabilidad, misma que puede ser cuantificable a través de dos indicadores principales la legitimidad y la eficacia.”⁴³

La gobernabilidad tiene que ver “con la confianza que una sociedad y sus ciudadanos tienen en las instituciones públicas, por su capacidad para atender las demandas que la misma sociedad plantea.”⁴⁴

Por tanto, puede entenderse por gobernabilidad la capacidad del gobierno y sus instituciones para resolver los conflictos que le plantea la sociedad, para alcanzar tal objetivo el gobierno requiere de la confianza ciudadana, es decir de legitimidad en sus acciones, para lo cual es necesario contar con un Estado eficaz que permita redistribuir la riqueza y reducir las desigualdades sociales; de forma que sustentado en la legitimidad y la eficacia el funcionamiento del gobierno será el óptimo para responder de manera efectiva a las exigencias sociales.

⁴² Alcántara, Saéz Manuel Gobernabilidad, crisis y cambio, FCE, México, 1995, p. 39.

⁴³ Pineda, Guadarrama Juan de Dios Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad, CNCPyAP, México, 1999, p.132

⁴⁴ González, Pedrero Enrique México: Transiciones Múltiples, Gobernabilidad y Estado Nacional, FCE, México, 2003 p.11

2 Características de la gobernabilidad

2.1 Componentes de la gobernabilidad

La gobernabilidad entendida como la capacidad del gobierno para responder de manera legítima y eficaz a las demandas ciudadanas, tiene su sustento en la acción del gobierno. De este modo la función del gobierno se caracteriza por mantener un orden político que le permita llevar a cabo sus objetivos, para de esta manera establecer un régimen político que sea producto de los intereses de distintos sectores de la sociedad y con ello atemperar la complejidad de la sociedad actual.

Partiendo de ello, la gobernabilidad se sustenta en tres aspectos básicos: la legitimidad, la eficacia y la estabilidad del régimen político.⁴⁵

En ese sentido, implica que exista la eficacia, la legitimidad y estabilidad en el régimen político, es decir, son los componentes que hacen posible que un gobierno cumpla con las obligaciones adquiridas al momento que la sociedad le otorga esa responsabilidad mediante la elección.

El gobierno como órgano encargado de tomar decisiones para efectuar programas y políticas, tiene la función de proporcionar los servicios públicos necesarios para que la comunidad pueda desarrollarse, así como de garantizar la convivencia social mediante la aplicación de la ley, del mismo modo está facultado para el uso de la fuerza cuando las circunstancias así lo requieran.

De esta forma la gobernabilidad se concretará en la eficacia, legitimidad y estabilidad del régimen político, mediante el uso de mecanismos que favorezcan la permanencia del gobierno en el poder, para que pueda alcanzar sus objetivos.

⁴⁵ Arbós y Giner op.cit., p.14

2.1.1 Legitimidad

Max Weber menciona que el Estado “para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”,⁴⁶ para lo cual requiere de la aprobación de la sociedad y esto lo consigue mediante la legitimidad de su poder.

En ese sentido, Weber establece que existen tres tipos de justificaciones internas, de fundamentos de la legitimidad de una dominación:⁴⁷

En primer lugar, la legitimidad del eterno ayer, de la costumbre consagrada por su inmemorial validez y por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto. Es la legitimidad tradicional como la que ejercían los patriarcas y los príncipes patrimoniales de viejo cuño.

En segundo término, la autoridad de la gracia personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza. Es esta autoridad carismática la que detentaron los profetas o, en el terreno político, los jefes guerreros elegidos, los gobernantes plebiscitarios, los grandes demagogos o los jefes de los partidos políticos.

En tercer lugar, una legitimidad basada en la legalidad, en la creencia en la validez de los preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia de las obligaciones legalmente establecidas.

La legitimidad es un aspecto que los ciudadanos le otorgan al gobierno mediante la confianza y el apoyo al mismo para realizar sus acciones, derivado de su capacidad para resolver los problemas sociales. Esta situación permite al gobierno actuar con el respaldo de la sociedad que lo eligió, es decir, la legitimidad se sustenta en el apoyo o aceptación que tienen los ciudadanos hacia el gobierno.

⁴⁶ Weber, Max El político y el científico, Ed. Alianza, Madrid, 2000 p. 84

⁴⁷ Idem, p. 85

Por tal motivo, la “legitimidad se concibe como la base esencial e indispensable de la autoridad política” en gran parte debido a que “consiste en que la autoridad se hace legítima con independencia de quien ocupa la administración política y cuáles son sus intenciones. La única cosa que decide la legitimidad de la autoridad política es si se ha obtenido de acuerdo con principios formales generales, como por ejemplo reglas electivas. Estos principios legales dotan al poder político de legitimidad, sea cual fuera el uso que haga de ella.”⁴⁸

La legitimidad tiene su base en la elección democrática, es decir, en los votos que depositaron los miembros de la sociedad en los candidatos, de ahí se genera, pero quizás el mayor efecto que tiene es de la evaluación que hacen los diversos actores sociales sobre el desempeño del gobierno, lo cual tiene una estrecha relación con las medidas y políticas que tome el gobierno para atender las demandas ciudadanas.

Cuando se habla de la legitimidad del gobierno se hace referencia a “la condición de aceptable que tiene su autoridad a los ojos de los ciudadanos,”⁴⁹ es decir, de la confianza de la sociedad en las acciones del gobierno y en las instituciones que lo llevan a cabo.

En ese sentido, se acepta un gobierno cuando su actividad responde de manera adecuada a la demanda social, y aquí la administración pública como encargada de los servicios públicos juega un papel fundamental, en la medida en que se convierte en el medio del contacto directo con la sociedad, a través de la cual se establece la relación gobierno-ciudadanos.

De manera que se distinguen dos fuentes de legitimidad:⁵⁰

1. La legitimidad institucional, que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social, plural, democrático y de derecho. Es decir, cómo se comporta la administración, esto es, bajo que sistema normativo se rige su comportamiento.

⁴⁸ Offe, Claus Contradicciones en el Estado del Bienestar, Ed. Sistema, Madrid, 1997 p.122

⁴⁹ Arbós y Giner, op.cit., p.15

2. La legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados. Esto es, que resultados obtiene en el desempeño de sus funciones.

Con ello la legitimidad institucional de la administración y la legitimidad por rendimientos entroncan, respectivamente, con las dimensiones de legitimidad y eficacia del sistema político. Partiendo de ello, el sistema de valores a considerar, para analizar el grado de legitimidad de la administración pública, se articula alrededor de cuatro factores básicos:⁵¹

- a) El Estado democrático de derecho
- b) El bienestar social
- c) El comportamiento ético
- d) Los métodos de gestión

De tal forma que la legitimidad de la administración pública es la que los ciudadanos le otorgan, tanto al aparato administrativo como a la actuación de los funcionarios públicos que en mayor o menor medida tratan de satisfacer las necesidades sociales; en función de determinados valores que se consideran socialmente aceptables.

⁵⁰ Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo La nueva administración pública, Ed. Alianza, Madrid, 1997 p. 60

⁵¹ Idem, p. 62

2.1.2 Eficacia

El gobierno tiene como función primordial atender de manera adecuada las exigencias sociales, es decir, los objetivos que persigue se orientan a establecer una relación con los ciudadanos que le permita resolver los problemas sociales.

En ese sentido, “un gobierno debe ser eficaz, esto es, debe tener la capacidad de alcanzar logros o metas prefijadas. Pero también debe ser eficiente y obtener dichos logros al menor costo posible.”⁵²

De manera que un gobierno es eficaz en la medida que sus programas y políticas resuelven los problemas sociales, produciendo un efecto de aceptación en la sociedad, lo cual indica que la dirección de los mismos es la acertada.

El término eficacia puede ser delineado como “la capacidad de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad con las metas propuestas, objetivos establecidos y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico. Dentro de los estudios del comportamiento político, el término eficacia es usado para hacer referencia a los sentimientos de un ciudadano acerca de los efectos de su actuación sobre los acontecimientos políticos. Es decir, que cuanto más capaz se considera el individuo de influir en las decisiones políticas, más satisfecho está con el sistema político en general y tanto más predispuesto a valorar positivamente la gestión de las autoridades.”⁵³

Partiendo de esta base, se debe entender la gobernabilidad como un fenómeno político en donde la eficacia, es entendida como la forma de hacer más con menos, es decir cumplir las metas o promesas del gobierno con escasez de recursos; con ello se podrá alcanzar la eficacia política en la medida que la sociedad considere aceptable la respuesta de las instituciones del gobierno.

⁵² Osorio, Jaime Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad, UAM, México, 1997, p.35

La eficacia de las acciones del gobierno permitirá obtener mayor aceptación de la sociedad hacia el mismo, lo cual redundará en una mayor estabilidad porque “el concepto de gobernabilidad tiende a asimilarse a la continuidad o preservación del régimen político por consolidar.”⁵⁴

La eficacia significa que el gobierno alcance sus objetivos, de manera que como método de gobierno, requiere de instituciones gubernamentales capaces de garantizar una respuesta efectiva y concreta a las exigencias ciudadanas.

La estabilidad de cualquier democracia depende, entre otros factores, de la eficacia y legitimidad de su sistema político, de manera que “la eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro de ella como son las altas finanzas o las fuerzas armadas.”⁵⁵

En la democracia, la eficacia implica que se responda de manera oportuna a todos los grupos de la sociedad, es decir, que exista una política incluyente de los diversos actores sociales y políticos en la definición de los programas de gobierno, de esta manera la acción del gobierno tendrá mayor aceptación mediante la participación de la comunidad en la solución de los problemas sociales.

En ese sentido, “el sistema político requiere de un input de lealtad de masas lo más difuso posible; el output consiste en decisiones administrativas impuestas con autoridad. Las crisis de output tienen la forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles, ni cumplir los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico. La crisis de input tiene la forma de crisis de legitimación: en el incumplimiento de los

⁵³ Anaya, Cadena Vicente Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, México, 1997, p. 156

⁵⁴ R. Dos Santos, Mario “Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina” en Revista Mexicana de Sociología, No. 1, enero-marzo 1991, p.293

⁵⁵ Lipset, Seymour El hombre político. Las bases sociales de la política, Ed. Tecnos, Madrid, 1987 p. 125

imperativos de autogobierno tomados del sistema económico, el sistema de legitimación no logra alcanzar el nivel de lealtad de masas requerido.”⁵⁶

De tal manera que “ambos planteamientos tienen un punto en común: para Lipset el derrumbe de la eficacia en el desempeño de las funciones gubernamentales de una manera prolongada puede arruinar la legitimidad del sistema político, y a su vez, para Habermas la crisis de racionalidad del aparato administrativo puede generar problemas de legitimidad del sistema político. Con ello tenemos que la eficacia del gobierno y en particular de la administración pública es una variable que influye en la legitimidad del sistema político.”⁵⁷

⁵⁶ Habermas, Jürgen Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1975 p. 19

⁵⁷ Villarreal, Martínez Juan Carlos “Gobernabilidad y Administración Pública” Revista IAPEM, No. 45 Enero-Abril 2000, p. 121

2.1.3 Estabilidad

La estabilidad es otro elemento fundamental para que el gobierno pueda cumplir con sus objetivos, esto podrá crear un clima de certidumbre y confianza en las decisiones políticas, de manera que si bien la estabilidad no es condición suficiente, sí es necesaria para el buen rendimiento de las instituciones que asegure la gobernabilidad del régimen político.

Sin embargo, “la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean en un tiempo determinado. Gobernabilidad no es, pues, estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo.”⁵⁸

En este sentido, se parte de la idea de que el cambio en las sociedades es gradual, debido a que los cambios institucionales requieren de un proceso largo de tiempo para modificar las estructuras, a diferencia de los cambios violentos, producto de guerras o revoluciones que son radicales.

Por lo que “la estabilidad exige también la continuidad de las políticas y estrategias, lo que significa aceptar el principio de gradualidad del cambio político, económico y social.”⁵⁹

La estabilidad de un régimen se sustenta en gran parte en la capacidad del gobierno para llegar a acuerdos mediante los mecanismos de negociación que le permitan establecer las bases para tomar de decisiones que conduzcan a resolver los problemas públicos.

La “estabilidad política no implica necesariamente ausencia de flexibilidad de cambios políticos, significa el mantenimiento de un régimen y de su modelo básico de desarrollo.”⁶⁰

⁵⁸ Campos, Alvarez Tostado Ricardo Gobernación y Ética Pública, Géminis, Editores, México, 1999 p. 25

⁵⁹ Boeninger, Edgardo “La gobernabilidad un concepto multidimensional” en Estudios Internacionales, No. 105, Chile, enero-marzo 1994, p. 81.

⁶⁰ Levy, Daniel y Gabriel Székely Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano, COMEX, México, 1985 p.23

Las visiones y aproximaciones diferentes entienden la estabilidad política como:⁶¹

- 1) la ausencia de violencia
- 2) la longevidad o duración gubernamental
- 3) la existencia de un régimen constitucional legítimo
- 4) la ausencia de cambio estructural
- 5) atributo de una sociedad multifacética

El primer punto hace referencia a la capacidad del gobierno para resolver los conflictos sociales, es decir, en las condiciones de las instituciones para generar un entorno favorable para la convivencia ciudadana, por medio de políticas que reduzcan el desempleo, la discriminación, la intolerancia, la pobreza, la delincuencia, la corrupción, etc; que son algunas de las expresiones que muestran lo que el gobierno debe atender de manera prioritaria para garantizar el crecimiento económico y propiciar un clima de estabilidad política.

La duración del gobierno es una condición fundamental de la estabilidad política, puesto que es el tiempo que tiene la clase gobernante para llevar a cabo su programa de gobierno, de ahí la importancia de la negociación y el consenso entre los actores políticos para ejecutar las acciones del Estado. En ese sentido, se requiere de la existencia de un Estado de derecho que permita conducir las relaciones entre los diversos actores sociales y políticos, dentro de un marco legal.

Los procesos de liberalización económica y el papel del mercado como agente del desarrollo económico, conducen a modificar las instituciones, esto afecta de manera notable la estabilidad del régimen en la medida que la sociedad multifacética, compuesta por una diversidad y heterogeneidad cultural de grupos y comunidades, buscan influir en las transformaciones del Estado generadas por los cambios estructurales.

⁶¹ Alcántara Sáez Manuel Gobernabilidad, crisis y cambio, FCE, México, 1995 p.25

De tal forma que estos elementos muestran que la permanencia o estabilidad del régimen se encuentra vinculada con la ausencia de violencia, es decir, con una sociedad conforme con la actuación de sus gobernantes, con la existencia de un marco legal que dote de legitimidad a las acciones del gobierno y de la ausencia de cambios estructurales que por su propia naturaleza conllevan incertidumbre, y que redundan en la duración del gobierno.

2.2 Grados de gobernabilidad

La gobernabilidad es un concepto político que presenta diferentes rasgos en los cuales los gobiernos se ven involucrados debido a su acción ante la sociedad, de tal forma que se inscribe en un marco de referencia distinto de acuerdo a los factores que le afectan, por lo que se pueden distinguir varios niveles o grados de la misma, según la correlación de fuerzas al interior del régimen político.

En este sentido, es importante destacar que la determinación del nivel de equilibrio o discrepancia entre las demandas sociales y respuestas gubernamentales no tiene un mínimo o un máximo sino que varía de acuerdo a las circunstancias históricas de cada Estado.

Sin embargo, la gobernabilidad no es cuestión de absolutos, sino de grados, puesto que las sociedades son en alguna medida gobernables, y en virtud de ello tienen problemas de gobernabilidad en menor o mayor grado.

De manera que, se pueden distinguir diferentes niveles o grados de la gobernabilidad:⁶²

Gobernabilidad ideal

Gobernabilidad normal

Déficit de gobernabilidad

Crisis de gobernabilidad

Ingovernabilidad

Estos grados de la gobernabilidad permiten evaluar la situación en que se encuentran los gobiernos de acuerdo con las condiciones políticas, económicas, sociales, que imperan al interior de cada Estado.

⁶² Camou, Antonio "Gobernabilidad y Democracia" en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.6, IFE, p. 26

2.2.1 Gobernabilidad ideal

En primera instancia la gobernabilidad ideal es “un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente “neutralizados”).”⁶³

Esto significa que necesariamente para que exista la gobernabilidad, se requiere que el gobierno cubra absolutamente todas las expectativas y demandas de los ciudadanos, así como mantener el control de los diferentes grupos políticos y organizaciones que de una u otra forma puedan tener injerencia en las decisiones de gobierno.

Desde este punto de vista, la gobernabilidad ideal es sólo una forma de caracterizar la situación de la misma, contrastando con las fuerzas de los actores sociales y políticos que conforman el sistema político y que exigen la incorporación de sus demandas en las políticas del gobierno, de manera que arribar a una situación ideal es improbable en la medida que la lucha de intereses y conflictos sociales es una constante en la sociedad moderna.

Sin embargo, para abrir el camino hacia una gobernabilidad que reduzca los conflictos es necesario un Estado eficaz que cuente con la capacidad de previsión, es decir, de adelantarse y vislumbrar los posibles escenarios a los cuales se va a enfrentar, para de esta manera configurar una estrategia que le permita atemperar las exigencias ciudadanas sin tener que recurrir a medidas o políticas que solamente responden a los cambios coyunturales y que impiden el establecimiento de políticas de largo plazo que garanticen el crecimiento económico y la estabilidad política.

⁶³ Idem, p. 27

En ese sentido, no se puede afirmar la existencia de una gobernabilidad ideal, pues en el mejor de los casos, lo más conveniente es encontrar un equilibrio entre las demandas ciudadanas y las respuestas gubernamentales, ello sin llegar a un enfrentamiento que provoque una crisis y por tanto un descontrol total. En este sentido, se requiere la participación de los diversos actores sociales en la definición de los proyectos públicos.

2.2.2 Gobernabilidad normal

El segundo grado es la denominada gobernabilidad normal que “describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política.”⁶⁴

En esta consideración, se permite precisar que esto no significa que no haya conflictos sociales, problemas sin resolver, sino que estas exigencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente con la sociedad.

Por lo que se puede detallar que la gobernabilidad normal se sustenta en:

- a) la discrepancia entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico
- b) varían dentro de los márgenes tolerados para los miembros de una comunidad política
- c) no se niega la existencia de conflicto o solución de problemas que han quedado pendientes o inconclusos, pero siguen siendo canalizados para su resolución lo que obsta la relación Estado-sociedad.

Mantener un grado de gobernabilidad “normal” implicaría eficiencia en la gestión económica, para incrementar los niveles económicos de las personas y las empresas en el sistema de mercado. Así como en el área social, significaría la atención a las demandas de una población muy desigual y la reducción de la pobreza. Para mantener la estabilidad política, el orden social y fomentar el crecimiento económico, la gobernabilidad, requiere que los programas sociales de gobierno sean eficientes y conscientes.

⁶⁴ *Ibíd*em

2.2.3 Déficit de gobernabilidad

El déficit de gobernabilidad “designa un desequilibrio entre el nivel de las 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 del gobierno en una situación dada.”⁶⁵

Existen por lo menos cuatro áreas donde es posible que surjan problemas de gobernabilidad:⁶⁶

- 1) El mantenimiento del orden y la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes de gobierno.
- 2) La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía.
- 3) La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.
- 4) El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar –de acuerdo con pautas institucionalizadas– a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.

En el primer aspecto, la cuestión tiene que ver con establecer un marco de legalidad, es decir, que tanto los funcionarios como los ciudadanos cumplan con sus obligaciones y derechos sin restringir las leyes, lo cual conlleva al establecimiento de un Estado de derecho que garantice la convivencia, de lo contrario se corre el riesgo de caer en la violencia, impunidad, corrupción, que van debilitando las instituciones y su funcionamiento.

En el segundo punto, la conducción económica es importante porque si el Estado utiliza políticas macroeconómicas ineficaces y no genera crecimiento económico, se pueden producir problemas como el desempleo, avance de la economía informal, etc; que van haciendo que el

⁶⁵ Ibídem

⁶⁶ Idem, p. 28

gobierno pierda apoyo y el descontento social se incremente, provocando un déficit de gobernabilidad en la medida que su injerencia en esta área no responde de forma eficaz a las necesidades sociales.

El tercer aspecto se encuentra vinculado con las políticas del gobierno hacia la seguridad social, la pobreza, la igualdad, etc; que permiten que la sociedad obtenga un mínimo de bienestar; por lo que la orientación que el gobierno le da a los programas y políticas en el sector social será fundamental en la estabilidad del régimen político.

El último aspecto hace referencia a la estabilidad institucional que se promueve mediante los arreglos institucionales que se alcancen con las distintas fuerzas políticas, para ello es necesario que instrumentos como el acuerdo, el consenso, la negociación entre los actores políticos permita establecer políticas de gobierno incluyentes y participativas.

El consenso entendido como “la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y los medios aptos para lograrlos”⁶⁷ dependerá de las contradicciones internas del régimen político lo cual redundará en el grado de consenso existente en la sociedad.

El grado de consenso en una sociedad está determinado por los siguientes factores:⁶⁸

1. Un primer elemento de importancia es el grado de homogeneidad de la sociedad en términos socioculturales.
2. Un segundo factor es la sucesión en un país dado de regímenes políticos sustancialmente distintos en cuanto a las reglas fundamentales de funcionamiento del sistema, como sucede cuando se pasa de un sistema autoritario a uno de tipo pluralista.
3. En tercer lugar, los mecanismos de socialización, es decir, sobre los vehículos que sirven para la formación y el mantenimiento de orientaciones y la adhesión a ciertos valores entre los miembros de la población.

⁶⁷ Bobbio, Norberto Diccionario de Política A-J, p. 315

⁶⁸ Idem, p.316-317

4. Un cuarto factor es la socialización política que es un arma de doble filo: transmite el bagaje cultural de las generaciones precedentes; si el grado de consenso es bajo y la cultura política fragmentaria, se transmiten y perpetúan también elementos de disensión.
5. Un factor ulterior negativo es la existencia de ideologías rígidamente contrapuestas las unas a las otras, de visiones sistemáticas y exclusivistas del mundo, las cuales no toleran la cohabitación con otros esquemas.

Estos factores como la homogeneidad sociocultural, la sucesión de regímenes políticos distintos, los mecanismos de socialización, la cultura política y las ideologías, van a determinar el grado de consenso en una sociedad, y al mismo tiempo van a convertirse en los canales a través de los cuales los actores políticos buscarán la adhesión y el apoyo de los diversos grupos de la población.

Los mecanismos de negociación como el consenso y el acuerdo podrán evitar las tensiones al interior del régimen político, es decir, absorber las demandas de los diferentes grupos y sectores de la sociedad para buscar una solución a las mismas, así como las tensiones entre las instituciones y los ciudadanos, así como las diferencias dentro del propio gobierno.

2.2.4 Crisis de gobernabilidad

En los tiempos actuales, caracterizados por la diferenciación y la complejidad social, la legitimidad es importante, pero también es primordial una conducción eficaz de la política. Los gobernantes, por lo tanto, deben racionalizar aún más sus medios para la toma de decisiones que les permita alcanzar una optimización efectiva.

En esa circunstancia, la 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.”⁶⁹

El Estado intenta ser eficaz con el cumplimiento cabal de las exigencias de la sociedad, las cuales, a diferencia de antaño, no se reducen a la simple demanda de bienes y servicios públicos, sino también se volvieron no materiales; es decir, ligadas con reclamos de justicia en el orden de los derechos humanos, de los derechos sexuales, de la defensa de los grupos étnicos, etc. Ello propicia que el gobierno concentre sus estrategias en la adaptación de sus procesos y estructuras a fin de constituir una acción más racional, más sensible a las inquietudes ciudadanas.

Sin embargo, la capacidad del gobierno es puesta en entredicho, en la medida que sus políticas, programas, objetivos, se han visto rebasados por las necesidades sociales, lo cual lleva a una ineficacia de la acción gubernamental que genera descontento, inconformidad, protesta, de los grupos afectados y que pone en crisis la gobernabilidad.

La solución a la crisis de gobernabilidad se sustenta en reducir las demandas sociales, es decir, en absorber las exigencias de los diferentes sectores por parte del sistema político lo cual conduce a reducir las mismas; o en aumentar la capacidad del gobierno mediante reformas a la administración pública que permitan rediseñar la función del gobierno y la orientación del mismo.

⁶⁹ Camou, Antonio “Gobernabilidad y Democracia” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.6, IFE, p. 28

2.2.5 Ingovernabilidad

La ineficacia de la acción gubernamental, la pérdida de confianza en el gobierno por parte de la sociedad, la falta de políticas que promuevan el crecimiento económico y la existencia de conflictos, son algunos de los factores que conducen a la ingovernabilidad debido a que el gobierno no es capaz de dar una respuesta favorable a dichas circunstancias.

Por tanto, la “ingovernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental.”⁷⁰

Esta disfuncionalidad puede ser el resultado de una situación de crisis económica, que produce una distribución inequitativa de los recursos, falta de empleo y bajos salarios, o política, es decir, el surgimiento de conflictos entre las organizaciones sociales y políticas o entre las instituciones.

De manera que, cuando la gobernabilidad se enfrenta a “ciertos problemas básicos que sino son resueltos llevan al fenómeno de desgobierno y, más concretamente, al de la ingovernabilidad de una sociedad.”⁷¹

Boobio menciona que la ingovernabilidad “es la incapacidad de los gobiernos democráticos de dominar convenientemente los conflictos de una sociedad compleja.”⁷²

En ese sentido, la ingovernabilidad “es la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingovernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de gobierno, sino de los fundamentos del gobierno en sí.”⁷³

⁷⁰ Alcántara, Sáez Manuel op. cit. p. 39

⁷¹ Arbós y Giner op. cit. p. 13

⁷² Bobbio, Norberto Liberalismo y Democracia, p. 103

⁷³ Guerrero, Orozco Omar “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural” en Revista CLAD, No. 3, p. 1

Las connotaciones de ingobernabilidad son; “crecientes expectativas por parte de grupos de intereses y partidos en competencia, diseminadas por los media, una sobrecarga resultante de las burocracias estatales, que se encuentran incapaces de satisfacer dichas expectativas, bajo el impacto de restricciones fiscales; una quiebra de la autoridad gubernamental que sería necesaria para presentar una resistencia firme a las proliferantes exigencias, un nivel creciente de desconfianza, sospecha y frustración entre los ciudadanos en sus actitudes respecto al Estado, y una progresiva parálisis en las bases de la estabilidad económica y el potencial de crecimiento. Todo lo cual significa, que el potencial generador de conflictos de las instituciones de la organización política democrática desborda con mucho su capacidad resolutive de conflictos. En consecuencia, el Estado se hace cada vez más incapaz de reconciliar las exigencias transmitidas a través de instituciones democráticas con las necesidades de la economía nacional e internacional.”⁷⁴

La ingobernabilidad 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.”⁷⁵

En función de estas conceptualizaciones, la ingobernabilidad se puede entender desde diferentes puntos de vista, ya sea como una sobrecarga de demandas, en donde el gobierno carece de la capacidad para brindar los resultados esperados por la ciudadanía, de tal suerte que la autoridad pierde legitimidad frente a ésta. O como el resultado tanto de una crisis de gestión administrativa, como de una crisis de respaldo político de los ciudadanos hacia el gobierno.

Dado que la ingobernabilidad puede presentarse por razones diversas, es necesario mencionar algunos de sus elementos:⁷⁶

⁷⁴ Offe, Claus op.cit., p.153

⁷⁵ Camou, Antonio, op.cit., p. 28

⁷⁶ Llamas, Pichardo Darío y Díaz Hernández Martha “Impacto de los gobiernos divididos en la gobernabilidad: caso de la LIII Legislatura del Estado de México” en Apuntes Electorales, No. 8, p. 96.

- 1) La incapacidad de los gobernantes para dar cauce a las situaciones que se presentan en su gestión, lo mismo para cumplir los objetivos y metas programados, derivado de un clima de descontrol.
- 2) La ineficacia de los políticos y burócratas para solucionar las demandas de los ciudadanos y alcanzar los objetivos deseados.
- 3) La falta de recursos del gobierno y gobernantes para satisfacer a la ciudadanía.
- 4) La apatía de los gobernados con sus gobernantes.
- 5) El descontento de algunos grupos sociales que recurren a la violencia para influir en las decisiones gubernamentales, fuera del marco de la legalidad y el orden.
- 6) Las recurrentes crisis económicas que se presentan como resultado de una mala distribución de los recursos, bienes y servicios a los ciudadanos.
- 7) Falta de apoyo y recursos de los gobernados.
- 8) La falta de capacidad política de los gobernantes para llegar a acuerdos concretos con grupos de oposición, organismos no gubernamentales, etc.

En ese sentido, la ingobernabilidad se asocia con la falta de capacidad política para establecer mecanismos de solución de los conflictos, con la ausencia de conducción política para gobernar ante las presiones de los diferentes actores políticos y sociales, y en el ámbito económico con la ineficacia gubernamental para promover el crecimiento y desarrollo económico.

3 El régimen político mexicano

3.1 La formación del régimen político

La formación del Estado mexicano que propició el establecimiento de un régimen republicano y federalista fue producto de una larga lucha política que se dio durante el siglo XIX, como consecuencia de las condiciones imperantes de la época que mostraban una carencia de un proyecto nacional que agrupara a todos los sectores sociales y políticos al término de la independencia, lo que generó una situación política que se caracterizó por la disputa entre las facciones con posiciones opuestas, reflejadas en el antagonismo entre centralistas y federalistas, liberales y conservadores, lo cual impidió que se estableciera un orden político que garantizara la permanencia de los gobiernos.

De tal forma que a partir de la independencia, en el congreso constituyente de (1822-1824) se planteó la primera polémica respecto a la forma política que debería asumir la nación; ahí se presentaron las primeras opciones: monarquía-república y centralismo-federalismo.

Para entender las posiciones que se enfrentaban para dirimir la forma de gobierno que debía implantarse, es necesario puntualizar que el significado de liberal tenía dos concepciones, la primera “concibe a la soberanía como un atributo del pueblo o de la nación, en lugar de la soberanía real, de donde se deriva la democracia como forma de gobierno en lugar del absolutismo, y la defensa de las libertades individuales ante los abusos del poder absoluto, de ahí también que propusiera un control a ese mismo poder político, primero con el principio de legalidad en el actuar y después con la división de poderes. En un segundo momento, ya muy avanzado el siglo XIX, vamos a ver un liberalismo como alternativa política al conservadurismo, pues es ese en el que encontraremos a un Mora, a un Gómez Farías, a Lerdo de Tejada, Juárez, y a toda esa brillante generación de hombres públicos que se hicieron en torno a “La Gran Década Nacional”, o sea de 1857 a 1867, como la denominó Miguel Galindo y Galindo.”⁷⁷

⁷⁷ Soberanes, Fernández José Luis Historia del Sistema Jurídico Mexicano, p. 60

Sin embargo, hasta ese momento no se puede hablar propiamente de liberales y conservadores, sino de federalistas y centralistas, los cuales se reunían en torno a alguna de las dos logias hasta entonces establecidas en México: yorquinos y escoceses, en donde se fueron fraguando los grandes postulados políticos, consolidando todo un pensamiento o ideología política; que daría paso al debate liberalismo-conservadurismo.

El pensamiento liberal se verá reflejado en su percepción de “ver en la Iglesia el principal obstáculo para la consolidación del Estado nacional, planteaban quitarle privilegios y exenciones, lo mismo que los bienes que no fueran estrictamente indispensables para el desarrollo de su ministerio.”⁷⁸

De tal forma que los ideólogos liberales contemplaban una república federal democrática, gobernada por instituciones representativas; compuesta por una sociedad libre de la influencia clerical constituida por pequeños propietarios, campesinos y maestros artesanos; y que tuviera el libre juego del interés individual liberado de leyes restrictivas y de privilegios.

A diferencia de esta posición los conservadores “propugnaban por quitar parte y conservar otra parte de lo que tenía la Iglesia, y sobre todo llegar a una situación de concentración a través de un concordato con la Santa Sede, así como el reconocimiento de la religión católica como oficial del Estado y por lo mismo digna de protección.”⁷⁹

En medio de esta disputa por imponer el mecanismo más adecuado para el país, se dejaba de lado la importancia de las culturas que lo conformaban, como es el caso de las comunidades indígenas, puesto que sólo se orientaron a tratar de mantener el status quo en el caso de los conservadores y de crear las instituciones que mejor respondieran a esos intereses, mientras que los liberales buscaban modificar las condiciones de la sociedad a partir de considerar al individuo como el generador del progreso, sin tomar en cuenta la pluralidad de costumbres, tradiciones, idiosincracia de la mayoría de la población que se encontraba al margen de las diferencias políticas por la escasa educación e información que tenía al alcance.

⁷⁸ Idem, p.63

⁷⁹ Ibídem

El soporte que permitió a la sociedad de aquella etapa sortear las crisis, fragmentaciones, divisiones, tenía su origen en “la conciencia de la pertenencia a una nación específica (que) precedió a su establecimiento como Estado. La nación se formó en la mentalidad de un grupo criollo en la segunda mitad del siglo XVIII, antes de pretender para ella la soberanía política. La exigencia de constituir un Estado independiente provino de una conciencia nacional previa”⁸⁰

De tal forma que, “la nación políticamente hablando, surgirá cuando se establezca el Estado laico, civil, nacional o moderno, si se prefiere. El Estado que emerge en México a partir de la Revolución de Ayutla, que hace posible el gobierno firme de los liberales y la eclosión de las Leyes de Reforma. Ese Estado fue, ciertamente, otra imposición, esta vez moderna, no sólo contra las clases protegidas por los fueros y privilegios, sino contra las comunidades indígenas, que eran y siguen siendo mundos marginados, excluidos de la concepción occidental y modernizadora.”⁸¹

La construcción de las instituciones que dieron vida al Estado mexicano durante la primera mitad del siglo XIX fueron producto de las diversas formas políticas ensayadas en México en distintos períodos históricos. En ese sentido se estableció un gobierno federal que finalmente ejerció el poder de manera centralizada a través del ejecutivo, lo cual acabó con las esperanzas de propiciar un federalismo real y auténtico.

El ambiente de la época que caracterizaba a la sociedad mexicana en este periodo se vio envuelto por el endeudamiento del Estado, intereses de personas y de grupos que se antepusieron a los intereses públicos, incertidumbre del Estado de derecho, desigualdad e inestabilidad, factores que impedían la consolidación de un proyecto de nación.

⁸⁰ Villoro, Luis Estado plural, pluralidad de culturas, p. 17

⁸¹ González, Pedrero Enrique País de un solo hombre: el México de Santa Ana Vol. II La sociedad del fuego cruzado 1829-1836, p. xlv

La transición entre el viejo orden colonial y el nuevo que no terminaba por implantarse trajo consigo “una sociedad “fluctuante” entre el orden colonial, que la Independencia no canceló, y otro orden “secularizante, moderno, laico, democrático y liberal” que pugnaba por introducirse. En los hechos, aquella fluctuación pendular de las ideas no se dio en un continuo armónico ni con una alternancia pacífica: una violenta sucesión de golpes y contragolpes caracterizó más bien a una sociedad en fuego cruzado, con instituciones muy endebles e incipientes, donde no se integraba un Estado sólido y prevalecía la fuerza en cada intento de dirimir la querrela por la nación.”⁸²

El pasado colonial se debatía entre permanecer como la tradición que se había gestado durante la época virreinal y las nuevas ideas liberales que pretendían imbuír de un nuevo aire modernizador a la sociedad mexicana, la cual se veía atrapada en la búsqueda de fundar un Estado que representara un nuevo pacto social que respondiera a las circunstancias de la mayoría, de manera que la coalición de fuerzas políticas, la participación de los movimientos populares en la construcción de liderazgos militares, la pugna entre liberales y conservadores, la conformación de territorios, fueron permitiendo la construcción de facciones políticas que fueron las que protagonizaron la lucha por establecer una forma de gobierno y de Estado en el devenir histórico del siglo XIX.

Ante esta situación de indefinición política y la lucha de las facciones por imponer su visión de nación, se generó “la inexistencia de una cultura constitucional. Las normas supremas adoptadas no permearon en la sociedad por diferentes razones: eran sustituidas con celeridad, de suerte que no alcanzaban a sedimentarse en la conciencia colectiva; eran un instrumento dogmático de los grupos políticos, de manera que en algunos casos las normas y las proclamas llegaron a confundirse como si fueran lo mismo; la carga de expectativas que se hacía recaer sobre las constituciones resultaba excesiva, pues era imposible que la sola adopción de una nueva carta trajera aparejada la prosperidad general. Además, es seguro que por las condiciones de aislamiento y de analfabetismo, una gran parte de la población no se llegó a enterar siquiera de la Constitución que estaba en vigor, y muchos que lo supieron no tenían

⁸² Idem, p. xxxiii

una idea clara de su significado. Durante el siglo XIX las constituciones fueron objeto de discusión sólo por parte de un pequeño sector informado, pero no de la sociedad en su conjunto. El extendido analfabetismo y las limitaciones en cuanto a comunicaciones mantenían los procesos de elaboración normativa como una actividad remota e imprecisa, acerca de la cual buena parte de la población apenas tenía noticia.”⁸³

La situación del país “entre 1853 y 1854 se enfrentaba a una de las encrucijadas de su historia: o seguía sometido a un poder militar sin proyecto –con el peligro de aplazar indefinidamente la creación del Estado nacional- o se dedicaba a organizar su poder político, aunque para ello tuviera que llegar al borde de la guerra civil, que se había evitado hasta entonces por todos los medios.”⁸⁴

De tal manera que este periodo de la historia política del país permite dilucidar varias situaciones, primero que si bien se dieron ciertos tipos de constituciones como la de 1824, de las siete leyes y las bases orgánicas, no representan sino la debilidad de las propias instituciones derivado de la dispersión del poder generada por la formación de facciones políticas sustentadas en los poderes militares, clericales que ejercían su dominio sobre los políticos civiles; segundo que la fundación del Estado mexicano no se gesta en este período por la inexistencia de instituciones políticas sólidas, gobiernos estables y firmes, ausencia de un mercado interno y una sociedad confrontada, dividida; tercero que la formación como Estado se da de forma plena en 1857 con la estabilidad política derivada del surgimiento de instituciones plasmadas en la Constitución de ese año, que permitieron estabilizar al país y superar las diferencias de forma pacífica.

En ese sentido, el régimen político se fue conformando desde la pugna de liberales y conservadores, se estableció un sistema peculiar, republicano que conserva elementos centralistas, sin embargo en esta disputa por el poder prevaleció la república sobre el imperio,

⁸³ Valadés, Diego “Constitución y Reforma del Estado” en Transiciones Múltiples, Gobernabilidad y Estado Nacional, p.123

⁸⁴ Pérez, Fernández del Castillo Germán Evolución del Estado Mexicano V.I, p. 53

con lo cual se creó un híbrido que conjuga rasgos de ambas posiciones políticas de las corrientes existentes.

La forma de Estado que adquirió el país fue la de un Estado federal, que evitara la división interna, agrupara los poderes regionales en una federación, al mismo tiempo que era necesario fortalecer la figura presidencial, lo cual llevó a instaurar un régimen presidencialista al otorgar atribuciones, facultades, poderes al ejecutivo que le permitieron consolidar una clase política.

En ese sentido, “en México contamos con un régimen político desde hace más de cien años que consagra la división de poderes, el federalismo y de manera muy precaria las relaciones entre los poderes, pero por efectos de las guerras y la dictadura de Díaz por un lado, y del sistema político ya este siglo por el otro, ha tenido una raquítica aplicación.”⁸⁵

⁸⁵ Aburto, Muñoz Hilda “Estado, régimen y sistema político” en Revista de Administración Pública, No. 96, p. 26.

3.2 Elementos del régimen político

Si por régimen político se entiende “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones,”⁸⁶ es decir la manera en que los distintos actores acceden al poder político.

En ese sentido, el concepto de régimen político se caracteriza por “el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso.”⁸⁷

En nuestro país, el establecimiento del régimen político, atravesó por luchas internas, por la disputa del poder por facciones, que trajeron como consecuencia que no se estableciera un proyecto de país y un orden político que garantizara la gobernabilidad, de manera que el resultado fue la inestabilidad política y la incapacidad económica durante la mayor parte del siglo XIX.

Derivado de esta situación de inestabilidad política fue que se buscó establecer reglas que regularán el acceso al poder, evitando la desintegración y división del país, considerando de tal forma que los elementos fundamentales del régimen político mexicano que dieron respuesta a esta problemática de falta de conducción del país, fueron el partido hegemónico y el presidencialismo.

Estas características del régimen político se profundizaron en las instituciones políticas, debido a que “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

⁸⁶ Levi, Lucio Diccionario de política l-z, p. 1362

⁸⁷ Cansino, César “Democratización y Liberalización” en Cuadernos de la Divulgación Democrática, IFE, No. 14, p.13

consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.”⁸⁸

Las instituciones constituyen la estructura del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos actores en la lucha política su papel, y también son normas y procedimientos que regulan el comportamiento político en relación a la competencia por el poder y el ejercicio del mismo.

En ese sentido, las instituciones políticas como el partido hegemónico y el presidencialismo surgidas después del movimiento revolucionario, se convirtieron en la fuente más importante de estabilidad para el régimen político, porque establecieron un conjunto de normas, tradiciones y costumbres que eliminaron la lucha violenta por el poder y facilitaron la estabilidad al ser los puntos de referencia a partir de los cuales los actores políticos y sociales decidían su comportamiento.

⁸⁸ North, Douglass Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, p. 13

3.3 El régimen posrevolucionario

El régimen posrevolucionario surgió como resultado de una política revolucionaria que sustituyó a la política porfirista que respondía a un tipo de sociedad tradicional y conservadora, compuesta por un pequeño sector de latifundistas que concentraba grandes extensiones de tierra.

Esta situación de desigualdad social, de división interna por la cantidad de fuerzas políticas que existía en el país, de desintegración política, generó que el régimen dictatorial de Díaz fuera derrocado por las fuerzas sociales internas, apoyadas por sectores militares y políticos que buscaban modificar las condiciones de un gobierno de más de treinta años.

El proceso de consolidación de la “revolución descansa en dos grandes áreas, la reforma militar y la reforma política. En ellas se finca la formación del poder político del estado mexicano que surge de la revolución.”⁸⁹

En ese sentido, la revolución permitió el establecimiento de instituciones que buscaban resolver las demandas de la sociedad, pero al mismo tiempo instauró un nuevo régimen basado en el presidencialismo.

“La revolución a su vez, venía a escribir la página culminante de la integración de la nación al añadir a la independencia política (movimiento de Independencia) y a la consolidación ideológica (Reforma y Constitución de 1857), la emancipación económica.”⁹⁰

Las características principales del régimen político durante la etapa posrevolucionaria fueron:⁹¹

a) Intervencionismo estatal (no sólo en la economía).

⁸⁹ López, Villafañe Víctor La formación del sistema político mexicano, p.25

⁹⁰ Aguilar, Camín Héctor A la sombra de la revolución mexicana, p. 191

⁹¹ Rodríguez, Araujo Octavio, *op.cit.*, p. 85

- b) Crecimiento constante de la administración pública (más allá de las necesidades del gobierno).
- c) Dominio absoluto del poder ejecutivo (presidencialismo con facultades incluso metaconstitucionales).
- d) Centralismo político a costa de las libertades de los municipios y del federalismo contemplado en la constitución.
- e) Corporativismo como forma fundamental de la organización de la sociedad y de la relación con el poder central.
- f) Libertades acotadas, tales como las de expresión, asociación, de prensa, de manifestación.
- g) Ausencia de respeto a los derechos humanos.
- h) Existencia de corrupción en los diferentes niveles de gobierno y en la administración pública.
- i) Elecciones fraudulentas y manipuladas en la representación política.
- j) Política clientelar del partido oficial hacia los ciudadanos.

Estas características, reflejan ciertos aspectos del régimen posrevolucionario que le impidieron establecer un régimen democrático, puesto que durante ese lapso el país contó con un crecimiento económico elevado que permitió incrementar el sector de la clase media y disminuir el atraso social, pero limitó la participación de los diferentes actores políticos y sociales en las decisiones del gobierno.

Sin embargo, “puesto que el presidente de México tiene un poder inmenso, es inevitable que lo ejerza personal y no institucionalmente, o sea que resulta fatal que la persona del Presidente le dé a su gobierno su sello peculiar, hasta inconfundible. Es decir, que el temperamento, el carácter, las simpatías y las diferencias, la educación y la experiencia personales influirán de un modo claro en toda su vida pública y, por lo tanto, en sus actos de gobierno.”⁹²

Por lo que, los gobiernos surgidos de la revolución estuvieron marcados por los acontecimientos que prevalecieron en ese momento y cada uno tuvo sus propias características

⁹² Cosío, Villegas Daniel El estilo personal de gobernar, p. 8

y peculiaridades, en gran parte como consecuencia de la propia realidad política, social y económica que generó los límites o restricciones a las acciones del gobierno y también por el estilo personal y no institucional de gobierno que se fue acentuando por el presidencialismo mexicano.

La revolución mexicana estableció las bases del régimen autoritario en México, al tiempo que consolidaba el poder presidencial, al permitir que la clase política se agrupara en un partido político que fue el eje del sistema político junto con el presidente. De esta forma se resolvió el problema de la lucha por el poder político, al mismo tiempo que se industrializaba el país, lo cual consolidó el Estado nacional permitiendo que la creación de infraestructura económica y social fueran la base para el establecimiento de instituciones sólidas.

La incertidumbre política derivada de la dispersión de fuerzas políticas, de caciques militares, de la división que existía en el país al término de la revolución, provocó una gran inestabilidad política que desembocó en la creación de un partido que aglutinara los intereses de los distintos actores políticos y acabara con las disputas violentas por el poder; de tal forma que se dio inicio a la formación de una clase política que condujo los destinos de la nación.

3.3.2 El partido hegemónico

El caudillo como figura política que encontró su legitimidad en el carisma, la personalidad, la confianza de la gente hacia esta forma de hacer política, tuvo efectos trascendentes en la historia de México, puesto que los caudillos fueron los que establecieron las nuevas reglas de la competencia política, al dejar de lado la lucha política mediante las armas y revueltas por una negociación pacífica que requería de una institución política capaz de dar cauce a estos cambios.

La institución que mantuvo la estabilidad política al término de la revolución de 1910, fue el Partido Nacional Revolucionario que tuvo su origen en 1929 como mecanismo para resolver las luchas políticas, agrupar en una organización a la clase política y garantizar la estabilidad política, favoreciendo de esta manera el crecimiento económico.

“Una de las misiones históricas del PNR en 1929 consiste en clausurar el caudillismo – elemento atrasado y dique para la modernización del estado y la nueva política- y con ello acabar con los partidos caudillistas.”⁹³

En ese sentido, el PNR se convirtió en la organización política que permitió crear instituciones, al agrupar a todas las fuerzas políticas y militares en una sola entidad para resolver las diferencias y conflictos.

De manera que “el nombre mismo fue acertado, pues los dos calificativos de nacional y revolucionario indicaban sus principales aspiraciones. Era, en primer lugar, una organización nacional, o sea algo más que una agregación de pequeñas unidades políticas aisladas... el partido se llamaba simplemente revolucionario. Esto quería decir que su programa era más amplio o más completo, o sea más apto para seguir un curso medio y cambiante, según lo dictarán las circunstancias.”⁹⁴

⁹³ López Villafañe Victor op.cit. p. 157

⁹⁴ Cosío, Villegas Daniel El sistema político mexicano, p. 48-49

Con el gobierno de Lázaro Cárdenas el PNR pasó a ser el Partido de la Revolución Mexicana, (PRM) “surgido como una coalición de sectores: el sector campesino, representado primero por las ligas de comunidades agrarias y por la CCM y, tras la disolución de ésta, por la CNC; el sector obrero, constituido por la CTM, la CROM y la CGT y los dos grandes sindicatos de industria afiliados a las centrales: el minero y el de electricistas; el sector popular, que se identificó de inmediato con la burocracia y el sector militar, donde quedaron incluidos de hecho, todos los miembros de las fuerzas armadas.”⁹⁵

Sin embargo, el PRM como tal dejó de existir en 1946, pero en su transformación dejó a un lado el nombre y los programas que lo ligaban con la época cardenista para convertirse en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), otorgándole a la institucionalización de la revolución una característica esencial.

Por lo que, el partido “ha sido, en primer lugar, el instrumento reclutador de una buena parte de los cuadros políticos primarios; en segundo lugar, el instrumento de control de las organizaciones de masas; en tercer lugar, el gran aparato de gestoría del bienestar y las demandas sociales; por último, la maquinaria de legitimación electoral.”⁹⁶

El partido oficial estableció un régimen autoritario apoyado en el presidente como figura que encabezaba a la clase política, ejercía el liderazgo político e imponía su estilo personal de gobernar durante seis años, fueron la constante de gran parte del siglo XX en México

En ese sentido, “la noción de sistema de partido hegemónico es de Giovanni Sartori, quien concretamente señala que México es un sistema de partido hegemónico pragmático donde la falta de competencia se articulaba a través del pragmatismo que la élite oficial demostraba en el momento de concretar la dinámica política y su relación con el entorno.”⁹⁷

⁹⁵ Aguilar, Camín Héctor A la sombra de la revolución mexicana, p. 175

⁹⁶ Idem, p. 300

⁹⁷ Labastida, Martín del Campo “Legitimidad y cambio del régimen político en México” en Globalización, Identidad y Democracia. México y América Latina, p. 175

De esta manera, el PRI se convirtió en hegemónico al tener el control absoluto del congreso, por medio de la mayoría absoluta en las dos cámaras, debido a que los políticos salían de esa institución y no existían partidos de oposición que contrarrestaran el efecto de contar con el apoyo presidencial y gubernamental.

En tal sentido, las tres funciones importantes del partido oficial fueron “contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la revolución mexicana.”⁹⁸

Sin embargo, esta concentración de las fuerzas políticas en un partido político limitó las posibilidades de la competencia política y de la democratización de la vida política, en la medida en que concentró todas las formas de hacer política y excluyó a los diferentes sectores que no compartían el mismo objetivo.

⁹⁸ Cosío, Villegas Daniel El sistema político mexicano, p. 35

3.3.1 El presidencialismo

El presidencialismo como forma de gobierno que se sustenta en el poder ejecutivo, se caracteriza por “si, y sólo si el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.”⁹⁹

De esta manera el presidencialismo tiene su legitimidad en las elecciones, sin embargo carece de mayores acotamientos al proveer al ejecutivo de ser jefe de Estado y de gobierno, como es el caso de México, y la realidad política muestra que tiende a predominar sobre los otros órganos de gobierno.

“El presidencialismo condensa la compleja red de relaciones políticas del estado mexicano; sirve además como un poderoso eslabón en la unidad de las fracciones dominantes y aparece como el representante ideológico más visible de los sucesivos proyectos que han conformado en su conjunto el desarrollo capitalista de la nación.”¹⁰⁰

En ese sentido, “el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del legislativo, del ejército y el clero, el partido predominante sirvió para acabar con los caudillos y sus partidos de membrete, el régimen centralista sirvió para acabar con los feudos regionales.”¹⁰¹ De esta manera el régimen presidencialista, generó estabilidad política al ser el eje de la vida política y social de México.

Esto derivado de la necesidad de establecer un presidente fuerte, que contara con las suficientes facultades para agrupar a la clase política y que garantizara la estabilidad del país mediante el control de la clase gobernante.

⁹⁹ Sartori, Giovanni Ingeniería constitucional comparada, p. 99

¹⁰⁰ López, Villafañe Víctor op. cit. p. 56

¹⁰¹ González, Casanova Pablo La democracia en México, p.86

El origen del sistema presidencial mexicano, se genera a partir de “de dos tradiciones de la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812, de ello derivó la concentración de poder en una sola persona, el presidente, y esto permitió que la lucha por el poder se resolviera por el ejecutivo.”¹⁰²

La constitución de 1917 puso el énfasis en la construcción de un ejecutivo fuerte. En los constituyentes estuvo presente la idea de que la dictadura porfiriana encontró parcialmente su origen en el hecho de que la constitución de 1857 hubiera diseñado un ejecutivo débil, el cual, para poder gobernar, tuvo que irse haciendo del poder apoderándose de las funciones prerrogativas de los poderes legislativos y judiciales de los estados de la federación. La decisión del constituyente de 1917 fue conceder al ejecutivo atribuciones amplias, muy por encima de cualquiera de los tres poderes constitucionales.

“A esa vertiente constitucional fundadora hay que agregar una histórica: la tradición paternalista y autoritaria del pasado indígena y colonial de México y en los modos políticos de los virreyes, un político hábil que debe jugar y negociar con varios poderes buscando la conciliación de distintas fuerzas, que actúa al mismo tiempo con una gran discrecionalidad y una gran necesidad de conciliación y negociación.”¹⁰³

Un cambio político importante del siglo XX mexicano se manifiesta a partir de los años cuarenta, cuando el carisma y la autoridad dejaron de estar depositados en el caudillo y el cacique y empezaron a estar adscritos al puesto. La institucionalización presidencial ha sido definitiva en el sentido de otorgar fuerza al presidente sólo mientras ocupa la silla presidencial. Esta es una de las razones de la estabilidad del país y una de las características de la institución presidencial.

¹⁰² Carpizo, Jorge El presidencialismo mexicano, p. 41

¹⁰³ Aguilar, Camín Héctor op.cit., p.297

3.4 Las instituciones contemporáneas en México

Las instituciones emanadas de la revolución trajeron consigo un rediseño de las funciones y la creación de la estructura gubernamental actual que tuvo su sustento en el acuerdo de las diferentes fuerzas políticas y sociales que se agruparon bajo la organización política denominada en un primer momento PNR y que contribuyó a consolidar la estabilidad política y mejorar el crecimiento económico.

La creación de las instituciones del México contemporáneo se sustentó “en el plano del orden político y constitucional en el nuevo Estado mexicano organizado a través de formalizar la vigencia del régimen presidencial. El predominio del poder ejecutivo ante el legislativo se reconoce de manera expresa. Quedan atrás los intentos fallidos por instaurar un régimen parlamentario. Este perfil institucional es determinante para ubicar la organización, la estructura y el desempeño de la función pública, misma que está a cargo del Presidente de la República. Es a través de las instituciones administrativas (Secretarías y Departamentos de Estado), como la función pública se desarrolla en el conjunto amplio y complejo de la sociedad.”¹⁰⁴

En ese sentido, el establecimiento del nuevo orden político se inicia con la elaboración de la constitución política que permitiría dar paso al establecimiento de un Estado de derecho, así como a los arreglos institucionales que dieran vida al orden constitucional y democrático, lo cual significaría formar una nueva comunidad civil y política sustentada en un poder legítimo y aceptado.

La consolidación del orden político se manifiesta en mayor escala con la creación de instituciones del Estado, las cuales son importantes para dar inicio a la reconstrucción de la sociedad. De ese modo los aspectos medulares de la vida estatal moderna quedan contenidos en la estructura del nuevo Estado mexicano y se caracterizan por:¹⁰⁵

¹⁰⁴ Uvalle, Berrones Ricardo Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, p.161

¹⁰⁵ Idem, p.162

- 1) la separación y coordinación de los poderes públicos
- 2) la distinción entre la parte dogmática y orgánica de la constitución
- 3) la puntualización de cómo se ejerce la soberanía de la nación
- 4) el reconocimiento formal de la vida ciudadana en cuanto a derechos y obligaciones
- 5) la definición institucional de quien está a cargo de la administración pública
- 6) el reconocimiento del orden republicano con la existencia del ámbito federal, estatal y municipal

De manera que se inició un proceso de creación de instituciones que buscaban “construir mecanismos que provean a la población de educación y de salud; en esa etapa , México es un país donde los derechos sociales se plasman en la constitución, en ella se indica el derecho al empleo, a la vivienda, a la salud y a la educación.”¹⁰⁶

En ese sentido, las políticas sociales son un mandato constitucional, puesto que los derechos sociales están reflejados en la constitución, lo cual hace que el Estado se vea en la necesidad de cumplir con los mismos; lo cual sin duda disminuye la posibilidad de evadir responsabilidades por parte del gobierno.

Con la aparición del IMSS en 1942, lo que caracteriza al gobierno en ese momento es una capacidad de gran construcción institucional que se ve concretada con la creación de instituciones de seguridad social como el ISSSTE, INFONAVIT, entre otros, y cuyo objetivo permitiera generar una prestación directa de los servicios públicos que el Estado mexicano había prometido a la población.

Este periodo se caracterizó por una etapa “donde se articula de manera virtuosa el crecimiento económico sostenido con el gasto social creciente y una gran creación institucional. Éste fue el gran logro de la revolución mexicana: crear una importante capilaridad social y que muchos grupos de la parte más baja de la pirámide social que no tenían acceso a mejores condiciones de vida, pudiesen acceder a ellas a través de la salud y de la educación. La característica más

¹⁰⁶ González, Tiburcio “La política social en México” *Prospectiva*, Marzo, 2000, p.3

importante que tiene esta etapa es que el Estado adquiere –y es prestador directo- de muchos de estos servicios y se observan escasas acciones de filantropía privada o de la acción de los privados. Es el Estado quien comanda la investigación de la salud, la investigación educativa; es una gran etapa de expansión que genera resultados positivos, muy importantes en materia social.”¹⁰⁷

Estas instituciones van a permitir un crecimiento sostenido de la economía, pero a partir de 1982 lo que observamos es una política social que se ve inmersa en un proceso difícil. La economía mexicana entra en un problema de deuda y el Estado se ve inmerso en una crisis fiscal muy aguda que impacta sustancialmente en la cantidad y calidad de los servicios públicos que se le dan a la población. Estos cambios se traducen en la existencia de dos tipos de políticas sociales, una la que tiene que ver con proveer servicios de salud, educación, vivienda, etc; y otra sustentada en programas específicos de combate a la pobreza para grupos localizados, a los cuales las instituciones de bienestar social no alcanzan a llegar.

En ese sentido, las instituciones como el Banco de México, la banca de desarrollo, dieron un impulso a la inversión productiva y establecieron el marco regulatorio que requería el país, otorgaron estabilidad económica y crecimiento económico, al tiempo que las instituciones de seguridad social permitieron reducir el atraso social; de forma que el resultado fue un diseño institucional que generó mejores condiciones de vida de la población mediante la combinación de las diversas instancias en las políticas de gobierno.

Sin embargo las condiciones sociales, económicas y políticas por las que atraviesa el país, plantean la necesidad de reformar estas instituciones, ante la exigencia de una sociedad más participativa que demanda una acción rápida y eficaz por parte por del gobierno, de tal manera que es necesario rehacer el Estado mexicano mediante la construcción de instituciones que se orienten a la formulación de un sistema de reglas que permita autorizar y restringir las conductas públicas y políticas.

¹⁰⁷ *Ibíd*em

En “la democracia real es fundamental preguntarse sobre las instituciones políticas necesarias para un país democrático. Dahl distingue algunos requerimientos mínimos en la democracia real: cargos públicos electos, elecciones libres e imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y una ciudadanía inclusiva.”¹⁰⁸

En ese sentido, “un sistema será más gobernable en la medida que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.”¹⁰⁹

De tal forma que en las circunstancias actuales, en donde la incertidumbre, ineficacia y falta de continuidad de los planes y programas de gobierno, producen cierto agotamiento de la viabilidad de las instituciones surgidas de la revolución mexicana, porque en la medida que su función cada vez se aleje de los ciudadanos, en esa proporción será necesario reformar y transformarlas para que respondan a las nuevas condiciones internas y externas, sin embargo para ello se requiere que se modifiquen las conductas, reglas, y acuerdos entre los actores políticos y sociales, es decir, en crear nuevas instituciones que respondan a las exigencias sociales.

¹⁰⁸ Jiménez, Cabrera Edgar Gobernabilidad y Globalización. Procesos recientes en América Latina, p.28

¹⁰⁹ Idem, p. 52

4 La perspectiva de la gobernabilidad en México

4.1 La alternancia política

La alternancia política significa que otro partido político distinto al que se encuentra en funciones acceda al gobierno, de manera que se sustituya la clase gobernante por otra de diferente procedencia política; el término proviene de *alter* que quiere decir otro, es decir, la alternancia implica la sustitución de un presidente por otro.

En México la alternancia política tuvo sus primeros pasos en 1983 cuando el Partido Acción Nacional ganó las ciudades de Durango y Guanajuato, el cambio se observó a nivel municipal, sin embargo, a partir de entonces los partidos de oposición al régimen posrevolucionario fueron ganando más espacios, hasta obtener la presidencia en el año 2000.

Sin embargo, la denominada transición no se ha llevado a efecto, porque el régimen presidencialista continúa vigente, los valores, costumbres, los arreglos institucionales permanecen sin modificación alguna por que “la transición de un régimen a otro, de un sistema político a otro, eso no se ha dado.”¹¹⁰

El proceso se delinea de la siguiente manera: “se produjo, pues, una alternancia que abrió las puertas a políticas alternativas por las que, parecía evidente, habría votado la mayoría de los mexicanos. Para que esas alternativas se dieran era necesario que Vicente Fox pusiera en marcha una transición o una reforma del Estado capaz de ampliar la esfera de la democracia. Una transición que pasara de lo electoral a toda la política nacional: a los hombres y las mujeres de carne y hueso; a la economía; a la sociedad; a la educación y la cultura. En suma, una transición para establecer un verdadero Estado de derecho capaz de dar consistencia y de poner al día a la institución de instituciones: el Estado. Un Estado que hoy se muestra desbordado tanto por los problemas internos como por los desafíos exteriores. Sin un Estado

¹¹⁰ González, Pedrero Enrique “Esto no es una transición” en *Enfoque*, 13 de abril 2003, p. 19

consistente, que yo conceptualizo como un Estado plural, social y democrático de derecho, va a ser difícil sortear con prestancia las nuevas condiciones de un entorno globalizado.”¹¹¹

Lo que se ha observado en este proceso de consolidación del régimen democrático es que la legitimación proveniente del régimen posrevolucionario sustentado por el presidencialismo y el partido oficial, han dado paso a una legitimidad fundada en elecciones competitivas y creíbles en las que el voto se convierte en el mecanismo real de alternancia.

En ese sentido, la importancia de los procesos de alternancia viene dada por varios aspectos:¹¹²

- a) En primer lugar porque son dinámicas en que se puede comprobar la importancia que la ciudadanía otorga a los procesos electorales como mecanismos de renovación del poder y dotación de legitimidad.
- b) En segundo término, porque hace de las instituciones locales y estatales laboratorios de gestión en que los partidos opositores pueden desarrollar funciones de gobierno y ser evaluados por la ciudadanía.
- c) En tercer lugar porque son espacios donde se están desarrollando procesos de innovación y modernización de las políticas e instancias públicas donde, además, la promoción de la participación ciudadana está siendo una constante.

La alternancia ha generado que “la ruta hacia la democracia ha sido la de un cambio sin ruptura con el orden institucional establecido, y hasta ahora la alternancia que se ha experimentado en las gubernaturas, y muy recientemente en la presidencia, no ha producido un colapso o la extirpación del PRI:”¹¹³

La historia de México en los últimos años se ha caracterizado por “el llamado milagro mexicano, que va de 1940 a 1968 y está caracterizado por una notoria estabilidad política y un notorio crecimiento económico; el segundo que va de 1968 a 1984, habría que llamarlo el de la transición mexicana, una transición de orden histórico que reabre la pregunta sobre la

¹¹¹ González, Pedrero Enrique México: Transiciones múltiples, Gobernabilidad y Estado Nacional, p. 9

¹¹² Labastida, Martín del Campo Julio op.cit, p.213

duración y el destino del sistema político e institucional derivado del pacto social que conocemos como revolución mexicana.”¹¹⁴

De esta forma las estructuras, prácticas, reglas del juego político no han cambiado debido a “que en los regímenes autoritarios, los cambios políticos, sociales y económicos son consciente y deliberadamente alimentados y dirigidos por la élite política.”¹¹⁵

En ese sentido, los cambios deben iniciar al interior del régimen político, es decir, en la modernización de sus estructuras, élites y estratos sociales fundamentales para que las transformaciones sociales que necesariamente rompen con la tradición se conduzcan mediante la acción razonada y de esa manera modificar las prácticas políticas.

La alternancia mexicana se expresa como “desacuerdo, parálisis legislativa y conflicto social, más que como equilibrio y consenso para afianzar la normalidad democrática. Los controles del régimen prisita ya no existen, su ciclo político sexenal se trastocó y sus valores cayeron en desuso. Lo delicado es que el nuevo entramado de reglas y esquemas para la convivencia política nadie lo conoce. El ambiente se percibe, en ocasiones, como vacío de poder, en otras, como confrontación entre fuerzas políticas y las más de las veces como confusión gubernamental.”¹¹⁶

Esta situación ha generado que se produzcan varios factores de inestabilidad: el proceso de transición del sistema de partidos, la nueva correlación de fuerzas en el congreso, la independencia de los medios de comunicación, el reposicionamiento de los factores reales de poder y una sucesión adelantada, influyen de manera directa en las instituciones y estabilidad del régimen.

¹¹³ Elizondo, Mayer-Serra Carlos Lecturas sobre el cambio político en México, p. 10

¹¹⁴ Aguilar, Camín Héctor op. cit., p. 239

¹¹⁵ Campos, Alvarez Tostado Ricardo Modernización política, burocracia y democracia, p. 83.

¹¹⁶ Nieto, Gerardo Los problemas de la alternancia política en México, Ed. Strategos, México, 2003, p. 13

Las tensiones desatadas por la alternancia y la multiplicación de intereses en todo el sistema, han hecho que la estabilidad dependa de tres condiciones fundamentales:¹¹⁷

- 1) La capacidad de la clase política foxista para mantener el apoyo económico de los grupos que aportaron los recursos para llevarla al poder.
- 2) La estructura institucional del sistema para ser lo suficientemente flexible, coherente y madura a fin de moderar el impacto de los nuevos grupos y dar contenido a los intereses públicos.
- 3) La capacidad del gobierno para dar respuesta a la sobrecarga de demandas que generó la alternancia, en el entendido de que ningún gobierno puede aceptar y transformar en respuestas un número y diversidad ilimitados de demandas, pero tampoco puede mantenerse si desatiende en forma regular y continua las demandas mínimas que la sociedad juzga necesarias y justas.

Estas tres condiciones manifiestan la carencia de la clase política para conducir y dirimir los conflictos, aunado a la fragilidad del gobierno y las instituciones para dar cauce a las demandas de los diversos grupos al interior del régimen político, provocan tensiones sociales y políticas que pueden afectar la gobernabilidad en la medida que no tengan una respuesta institucional.

Por lo que la estabilidad del régimen se encuentra tensionada por factores producto de la alternancia y dependerá en gran medida de la capacidad del gobierno para responder de manera efectiva a las demandas sociales, así como de la eficacia de las instituciones en absorber los conflictos y darles un cauce adecuado, de esta forma se reducirá la incertidumbre política y las tensiones sociales disminuirán.

¹¹⁷ Idem, p. 30

4.1.2 El régimen político

En México durante la mayor parte del siglo XX se estableció un “régimen autoritario con dos características básicas: un partido hegemónico que controlaba el acceso a la gran mayoría de cargos públicos y la subordinación de los poderes constitucionales a la autoridad del presidente de la república.”¹¹⁸

En ese sentido, un aspecto que caracteriza a los regímenes autoritarios es la concentración del poder en un líder carismático, en una junta militar, en el ejecutivo o en la dirigencia de un partido político y esta situación se observó en el régimen político mexicano al concentrar el poder en el presidente de la república, lo que generó centralismo político y subordinación de los otros poderes al ejecutivo.

De tal forma que la “transición democrática se da por un cambio en el principio de legitimidad del régimen, por el cual el voto reemplaza la validación del orden político por su origen revolucionario. Los cambios en el principio de legitimidad del régimen son resultado del imbricamiento de dos procesos largos y complejos; por un lado, el desgaste creciente del sistema político, y por otro, íntimamente vinculado con éste, el agotamiento de un modelo económico y el surgimiento de uno nuevo donde el Estado pierde su centralidad.”¹¹⁹

En esta circunstancia el Estado mexicano como referente de lo político pierde centralidad en la medida que la apertura comercial y las reformas económicas y la erosión de los arreglos institucionales al interior del régimen político generan un cambio en la intervención del Estado que se observa en que el mercado reclama para sí el ámbito económico y por otro lado la sociedad exige más espacios, lo cual reduce la acción estatal y las demandas se canalizan hacia el gobierno, éste como forma visible adquiere un papel más importante en esta nueva relación Estado-sociedad.

¹¹⁸ Elizondo, Mayer-Serra Carlos op.cit., p.20

¹¹⁹ Labastida, Martín del Campo Julio op. cit., p. 201

El efecto del presidencialismo ha generado “la concentración de poder en su totalidad, en la cabeza del poder ejecutivo, mientras que el monopartidismo ha dado pie a un desequilibrio político generalizado, al no haber existido durante décadas, la alternancia de distintas posturas políticas en el poder. La consecuencia del corporativismo; la ausencia del libre asociacionismo, ha sido una sociedad sin capacidad de organización independiente.”¹²⁰

De tal manera que es necesario “sustituir el agotado sistema presidencialista, monopartidista y corporativo por uno republicano y democrático. Ello no puede hacerse sin la transformación sustancial del sistema político. Ya no es posible intentar más cambios en él, la única salida es el cambio de sistema. Hoy todavía no es ni republicano, ni democrático. Ya no es lo que era, y todavía no es lo que debe ser.”¹²¹

En ese sentido, durante la etapa en que se consolidó el régimen político en México derivado del presidencialismo y el partido hegemónico, cada presidente le impuso a su gobierno un sello particular, distintivo, acotado por las circunstancias internas y externas, por lo que los regímenes fueron evolucionando de acuerdo al contexto histórico y al estilo personal de gobernar, de manera que los distintos grupos políticos al interior del régimen le otorgaban a éste ciertos rasgos que lo hacían diferente al anterior.

Sin embargo, “el lugar que fue del Estado va siendo ocupado, cada vez más, por la mercadotecnia, el pluralismo competitivo y las grandes empresas. En el lugar de la política campea ahora la flamante metodología para evaluar las demandas del mercado político. Se trata de cuantificar a los eventuales compradores, porque los que ayer llamábamos “ciudadanos” hoy son “clientes”. Prevalcen cada día más, las relaciones públicas, las encuestas, los sondeos, el reino de la comunicación. Todo eso ocupa el espacio que reclamaba el quehacer político para la experiencia, el conocimiento de la gente, la intuición, la sensibilidad, las ideas, el compromiso. A veces todavía se recurre, o se finge recurrir a esos métodos, pero es siempre de una manera secundaria, subsidiaria de los métodos cuantitativos que prevalecen. Todo esto supone, por cierto, un tránsito de los regímenes predemocráticos a

¹²⁰ Damm, Arnal Arturo “El sistema político mexicano: fin de ciclo” *Este País*, Agosto 1996, p. 49

¹²¹ Idem, p. 52

la democracia, entendida como un sistema que implica competencia efectiva entre partidos que buscan puestos de poder.”¹²²

En ese sentido, el pluralismo competitivo, la alternancia en el ejecutivo, van configurando un régimen político más abierto, plural, pero que no termina por consolidarse ante la carencia de una clase política que pueda darle una orientación al gobierno, de manera que es necesario reformular las formas de hacer política que permita a los políticos implementar cambios reales que resuelvan las demandas de una sociedad más participativa y organizada.

¹²² González, Pedrero Enrique La política ya no es lo que era, p. 4

4.2 Gobierno dividido

La característica del gobierno dividido consiste en el hecho de que “el partido al que pertenece el ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del congreso, lo que origina problemas de relación interpoderes, interpartidistas e intrarégimen político, pudiéndose incluso colapsar dicho régimen por los problemas de ingobernabilidad asociados a la misma”.¹²³

En México el fenómeno de gobierno dividido se inició “en 1997 como resultado de las elecciones intermedias para el Congreso de la Unión. Efectivamente, después de sesenta y ocho años de “gobiernos unificados”-esto es, de gobiernos en los que el partido del presidente contó con el control mayoritario y férreamente disciplinado en ambas cámaras del Congreso-, por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana el PRI se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar”,¹²⁴ esto como resultado de la competitividad electoral.

En ese sentido, la alternancia política en la presidencia del país trajo consigo que el partido del presidente no contara con la mayoría en el congreso, es decir, que no tenga el apoyo del poder legislativo para realizar su programa de gobierno. Esto es resultado de que la sociedad mexicana otorgó la presidencia a un partido distinto al oficial, al tiempo que le daba la mayoría legislativa a otro partido diferente del presidente, con esto se dio forma al gobierno dividido.

En esta situación de gobierno dividido, “los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo, por dos razones. En primer lugar, si ellos cooperan y el resultado de dicha cooperación es exitoso (en términos de crecimiento económico, tasas de desempleo, control inflacionario, etc.), los beneficios político-electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos

¹²³ Bailleres, Helguera José Enrique “Gobiernos divididos y yuxtapuestos en México: hacia una nueva arquitectura político-institucional” en Revista IAPEM No. 47, Sep.-Dic. 2000, p. 218.

los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría parlamentaria.”¹²⁵

Sin embargo, el gobierno dividido tiene efectos favorables para consolidar un régimen democrático:¹²⁶

1. Favorecen una cultura política democrática, en la medida en que son causa y resultado de una pluralización y competitividad creciente en el ámbito político nacional, y en sus diversos niveles de gobierno.
2. Favorecen una cultura dialógica, fomentando el debate, la deliberación y la tolerancia, dentro del respeto a la diferencia.
3. Impulsan, como práctica política común y cotidiana, la construcción del consenso, el alcance de acuerdos y negociaciones entre los partidos y los poderes, mediante coaliciones, y alianzas.
4. Fortalecen el esquema de rendición de cuentas, responsabilidad, transparencia, eficacia y calidad en la gestión de los diversos gobiernos.
5. Apoyan el esquema de división y equilibrio de poderes de la Unión, bajo principios de autonomía, separación y respeto republicano entre los mismos.
6. Propician una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en las diversas instancias, de mayor igualdad y respeto republicano.
7. Apoyan la construcción de una nueva institucionalidad democrática, con reglas claras entre los actores, así como su respeto, aceptación y defensa por parte de los mismos.

¹²⁴ Lujambio, Alonso “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México” en: Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina, p.252

¹²⁵ Bailleres, Helguera José Enrique op.cit, p.261

¹²⁶ Idem, p.240

Estos elementos que generan los gobiernos divididos al requerir de instrumentos como el diálogo, el consenso, el equilibrio de poderes, para establecer mecanismos de negociación que permitan superar las diferencias políticas entre los actores políticos, van a producir que el régimen se oriente a crear una institucionalidad que responda a ésta necesidad, pero al mismo tiempo pueden propiciar que no se establezcan los arreglos institucionales que permitan al presidente llevar a cabo su programa de gobierno.

Por lo tanto, “un régimen presidencial puede producir un gobierno dividido en el que varios partidos ocupen posiciones de poder institucional. Pero esta última situación puede generar, a su vez, dos resultados muy diversos: bien el conflicto entre instituciones y la consiguiente ingobernabilidad, bien la cooperación interinstitucional capaz de generar decisiones consensuadas entre varios partidos que produzcan amplia satisfacción.”¹²⁷

En México el gobierno dividido ha propiciado una ausencia de acuerdos entre los grupos parlamentarios del Congreso, lo que ha generado un conflicto entre el presidente y el legislativo que se traduce en una parálisis institucional que refleja la incapacidad del gobierno para establecer los mecanismos democráticos que permitan resolver las diferencias entre los partidos políticos y con ello garantizar el desarrollo democrático que demanda la sociedad.

¹²⁷ Colomer, Josep M. Reflexiones sobre la reforma política en México, p. 9

4.2.1 El congreso

El congreso es pieza clave en la gobernabilidad del país, en la medida que se tiene un gobierno dividido, lo que ha provocado que no existan mecanismos de negociación que favorezcan la conciliación de intereses, lo cual impide que se logren alcanzar acuerdos que permitan al gobierno resolver los grandes problemas por los que atraviesa el país.

En ese sentido, “el congreso es un foco de atención de la opinión pública y una arena de debate y confrontación entre los partidos políticos, por lo que la negociación y el cabildeo aparecen como prácticas novedosas en el ámbito político,”¹²⁸ que no eran comunes en el régimen posrevolucionario, y que actualmente son necesarios para llevar a cabo las modificaciones al marco jurídico que el gobierno actual solicita.

La conformación del congreso demuestra el pluripartidismo político que se ve reflejado en la composición de la cámara de diputados y senadores, lo cual ejemplifica que el cambio político se observa en la diversidad de fuerzas políticas, sin embargo es necesario que se modifiquen las formas de hacer política, puesto que subsisten las formas tradicionales del viejo régimen, donde no había diálogo, apertura, transparencia y se optaba por la imposición y el autoritarismo, de forma que es necesario reformar el poder legislativo para que responda de manera eficiente a las nuevas circunstancias políticas.

El mecanismo que se requiere para resolver las confrontaciones políticas es la negociación, el consenso, sin éstos es muy difícil que se consolide un proyecto que incluya a todos los sectores sociales, de forma que sea incluyente y no propicie la intolerancia, de esta forma el legislativo tiene un papel fundamental en el diseño de instituciones que sean las adecuadas a la realidad política y que no se sujeten a intereses de una minoría, lo cual se convertirá en un obstáculo para la elaboración de políticas y programas que sean resultado de un debate y deliberación de la sociedad.

¹²⁸ Labastida, Martín del Campo, op. cit, p.214

En ese sentido, “la renovación de los sistemas presidenciales tiene como origen la consideración de que la tradicional vinculación entre el parlamento y el gobierno, en cuanto a la integración y funcionamiento de éste último, no tiene por qué ser exclusiva de los sistemas parlamentarios y ajena a las preocupaciones de los presidenciales, especialmente cuando hay gobiernos que carecen de mayoría en el Congreso o cuando, por la polarización de las fuerzas políticas, se requiere de apoyos políticos amplios, eficaces y duraderos.”¹²⁹

En esas circunstancias, el papel del congreso tendrá que sustentarse en la habilidad política de los grupos parlamentarios para establecer consensos, porque “el presidencialismo constitucional no tiene un mecanismo automático de solución del conflicto o impasse gubernamental derivado de la situación en la cual el partido político del presidente no tenga mayoría absoluta o calificada mayor cuando ésta es necesaria para reformas estructurales en las cámaras legislativas;”¹³⁰ de tal forma que la capacidad de negociación de las distintas fuerzas políticas es importante para implementar nuevas reglas que permitan la concreción de los programas y políticas de gobierno.

¹²⁹ Valadés, Diego El gobierno de gabinete, p. 72

¹³⁰ Castellanos, Hernández Eduardo Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México, p. 173

4.2.2 Los partidos políticos

Los partidos políticos como organizaciones políticas tienen su origen en “las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas.”¹³¹

El partido político se constituye como una organización o “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos.”¹³²

El papel de los partidos políticos como organizaciones que compiten por el poder, es esencial en la búsqueda de consolidar un régimen democrático, por tal motivo es importante que su función social sea aquella que tienen como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades, y se efectúe dentro de un marco plural y participativo de la sociedad.

En ese sentido, se pueden destacar las siguientes funciones sociales de los partidos:¹³³

- 1) La socialización política, que implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia. Los partidos, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso.
- 2) La movilización de la opinión pública, puesto que corresponde a ellos, permitir que se expresen las opiniones y criterios de la sociedad civil.

¹³¹ Duverger, Maurice Los partidos políticos, p. 15

¹³² Sartori, Giovaani Partidos y sistemas de partidos, p. 92

¹³³ Cardenas, Gracia Jaime “Partidos políticos y democracia” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 8,p.26-27.

- 3) La representación de intereses, que significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses.
- 4) La legitimación del sistema político en dos sentidos, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías.

En México la eficacia de la democracia se ubica en la calidad de los partidos, de sus políticos y de sus programas legislativos y de gobierno, porque sino se cuenta con instituciones políticas que incluyan las demandas de los diversos sectores de la población, difícilmente los partidos tendrán el apoyo y la legitimidad necesaria para representar los intereses de su base y por consiguiente no obtendrán la confianza y credibilidad de los ciudadanos.

De esta manera, si “los partidos son capaces de entablar un diálogo productivo, y de mantener una coexistencia civilizada y respetuosa, o si pueden colocarse más allá del momento y del cálculo estrictamente electoral para encontrar los incentivos que les lleven a pactar las reformas que ellos mismos han diagnosticado como fundamentales para el desarrollo institucional y económico del país,”¹³⁴ se conducirá a modificar las condiciones imperantes del país.

En el “régimen presidencial, la organización interna de los partidos en su influencia sobre éste, es muy variable, según que el mismo partido reúna la presidencia y la mayoría parlamentaria, o que estén separadas. Una armazón fuerte, centralizada y disciplinada, suprime evidentemente toda separación de poderes, en caso de coincidencia entre la presidencia y la

¹³⁴ Woldenberg, José “Para la consolidación democrática” en Enfoque, suplemento de Reforma, 2 de marzo de 2003, p. 20.

mayoría parlamentaria; la agrava, por lo contrario, hasta conducir a conflictos insolubles y a una parálisis del gobierno, en caso de disparidad entre ambos.”¹³⁵

En ese sentido, el régimen presidencial mexicano se encuentra ubicado en una competencia partidista que tiende a reforzar el congreso y a debilitar la autoridad del gobierno. Existe una oposición entre el partido presidencial y el partido mayoritario en el congreso lo que ocasiona que el ejecutivo no encuentre más que una coalición heterogénea, que permite maniobras de división y de disociación.

La negociación entendida como “una discusión entre las partes con la meta de llegar a un acuerdo,”¹³⁶ será el camino para que los partidos políticos resuelvan las diferencias sobre la forma de resolver los problemas públicos, y al mismo tiempo establecer una relación con el ejecutivo que garantice la gobernabilidad del régimen sustentada en la conciliación de intereses de las distintas fuerzas sociales y políticas del Estado.

De tal forma que la crisis política es vista como crisis de credibilidad, y agotamiento de las formas tradicionales de representación política, en la medida que la política se despersonalizó y se generó una pérdida del sentido de organización, por lo que están cambiando las bases fundacionales de lo público tan rápidamente que no existen espacios para que la sociedad formule alternativas políticas.

Dentro de este contexto, se observa una crisis de los partidos políticos que va acompañada con el descrédito por la política debido a que estas organizaciones no han absorbido las demandas de las organizaciones sindicales, de las mujeres, los jóvenes, los indígenas y los grupos marginados, lo cual lleva a que los diferentes sectores de la población pierdan la identificación con los partidos políticos y éstos carezcan de capacidad para convertirse en los generadores de la transformación social y política que el país requiere.

¹³⁵ Duverger op.cit., p. 425

¹³⁶ Carnevale y Pruitt Anual Review of Psychology, p.164

De tal forma que la sociedad civil tendrá el papel de generar alternativas y propuestas de acción que se orientarían hacia los siguientes aspectos:¹³⁷

- a) La democratización de la sociedad, en el más amplio sentido de la palabra y la consolidación de la democracia.
- b) La construcción de una sociedad en la que se materialicen la unidad, autonomía y democracia de las fuerzas políticas y sociales. Se busca como opción la democratización de la sociedad de “abajo hacia arriba” y no a la inversa.
- c) Fortalecer la nueva identidad y la representatividad de la sociedad civil.
- d) Apropiarse del modelo vigente y lo que es más importante, apropiarse de la modernización y de la transición.
- e) Establecer nuevas formas de organización y nuevas políticas de alianzas en el marco de la amplia y heterogénea movilización social.
- f) Capitalizar políticamente los costos sociales provocados por las políticas de ajuste y la liberalización del mercado.
- g) Eficacia en las distintas formas de lucha y de acción política y clara orientación estratégica electoral y estrategia política de más largo aliento.
- h) Fomentar la “solidaridad política nacional” con el objeto de alterar los efectos de la pobreza y del deterioro de las condiciones de vida de la población.

Tal es el grado de descrédito de los partidos políticos que no ofrecen alternativas a la sociedad, que ésta busca en la movilización, en la asociación, distintas formas de organización social que le permitan relacionarse con los actores políticos y con el gobierno para la resolución de sus demandas sociales, de lo contrario la falta de representatividad e identificación con las instituciones políticas producen un alejamiento de la sociedad con el Estado que repercute en la eficacia del mismo.

¹³⁷ Jiménez, Cabrera Edgar Gobernabilidad y Globalización. Procesos políticos recientes en América Latina, p.36

Sin embargo, “sólo el potencial organizativo de los partidos políticos puede evitar que la moderna democracia de masas deje de estar movida por vaivenes emocionales y sin sentido que la hagan caer en el desamparo, la desintegración y la demagogia. Por consiguiente, la democracia no puede vivir sin los partidos.”¹³⁸

En ese sentido, es difícil concebir una democracia sin partidos políticos, pues lo cierto es que la participación de éstos es mayor cuanto más se fortalece el principio democrático, de donde se deduce que el Estado democrático es necesaria e inevitablemente un Estado de partidos; por lo tanto es necesario que los partidos políticos se reformen para que sean los canales a través de los cuales la sociedad exprese sus necesidades, y con ello garantizar la convivencia política y la estabilidad social.

En tal sentido, “la democracia de nuestro tiempo es necesariamente una democracia de partidos, parece que el Estado democrático ha de configurarse como un Estado de partidos, en razón de que sólo éstos pueden proporcionar al sistema estatal los inputs capaces de configurarlo democráticamente, tales como la movilización electoral de la población, el ascenso al Estado de las orientaciones políticas y de las demandas sociales debidamente sistematizadas para proporcionarle tanto los correspondientes programas de acción política, como las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos políticos estatales. Por otra parte, sólo la capacidad organizativa de los partidos y la presencia de sus miembros en los mencionados órganos del Estado ofrece la posibilidad de que los outputs del sistema estatal, es decir, sus decisiones y acciones manifestadas con distintos contenidos y formas, constituyan una expresión de los criterios e intereses, sea de la mayoría de la población, sea de lo que eventualmente pudiera ser considerado como promedio de la voluntad nacional.”¹³⁹

¹³⁸ García, Pelayo Manuel El Estado de partidos, p. 30

¹³⁹ Idem, p. 85

Estas funciones de los partidos crean las condiciones para una retroalimentación necesaria en entre el Estado y la sociedad, de manera que propicie un compromiso con los ciudadanos, es decir, que se produzca una relación estrecha entre la comunidad y los partidos que sea el reflejo de las necesidades sociales y al mismo tiempo que produzca una reforma al interior de las organizaciones políticas para que sean capaces de conducir los destinos de la sociedad.

4.2.3 Los medios de comunicación

El gobierno requiere de que exista una relación cercana con sus gobernados, lo cual se reflejará en un mayor consenso en las acciones de gobierno, para ello un instrumento que permite conocer el grado de aceptación de las decisiones públicas son los medios de comunicación.

El término viene del latín “medium, pero es de uso frecuente el vocablo medias, empleado según la acepción inglesa, que se refiere a la comunicación que llega a auditorios numerosos, o a las técnicas modernas de difusión masiva.”¹⁴⁰

Los medios de comunicación son un espacio para la discusión pública, se convierten en un medio de control del poder y un vehículo para el ejercicio del poder político. Sin embargo, son reflejo de los intereses que los han creado, partiendo de ello responden a una realidad de los diferentes actores políticos, económicos y sociales, de manera que, en esa medida es necesario limitar esta situación para que puedan ser objetivos, plurales, imparciales, y con ello garantizar la transparencia del ejercicio de gobierno.

En las circunstancias actuales que han producido un “desvanecimiento de las ideologías y un predominio del pragmatismo, cuenta más la popularidad y la simpatía, el llamado “carisma”, que las ideas y los planes de gobierno. En vez de la propaganda, que se desplegaba durante la lucha electoral, ahora la política se alimenta de la publicidad permanente, un universo en constante expansión. Esto es consecuencia por la deificación de la sociedad de consumo y de los medios de comunicación: por el reino de la mediocracia. En todo caso, el término medios es equívoco, ambiguo. Más que medios, la radio, el cine y la T.V. son fines en sí mismos: la mediocracia es el gobierno de los medios.”¹⁴¹

¹⁴⁰ Trejo Delarbre Raúl “Medios” Léxico de la política, p.412.

¹⁴¹ González, Pedrero Enrique La política ya no es lo que era, p. 5

En ese sentido, existen tres formas en que los medios contribuyen a vigilar la acción del gobierno:¹⁴²

En primer lugar, los medios dan al ciudadano las herramientas para formarse una opinión de los asuntos públicos. Los medios estructurados democráticamente exponen visiones políticas opuestas que se expresan libremente, ofreciendo al individuo las bases para decidir informada e inteligentemente.

En segundo lugar, en los medios hay también un enorme potencial controlador. La publicidad termina con la política del secreto, característica de la política cortesana. Esa forma de ejercer el poder a la vista de la sociedad es, en si misma, una formula de moderación política.

En tercer lugar, los medios se convierten también en un conducto para la práctica política. El poder es de quien logra la adhesión de sus conciudadanos. De ahí que los medios son una de las arenas más disputadas de la lucha política.

La responsabilidad de los medios de comunicación se encuentra en que no sustituyen a la escuela en su función de educar y tampoco suplantán a los partidos, pero influyen sobre la cultura cívica de la ciudadanía lo que es de vital importancia para que los valores de la democracia sean asimilados por la sociedad.

Los medios de comunicación son responsables que la forma de hacer política sea diferente, porque ahora los políticos hablan a todas horas, anticipan sin cesar lo que se proponen hacer, cuentan lo que han imaginado, lo que “piensan”, lo que han conversado con la gente. Y las palabras sustituyen a los hechos. El verbo es soberano: no importa si no engendra un cosmos real. Basta con que atrape al que escucha en la magia de una realidad virtual. Se hace política y se gobierna a través de las palabras. Los nuevos actores políticos tienen que ser, para triunfar, grandes seductores.¹⁴³

¹⁴² Silva-Herzog, Marquez Jesús “Esferas de la democracia” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 9, p. 53

¹⁴³ González, Pedrero Enrique La política ya no es lo que era, p. 10

Para que los medios de comunicación favorezcan la democracia es necesario que su función se oriente hacia la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. Estos elementos tendrán que ser el eje del funcionamiento de los medios, de esta manera se podrá contribuir a la formación de ciudadanos, a partir de inducir de estos valores a la sociedad.

Con ello se establecerán canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno que permitirán la convergencia de opiniones, ideas, proyectos, entre los diversos sectores sociales, lo que redundará en un mayor interés de los ciudadanos en la acción del gobierno y al mismo tiempo proporcionará elementos para observar la actuación del mismo en términos de su eficacia y eficiencia.

4.3 Indicadores de gobernabilidad

En México es posible plantear que existen tres indicadores para medir el grado de gobernabilidad de la sociedad:¹⁴⁴

- 1) Ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas.
- 2) Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental.
- 3) Capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia.

La gobernabilidad tiene su referente en la estabilidad política, para que ésta pueda mantenerse y perdurar es necesario la formación de coaliciones políticas entre las fuerzas políticas mediante el consenso y la negociación, de esta manera se tendrá el apoyo suficiente de los grupos políticos y no se tendrán obstáculos para que el gobierno lleve a cabo sus políticas.

La efectividad tiene que ver con la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones en el menor costo y tiempo posible, por lo que la acción del gobierno se tiene que orientar a la satisfacción de las demandas ciudadanas de manera oportuna y eficaz.

La ausencia de violencia en una sociedad se encuentra vinculada con la capacidad del régimen para dirimir los conflictos, es decir, en la eficacia de las instituciones para evitar el surgimiento de movimientos sociales o políticos en contra del gobierno, de manera que no sea necesario recurrir al uso de la fuerza pública para resolver los problemas, de ahí la importancia de la negociación como instrumento que sirve para llegar a acuerdos, así como del diálogo y la mediación entre las partes.

Estos elementos de efectividad, capacidad para resolver conflictos y formación de coaliciones políticas, permiten al gobierno garantizar la gobernabilidad de la sociedad en la medida que destina sus recursos a conseguir ese objetivo.

¹⁴⁴ Meyer, Lorenzo “El sistema político y la gobernabilidad mexicana” en La capacidad de gobernar en México, p. 76.

Para otros autores, el criterio que define el estado de la gobernabilidad en México puede definirse como las capacidades de un sistema para:¹⁴⁵

- a) Responder a las demandas y expectativas sistémicas con arreglo aun marco normativo-institucional avenido a las reglas democráticas.
- b) Cumplir y hacer cumplir, por distintos medios (incluído el uso de la violencia legítima), acciones de gobierno, políticas públicas actos de autoridad, decisiones federales, acuerdos políticos, entre los actores políticos relevantes y la comunidad política en general.
- c) Generar un entorno político democrático propicio a la reproducción de las condiciones sistémicas de gobernabilidad.

En este esquema se resalta la importancia de la eficacia del gobierno en la atención de los problemas, sustentado en la capacidad del sistema político para responder a las demandas de los diversos sectores, así como del uso de mecanismos que garanticen el cumplimiento de las acciones de gobierno, lo que sólo se podrá efectuar en un ambiente democrático que privilegie el diálogo, la tolerancia, el pluralismo, es decir, los valores de un régimen democrático que rompa con las prácticas de autoritarismo que se tienen en la política real.

El Banco Mundial establece seis indicadores que permiten medir la gobernabilidad de los países:¹⁴⁶

- 1) voz y rendición de cuentas externa, que incluye la disponibilidad del gobierno de rendir cuentas externamente a través de la retroalimentación de los ciudadanos e instituciones democráticas, y una prensa competitiva.
- 2) Estabilidad política y ausencia de violencia, crimen y terrorismo.
- 3) Efectividad del gobierno, que incluye la calidad de la formulación de políticas, burocracia y prestación de servicios públicos.
- 4) Ausencia de carga regulatoria.
- 5) Calidad del Estado de Derecho, que se observa en la protección de derechos de la propiedad, independencia judicial, entre otros.
- 6) Control de la corrupción.

¹⁴⁵ Vease, Revista Carta de Política Mexicana, No. 308, enero 2003, p. 10

¹⁴⁶ Kaufmann, Daniel Replanteando la Gobernabilidad, Instituto del Banco Mundial, p.3

La gobernabilidad en México se puede observar a través de la evidencia siguiente:

Cuadro No. 1

Consenso: ¿con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?

La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.

A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

Aquí sólo “*La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno*”

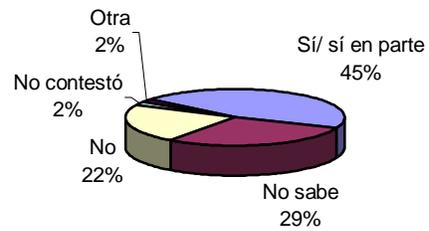
	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2004-96
Nicaragua	59	68	72	64	43	63	51	39	-20
Paraguay	59	44	51	48	35	45	40	39	-20
Bolivia	64	66	55	62	54	56	50	45	-19
Perú	63	60	63	64	62	57	52	45	-18
Guatemala	51	48	54	45	33	45	33	35	-16
Colombia	60	69	55	50	36	39	46	46	-14
Costa Rica	80	83	69	83	71	77	77	67	-13
Panamá	75	71	71	62	34	55	51	64	-11
Brasil	50	50	48	39	30	37	35	41	-9
Argentina	71	75	73	71	58	65	68	64	-7
Ecuador	52	41	57	54	40	49	46	46	-6
El Salvador	56	66	79	63	25	40	45	50	-6
Uruguay	80	86	80	84	79	78	78	78	-2
México	53	52	51	45	46	63	53	53	0
Chile	54	61	53	57	45	50	51	57	3
Honduras	42	63	57	64	57	57	55	46	4
Venezuela	62	64	60	61	57	75	67	74	12
R. Dominicana	-	-	-	-	-	75		65	na
América Latina	61	62	62	60	48	56	53	53	-8

Fuente: Latinobarómetro 1996-2004.

Se observa la permanencia de los valores en el caso de México, puesto que se tiene una diferencia de 0 en el apoyo a la democracia entre antes de la alternancia y después de ella. El apoyo logra aumentar significativamente entre 2001 de un 46% a un 63% como el primer impacto del gobierno de Fox, pero después se disipa ese impacto volviendo a los niveles de mucho antes del cambio en 1996, 53%.

Gráfica No. 1

Nivel de consenso: ¿México vive o no vive en una democracia?

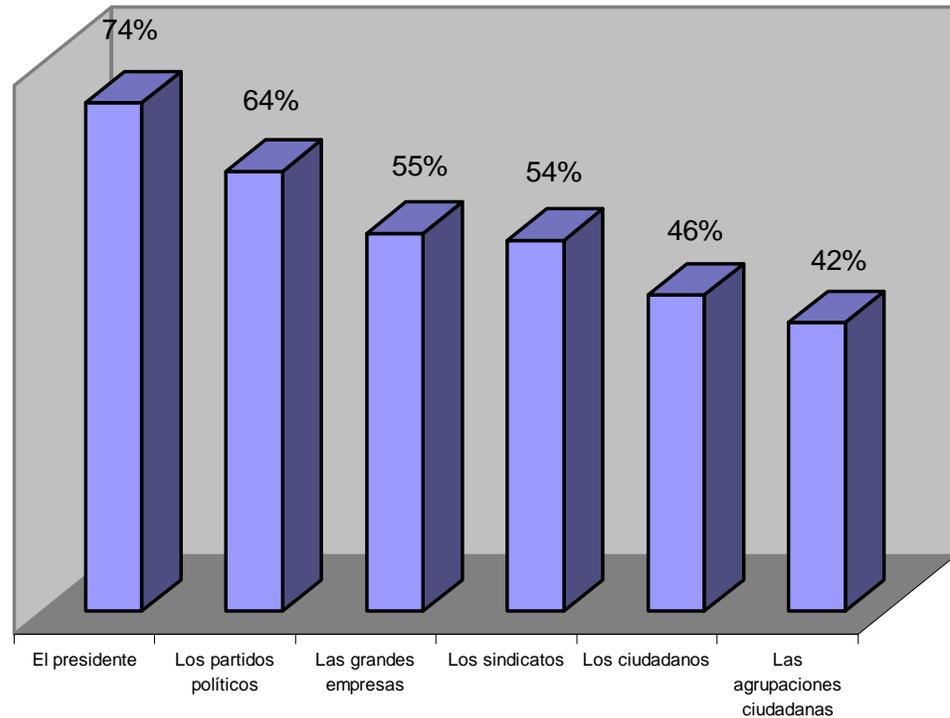


Fuente: 2ª Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB, 2003.

El 45% opina que México vive o vive en parte en una democracia, mientras que 22% opina lo contrario, y el 29% declaró no saber.

Gráfica No. 2

Nivel de inclusión: ¿qué tanto influyen en la vida política de México...? (porcentaje que respondió “mucho”)

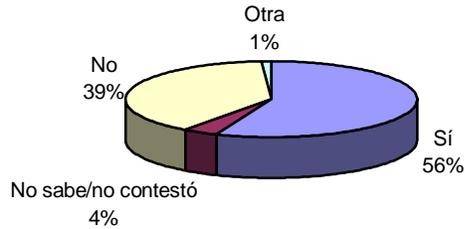


Fuente: 2ª Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas SEGOB, 2003.

Quienes más influyen en la vida política del país son: el presidente (74%), los partidos políticos (64%) y las grandes empresas (55%); mientras que los ciudadanos en general (46%) y las agrupaciones ciudadanas en particular (42%) tienen una influencia menor.

Gráfica No. 3

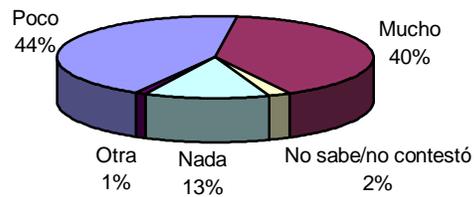
Participación en los asuntos públicos: ¿En su comunidad hay algún problema que le interese principalmente a usted ayudar a resolver?



Fuente: 2ª Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB, 2003.

Gráfica No. 4

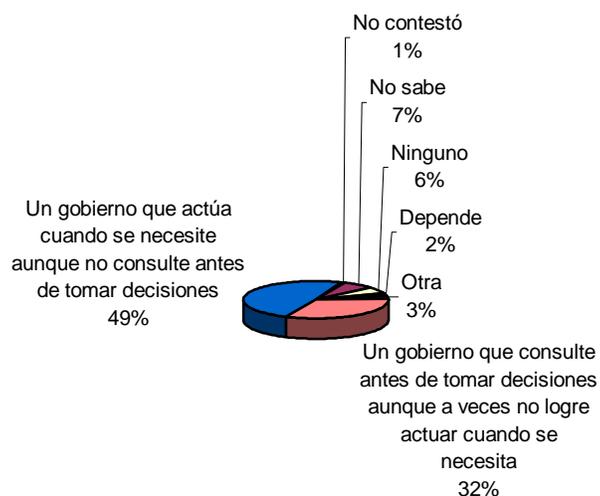
Nivel de participación: ¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones del gobierno?



Fuente: 2ª Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB, 2003.

Gráfica No. 5

Gobierno representativo: ¿qué considera preferible para el país?



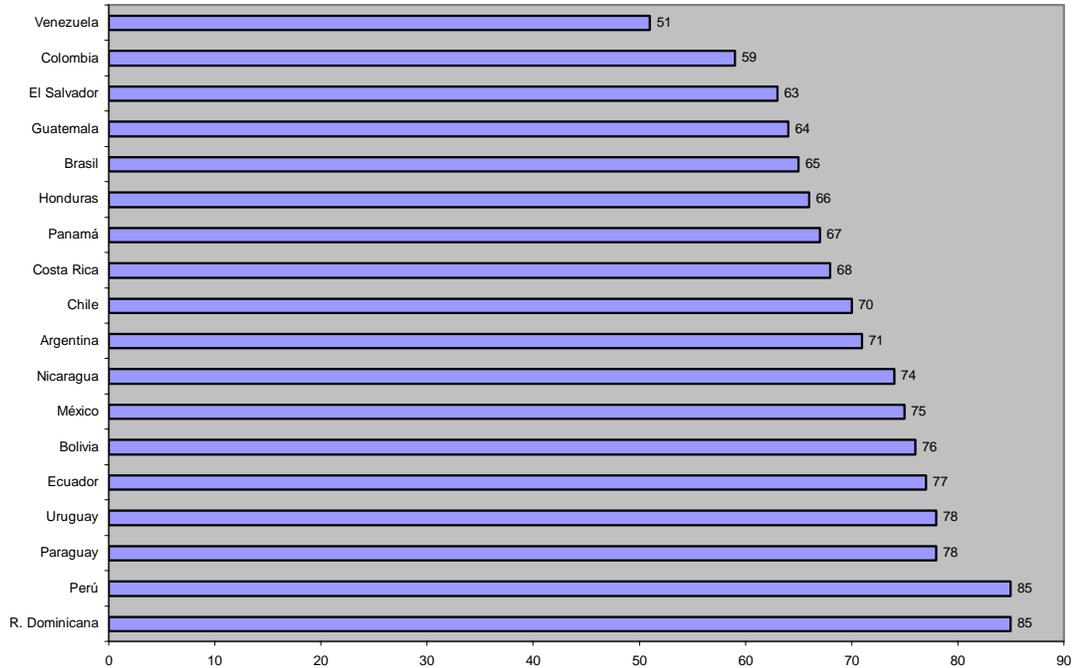
Fuente: 2ª Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB, 2003.

En la democracia, aunque la participación ciudadana en la toma de decisiones es deseable, no siempre es posible. En muchas ocasiones los gobiernos necesitan tomar decisiones urgentes donde el procedimiento formal de consulta está ausente. En este contexto, los resultados muestran una tendencia hacia la preferencia por un gobierno que actúa sin consultar a un gobierno que consulta.

Gráfica No. 6

Credibilidad: ¿diría usted que el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?

Aquí “el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio”.

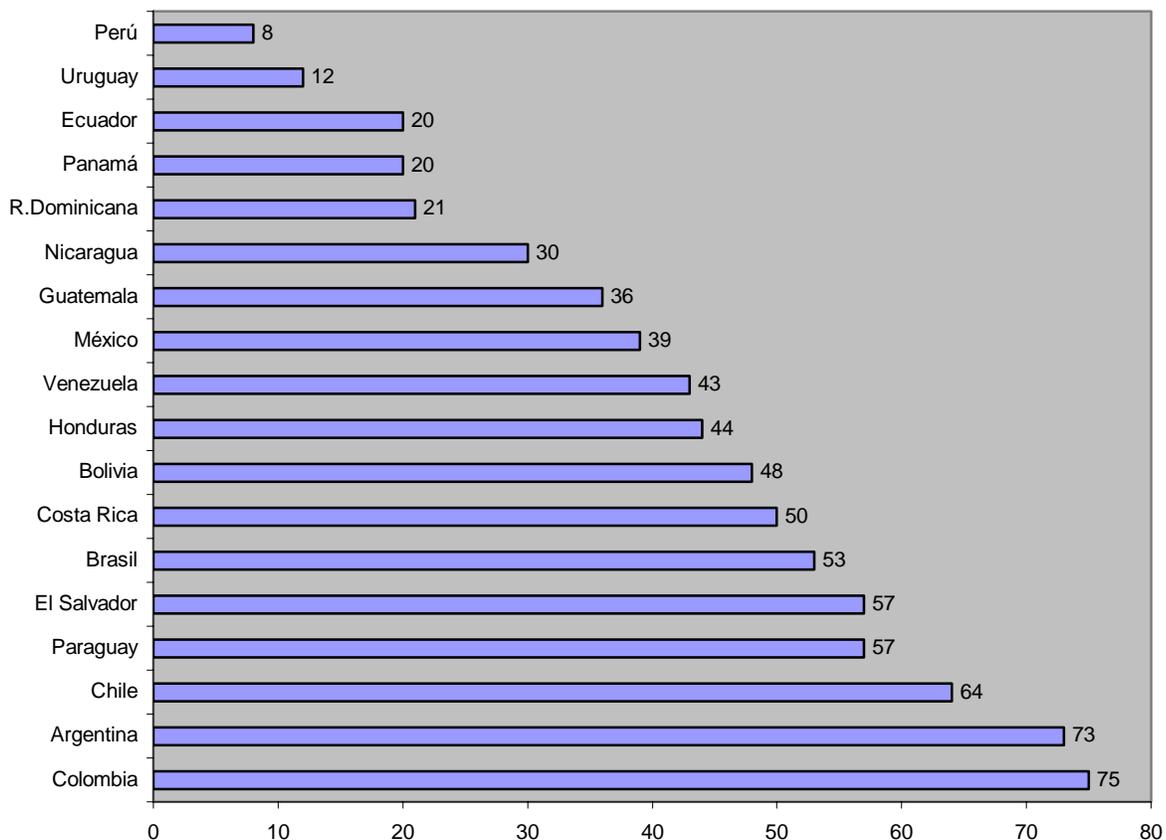


Fuente: Latinobarómetro 2004.

El 75% cree que el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio, lo que afecta significativamente la credibilidad del gobierno.

Gráfica No. 7

Nivel de credibilidad: ¿usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente?, Aquí sólo “aprueba”.

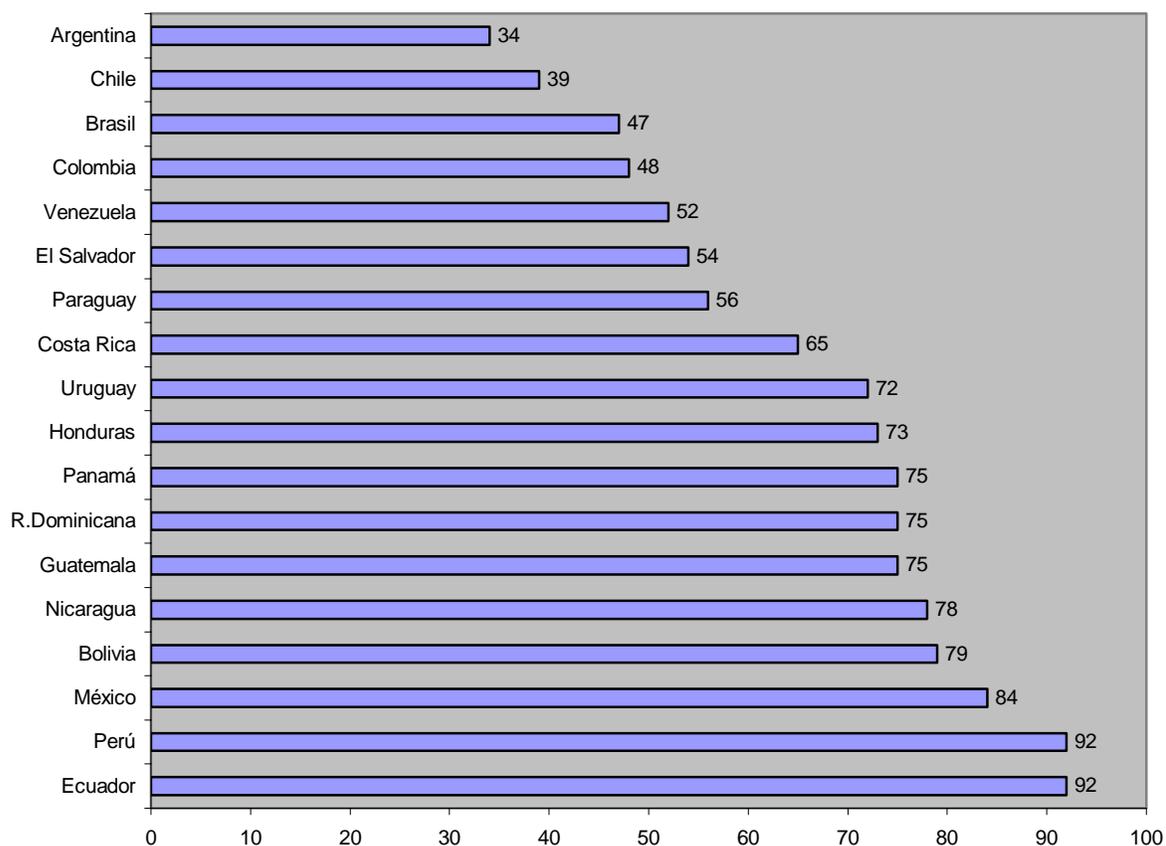


Fuente: Latinobarómetro 2004.

El 39% aprueba la gestión del gobierno de Vicente Fox, lo cual representa un nivel bajo de credibilidad en su administración, puesto que no alcanza un porcentaje medio como el de Costa Rica o alto como el de Colombia.

Gráfica No. 8

Nivel de credibilidad: ¿cree usted que las cosas en este país van en la dirección correcta o cree usted que las cosas van por mal camino? Aquí sólo “mal camino”.

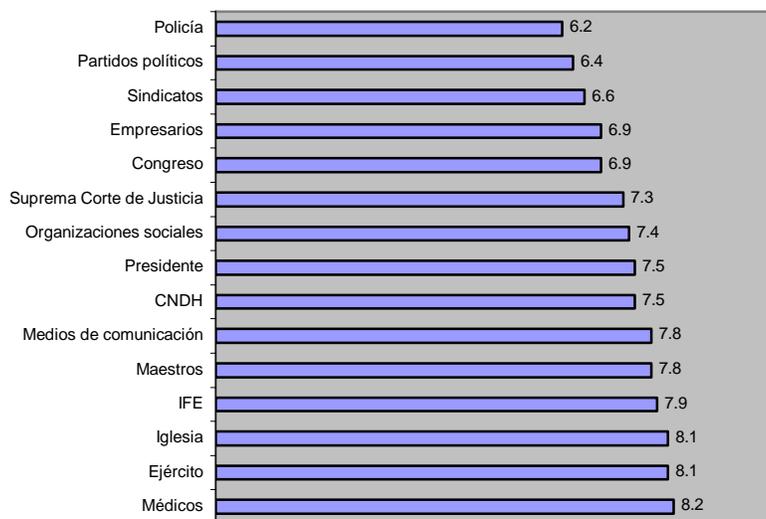


Fuente: Latinobarómetro 2004.

Los resultados muestran que en relación a la situación económica de hacia donde va el país, la mayoría de los ciudadanos cree que las cosas van por mal camino (84%) lo que refleja un manejo ineficaz de la economía por parte del gobierno.

Gráfica No. 9

Nivel de confianza: en escala de calificación donde 0 es nada y 10 es mucho, ¿qué tanto confía en...?

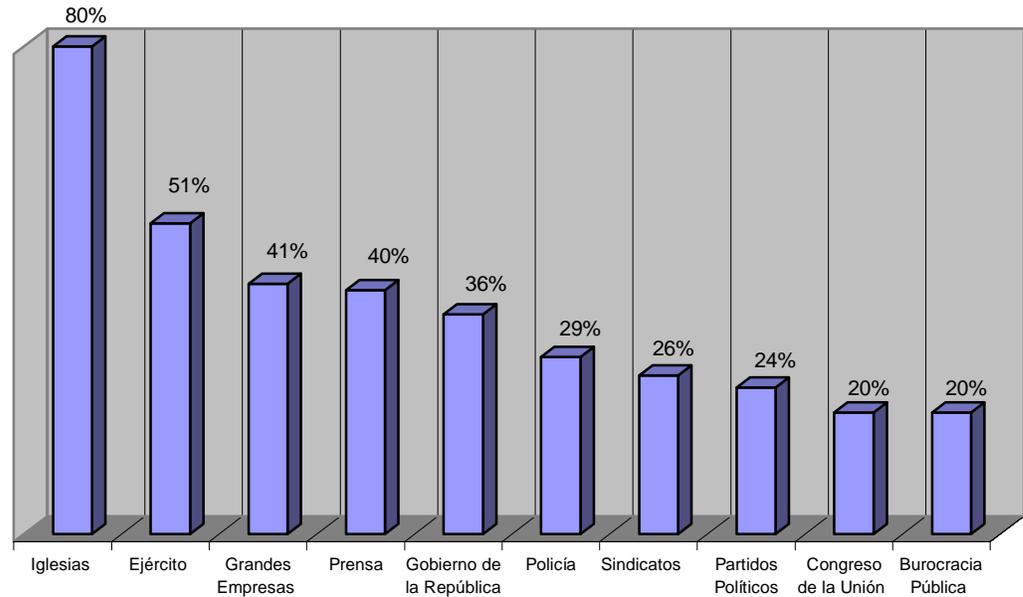


Fuente: 2ª Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB, 2003.

La medición de la confianza es un mecanismo para evaluar el desempeño de las instituciones y el grado de aceptación de ciertos actores sociales. Los niveles de confianza expresan la resistencia o disposición de los ciudadanos a colaborar con dichas instituciones o actores sociales.

Gráfica No. 10

Confianza en las Instituciones: De cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en esta lista, *me puede decir cuanto confía en cada uno de ellos: mucho, algo, poco o nada?* (Porcentaje que dijo tener "mucho" o "algo de confianza")



Fuente: Encuesta Mundial de Valores, coordinado por Inglehart, Ronald, Universidad de Michigan; para el caso México, la encuesta es nacional y representativa de personas de 18 años o más, y fue realizada entre el 14 de enero y el 7 de febrero del 2000.

El 36% de los ciudadanos tiene confianza en el gobierno de la república, lo que representa un porcentaje bajo comparado con otras instituciones como el ejército y las iglesias.

Cuadro No. 2

Nivel de eficacia de las instituciones: ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país? Aquí sólo “muy satisfecho” y “más bien satisfecho”.

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2004-96
Perú	28	21	17	24	16	17	11	7	-21
Ecuador	34	31	33	23	15	19	23	14	-20
Paraguay	22	16	24	12	10	7	9	13	-9
Bolivia	25	34	34	22	16	24	25	16	-9
Uruguay	52	64	68	69	55	52	43	45	-7
Costa Rica	51	68	54	61	51	75	47	48	-3
Nicaragua	23	50	27	17	24	59	31	20	-3
Argentina	34	42	49	46	20	8	34	34	0
Guatemala	16	40	57	36	16	35	21	21	5
México	11	45	21	36	26	17	18	17	6
Panamá	28	39	34	47	21	44	24	35	7
Brasil	20	23	27	18	21	21	24	28	8
Honduras	20	50	37	43	35	62	37	30	10
El Salvador	26	48	48	27	21	38	33	37	11
Venezuela	30	35	35	55	41	40	38	42	12
Colombia	16	40	24	27	7	12	22	30	14
Chile	27	37	32	35	23	27	33	40	13
R. Dominicana	-	-	-	-	-	42	-	36	na
América Latina	27	41	37	37	25	32	28	29	2

Fuente: Latinobarómetro 1996-2004.

Sólo el 17% está muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia, de lo que se desprende que el nivel de eficacia de las instituciones del régimen político es insuficiente en este periodo de alternancia y gobierno dividido que se vive en el país para consolidar un régimen democrático.

Cuadro No. 3

Eficacia de la administración pública: ¿usted realizó el año pasado alguno de los siguientes trámites? (porcentajes)

Trámite	Sí	No
Pasaporte	9.0	90.9
RFC	12.6	87.3
Permiso de construcción	12.1	87.9
Servicio de luz	30.5	69.4
Inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social	21.2	78.7
Licencia de manejo	20.1	79.8
Inscripción de un niño en la escuela pública	40.1	59.8
Apertura de un negocio	9.6	90.4
Otros (credencial para votar, trámite de agua, acta de defunción, etc.).	1.9	95.9

Fuente: “Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores” TEPJF,COFEMER,UNAM, México 2004.

Entre los trámites más frecuentes llevados a cabo por los entrevistados, destacan la inscripción de los niños en la escuela, el pago de servicios de luz, la inscripción en el seguro social y la obtención de una licencia de manejo.

Los niveles de calidad y eficiencia se analizaron a través del grado de dificultad en la realización de los trámites, la rapidez y la eficiencia, así como la percepción acerca de la atención que se brinda al público.

Cuadro No. 4

Calidad y eficiencia en el servicio: ¿y cómo diría usted que fue la realización de esos trámites?

Indicadores	Calidad del servicio	%	Calidad del servicio	%	No aplica
Dificultad	Fáciles	43.4	Complicados	38.4	18.0
Rapidez	Rápidos	33.2	Lentos	46.2	20.7
Atención	Cortesés	45.6	Descortesés	34.8	19.5
Eficiencia	Eficientes	45.5	Ineficientes	33.8	20.7

Fuente: “Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores” TEPJF,COFEMER,UNAM, México 2004.

Las percepciones se encuentran divididas, en general para cuatro de cada diez ciudadanos la realización de los trámites fue fácil, le atendieron con cortesía y en general califica al servicio como eficiente. No obstante, para un poco más de tres de cada diez, los trámites resultaron complicados, descortesés e ineficientes y en particular muy lentos.

Partiendo de los datos anteriores se establece un modelo de análisis de la gobernabilidad del régimen político mexicano sustentado en tres ejes fundamentales; el gobierno, la administración pública y el régimen político; el cual tiene los siguientes indicadores que se basan en la percepción ciudadana sobre la confianza en las instituciones.¹⁴⁷

Modelo de análisis de la gobernabilidad

Componentes de la Gobernabilidad	Instituciones	Indicadores	Percepción
Eficacia	Administración Pública	Calidad Eficiencia Eficacia	Bajo Medio Medio
Legitimidad	Gobierno	Representativo Credibilidad Confianza	Medio Bajo Bajo
Estabilidad	Régimen político	Consenso Inclusión Participación	Bajo Bajo Bajo

Esta evaluación del gobierno de Vicente Fox tiene su sustento en la percepción ciudadana sobre la eficacia de la administración pública en términos de la calidad y eficiencia del servicio público, mientras que la calificación de la legitimidad del gobierno descansa en los factores de credibilidad y confianza que la sociedad tiene sobre él; por último la evaluación del régimen político se determina con base en el nivel de consenso, inclusión y participación de los actores en la orientación del gobierno.

¹⁴⁷ Fuente: elaboración propia.

4.3.1 La confianza en el gobierno

Partiendo de que la confianza alude a las expectativas, a la esperanza, a la apuesta por el comportamiento futuro, es que la sociedad otorga el permiso al gobierno para que pueda generar las condiciones de desarrollo que ella misma le demanda o exige.

En ese sentido, “la confianza, entendida como relación social, tiene dos polos: el del sujeto que confía y el del depositario de la confianza. El sujeto ejecuta la acción de confiar a partir de un universo de conocimientos o creencias que le permiten tener un conjunto de expectativas ciertas sobre su relación con el objeto de su confianza. Confiar significa apostar, mantener expectativas, tener esperanza en que los referentes utilizados son ciertos, esto es, que corresponden realmente a las características del depositario.”¹⁴⁸

La percepción de los ciudadanos de la confianza en el gobierno actual se puede observar en la encuesta de “la evaluación presidencial, donde la mayoría de los encuestados, 53% siguen insistiendo en que el gobierno no tiene las riendas, el control político del país. Sólo el 35% cree que efectivamente el gobierno tiene ese control, sólo 3 de cada 10 afirman que la administración federal tiene la gobernabilidad en sus manos.”¹⁴⁹

Esta sensación de desánimo y desconcierto de la sociedad, se debe en gran medida a que el gobierno no cumple con las promesas ofrecidas durante la campaña electoral, así como de la falta de liderazgo político, de la ausencia de una clase política que según el término de Mosca “desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y manifiesta el predominio de una clase dirigente en la sociedad¹⁵⁰”, lo cual genera inestabilidad en el régimen, al no existir una clase política que conduzca al país y tome el control del gobierno, para que éste pueda implementar las reformas y políticas que resuelvan los problemas sociales.

¹⁴⁸Luján, Ponce Noemí “Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta” en Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina, p.49

¹⁴⁹ Fernández, Menéndez Jorge “Las riendas del país, sueltas” en Milenio, 4 de junio 2003, p. 8

¹⁵⁰ Mosca, Gaetano La clase política, p.106

En ese sentido, “¿hay gobernabilidad en México?. Muchos factores la están mermando. El país está muy rezagado: la impunidad, que es uno de nuestros graves problemas, ha ido incrementando la incredulidad en las instituciones; la pobreza creciente es un factor potencial de inestabilidad, la falta de visión histórica de los partidos políticos, que piensan más en lo inmediato que en el largo plazo, ha mellado el optimismo de los mexicanos. Si no hay seguridad prioridad central del Estado, si no hay confianza en las instituciones, si las expectativas para el futuro se vuelven nebulosas, resultará difícil transitar de la alternancia que se logró el 2 de julio a una democracia igualitaria, económica, política, social, cultural.”¹⁵¹

¹⁵¹ González, Pedrero Enrique México: Transiciones Múltiples, Gobernabilidad y Estado Nacional, p.11

4.3.2 La credibilidad

La credibilidad es un concepto asociado a una evaluación de las creencias en un determinado ámbito de la realidad, esto es, al diagnóstico sobre la veracidad y validez a partir del cual se define el grado de “crédito”. La credibilidad permite establecer qué tan cierto, verdadero o digno de crédito es el objeto de diagnóstico.¹⁵²

En este sentido, la credibilidad se sustenta en la creencia que pueden tener los ciudadanos al realizar una evaluación crítica sobre el desempeño de la acción del gobierno, es decir, de la eficacia del mismo.

De esta manera, la relación entre confianza y credibilidad se observa en lo siguiente:¹⁵³

En primer lugar, la credibilidad entendida como diagnóstico, desempeña un papel de insumo para la confianza.

En segundo lugar, el que la credibilidad sea un diagnóstico pasado-presente, implica que su énfasis está en la búsqueda de regularidades, de repeticiones, de cadenas causales, de verificación retrospectiva.

En tercer lugar la credibilidad es en buena medida posible gracias a la confianza ya que, si no fuera a partir de las posibilidades abiertas por la confianza, la credibilidad se reduciría a un diagnóstico de las regularidades de lo conocido y no de lo posible fundamentado en una visión retrospectiva.

¹⁵² Luján, Ponce Noemí, op.cit, p.47

¹⁵³ Idem, p.48

A partir de este uso de los conceptos de credibilidad y confianza, la primera puede ser considerada como un insumo para la generación de la segunda y por ello, la construcción de relaciones de confianza entre los actores puede ser el vehículo para el aumento de la credibilidad de las instituciones.

Sin embargo el país se encuentra en la incertidumbre por la falta de credibilidad en las instituciones, debido a la ineficacia gubernamental, a la exigencia de cambios en la organización y estructura administrativa, lo cual conduce a la necesidad de reformar las instituciones vigentes y crear nuevas que respondan a la realidad de la sociedad mexicana.

En sentido, es inoperante que la realidad tan diversa de hoy siga regulada por instituciones anacrónicas, por leyes que ya no son vigentes, por discursos obsoletos, es decir, por prácticas, y métodos que permanecen que no están a la altura de las transformaciones que experimenta la sociedad mexicana derivadas de los cambios tecnológicos, económicos, políticos y sociales, de manera que es necesario rediseñar un Estado que responda con la eficacia suficiente a las exigencias ciudadanas, de esta manera se podrá recuperar la credibilidad en las instituciones y se consolidarán las bases de un régimen democrático.

4.3.1.La importancia de la administración pública

El gobierno se traduce en hechos concretos a través de la administración pública, que funciona como el medio de contacto directo con los ciudadanos, es decir, es el vínculo entre la sociedad y el Estado que permite atender los problemas que la comunidad le va exigiendo en su carácter de prestadora de bienes y servicios. La eficacia y eficiencia gubernamental depende en gran medida de que exista una administración pública que otorgue servicios de calidad, que genere los recursos suficientes para atender en tiempo y forma a la demanda social, por lo que se convierte en un medio de legitimación del régimen en la medida en que tiene aceptación y reconocimiento por parte de la sociedad.

“El Estado intenta ser eficaz con el cumplimiento cabal de las exigencias de la sociedad, las cuales, a diferencia de antaño, no se reducen a la simple demanda de bienes y servicios públicos, sino también se volvieron no materiales; es decir, ligadas con reclamos de justicia en el orden de los derechos humanos, de los derechos sexuales, de la defensa de los grupos étnicos e incluso con reclamos de seguridad pública, de combate a la drogadicción, de protección a la flora y a la fauna, etc.”¹⁵⁴

En ese sentido, “la administración pública mexicana no es todavía de carácter moderno, porque la savia borbónica y autoritaria del Estado mexicano ha frenado su desarrollo de acuerdo a los postulados modernos que apuntan a diferenciar lo público de lo estatal. La administración pública mexicana combina elementos premodernos –discrecionalidad, ingreso sin méritos, improvisación, lealtad individual- y elementos modernos – profesionalización focalizada-, disímbolos que dan como resultado contrastes pronunciados que impiden destacar su naturaleza pública y equitativa.”¹⁵⁵

Del mismo modo, “ocurre que muchos planes y programas se reducen a ser sólo manifestación de voluntad y las acciones que de ella se desprenden cuando llegan a su destino, son sólo

¹⁵⁴ Alvarado, Domínguez Ofelia y Miguel Ramírez Zozaya La crisis de la gobernabilidad en México, p.19

¹⁵⁵ Uvalle, Berrones Ricardo Institucionalidad y Profesionalización del servicio público en México retos y perspectivas, p. 258

reflejo tibio y parcial de lo que en el origen eran sus intenciones. ¿En dónde está la falla?. Es problema de procesos mal planteados y excesivamente centralizados; es carencia de equipos y recursos, es falta de personal no sólo capacitado, sino motivado para ejercer su vocación de servicio público; es atraso tecnológico en la administración pública; es una excesiva politización del aparato administrativo, en el que los innumerables reacomodos han minado su eficiencia.”¹⁵⁶

Para contribuir a la existencia de gobiernos democráticos y Estados eficientes es necesario que “las administraciones públicas contribuyan a mejorar de modo significativo su operación institucional, lo cual implica la utilización de insumos –recursos, información-capacidades, el desarrollo de procesos-actividades, operaciones, procedimientos y sistemas-, así como resultados –bienes, servicios, políticas- que tiene impacto en la sociedad. Sólo de esa manera es factible que los ciudadanos vuelvan a confiar en la misma y reivindicar su valor institucional de no pretender hacer todo, sino esencialmente coordinar los esfuerzos y aportaciones que provienen de lo privado, lo público y lo social.”¹⁵⁷

El gobierno de Vicente Fox puso en práctica tres leyes que tienen la intención de transformar el funcionamiento de la administración pública federal:¹⁵⁸

- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

El caso de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal publicada el 3 de abril de 2003 tiene como objetivo establecer un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, cuyo sistema depende del ejecutivo federal y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública; sus

¹⁵⁶ Acle, Tomasini Alfredo Retos y riesgos de la calidad total, p. 173

¹⁵⁷ Calderón, Ortiz Gilberto *op.cit.*, p.35

¹⁵⁸ González, Tiburcio Enrique *op. cit.*, p. 41

principios rectores serán la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Sin embargo, la profesionalización de la administración pública tiene varios obstáculos como lo son; “el tradicional sistema de botín, también denominado sistema de patronazgo o spolis system, donde el compadrazgo, el amiguismo y el nepotismo han constituido el conjunto de mecanismos y procedimientos privilegiados de reclutamiento de cuadros de mandos medios y superiores en los tres órdenes de gobierno y administración del Estado federal mexicano, sistema que caracteriza inclusive al régimen actual,”¹⁵⁹ que se encuentra conformado por funcionarios improvisados y sin los perfiles requeridos, lo que sin duda repercute la acción del gobierno al no existir una cultura administrativa sustentada en el desempeño y capacidad de los servidores públicos.

En ese sentido, los cambios en la administración pública tendrán que partir por eliminar las viejas prácticas burocráticas que propician corrupción, ineficacia, desinterés, por parte de los funcionarios y servidores públicos, y un herramienta que puede ayudar a reducir estos vicios administrativos es el servicio profesional de carrera, pero sólo en la medida que cumpla con los objetivos planteados, porque de otra forma servirá para mantener las estructuras administrativas vigentes con sus mismos defectos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 15 de diciembre de 2001, tiene por objeto regular las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Con esta ley se pretende controlar y vigilar de manera más enérgica la actuación de los funcionarios y servidores públicos que cometan algún ilícito, apoyándose en un registro de los

¹⁵⁹ Moreno, Espinosa Roberto “Trascendencia histórica y significado del servicio profesional de carrera en México” Revista Servicio profesional de carrera, V.1 No.2, 2004, p.25

bienes que posean, así como estimular los principios y valores que conduzcan su actitud mediante un código de ética del servidor público.

Los principios que rodean a la administración pública son producto de la forma de hacer política en nuestro país, que tiene su soporte en la lealtad, en intereses de grupo, en donde se busca más el interés individual o partidista que el bienestar general, por lo cual es necesario establecer una ética de la responsabilidad en la que los servidores públicos respondan por sus acciones, sólo en esa medida se podrá inducir una cultura cívica sustentada en valores éticos en la función pública.

En junio de 2002 se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental plantea como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. En diciembre del mismo año se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para llevar a cabo lo que la ley de transparencia dicta, es decir, es el encargado de proporcionar la información pública que los ciudadanos soliciten.

Sin embargo, el IFAI se encuentra ante varios retos, el institucional que tiene que ver con la capacidad suficiente para absorber las demandas de información y la estructura con la que cuenta, el político, es decir, que su operación y autonomía no se vean influidas por intereses políticos, afectando su credibilidad y por último el cultural relacionado con la participación ciudadana en la exigencia de rendir cuentas de la acción de gobierno mediante la información pública y con ello vigilar y controlar la misma.

En ese sentido, la política pública en el gobierno de Vicente Fox tiene serias limitaciones:¹⁶⁰

- 1) tanto en su diseño como en su instrumentación el gran ausente sigue siendo el ciudadano,
- 2) está pendiente la solución de una nutrida agenda de asuntos que interesan a la sociedad civil,

¹⁶⁰ Nieto, Gerardo op.cit., p. 50

- 3) los problemas de articulación política y la falta de un esquema unificado de acción; confirman la parálisis administrativa y la ausencia de una visión de largo plazo;
- 4) se carece de capacidad de innovación y respuestas rápidas;
- 5) se mantiene un modelo burocrático vertical;
- 6) es notorio el gasto excesivo de esfuerzos, dedicación y recursos para administrar un gobierno sin liderazgo político.

Estas limitaciones en la puesta en marcha de políticas y programas de gobierno, generan una acción ineficaz del Estado que se ve sometido a presiones de los grupos sociales que no encuentran una respuesta adecuada en la medida que no son tomados en cuenta en la elaboración de dichas políticas, aunado a la improvisación, inexperiencia en los cuadros administrativos, y a la ausencia de sensibilidad social, provocan que el gobierno no cuente con las herramientas necesarias para una acción eficaz.

En este sentido, la reactivación de la administración pública es una consecuencia directa de la lucha por la democratización del régimen político; es el despertar de la ciudadanía que toma partido y busca evaluar la actuación de los poderes públicos y se pronuncia por participar en lo que considera es de interés para sus comunidades; es además por la exigencia de que el Estado se sustente en la imparcialidad y el imperio de la ley.

Sin embargo, en las circunstancias actuales, “el gobierno administra, gobierna administrando, porque es más mercado que Estado: el mercado no se “gobierna”, se administra, sin estorbarlo demasiado. Se busca aplicar las técnicas de management que vienen de la empresa, porque el Estado ya es casi como una empresa, se ha ido privatizando y se maneja como administración privada. El espacio público ha ido siendo sustituido por el privado. Y parecería que el gobierno, la administración, no puede evitar la emergencia de una suerte de nueva ley de la selva que, naturalmente, propicia una inseguridad creciente, favorece la inestabilidad, la “ingobernabilidad”. De ahí que se vuelvan preocupación permanente la estabilidad, la seguridad. Como no hay un Estado sólido, también se ha desvanecido la legitimidad que

emanaba del monopolio legal de la fuerza física”¹⁶¹; por lo que es necesario crear nuevas instituciones que respondan de manera eficaz a la realidad de la sociedad mexicana.

Existe una estrecha relación entre la capacidad que tenga la administración pública para incrementar las potencialidades de desarrollo y competitividad económica, lo mismo que para desarrollar nuevos métodos y modelos de participación social y ciudadana y generar mayores oportunidades de ingresos, independientemente del gobierno que se encuentre en turno.

Por lo que la reforma de la administración pública deberá enfocarse a desarrollar nuevas formas de relacionarse con la sociedad, con la finalidad de dirigir sus acciones hacia la consecución de beneficios sociales que garanticen la estabilidad del régimen sin importar el signo político del gobierno que se encuentre en funciones.

¹⁶¹ González, Pedrero Enrique La política ya no es lo que era, p. 16

4.3.4 La gobernabilidad democrática

En México se pretende instaurar un régimen democrático que agrupe los intereses de las diversas fuerzas políticas y sociales del país, derivado de lo anterior es necesario establecer una gobernabilidad democrática que busque y encuentre, equilibrio entre eficacia gubernamental y control ciudadano. El gobierno debe de tener las herramientas para combatir el delito, pero al mismo tiempo tiene que proteger los derechos humanos y combatir las conductas arbitrarias y la impunidad.

La gobernabilidad democrática implica en términos prácticos, el conjunto de métodos y procedimientos para atender y resolver problemas de modo pacífico, es decir, tomando en cuenta a los actores involucrados, sin llegar a la confrontación o al uso de la fuerza pública. Tiene que ver con la resolución de los problemas informales y la capacidad de las instituciones y los procedimientos democráticos, para conducir procesos sociales. En ese sentido “el método democrático es un sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una competencia por el voto.”¹⁶²

Mantener la gobernabilidad democrática asimismo implica eficiencia en la gestión económica, para incrementar los niveles económicos de las personas y las empresas en el sistema de mercado. Pero también en estas áreas hay retos: el combate a la pobreza y la atención a las demandas de una población muy desigual. Para mantener la estabilidad, la gobernabilidad, requiere que los programas sociales de gobierno sean eficientes y conscientes.

Respetar el equilibrio de los poderes del Estado, la consolidación del sistema de partidos y fortalecer la cultura democrática habrá de llevar a que la gobernabilidad se cimiente y se fortalezca. No hacerlo así, conduciría a la ruptura del orden, al caos, a la ingobernabilidad, es decir, a situaciones inestables para el gobierno.

¹⁶² Fernández,Santillan José F. “La democracia como forma de gobierno” en Cuadernos de Divulgación democrática, p. 49-50.

El gobierno de Vicente Fox busca consolidar la gobernabilidad democrática mediante 10 estrategias que se resumen a continuación :¹⁶³

- 1) Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.
- 2) Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, fines, intereses del pueblo.
- 3) Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el ejecutivo el diálogo productivo con y entre partidos políticos.
- 4) Transformar las instancias del poder ejecutivo federal vinculadas a las tareas de política interior.
- 5) Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.
- 6) Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público.
- 7) Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión.
- 8) Desarrollar una política de comunicación social del ejecutivo federal que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones.
- 9) Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión.
- 10) Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas.

Con la creación del IFAI como medio de transparentar la acción del gobierno y el establecimiento del servicio profesional de carrera como instrumento para modificar la función pública, se busca iniciar el camino para alcanzar tales estrategias, sin embargo, en su mayoría no han sido consolidadas por la carencia de un proyecto de nación que agrupe a todos los sectores de la sociedad y permita reformar las instituciones para que sean eficaces, de esta forma se garantizará la gobernabilidad democrática.

¹⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal, México, 2001, pp.136-139.

Para que la gobernabilidad democrática se lleve a cabo, se requiere de instituciones que garanticen lo siguiente: elecciones libres, sistema de justicia imparcial, disminución de la desigualdad, respeto a los derechos humanos, juego efectivo de partidos políticos, la capacidad de las instituciones para absorber problemas y conflictos, la división, colaboración y coordinación real de poderes, la transparencia de recursos, es decir, los métodos y procedimientos propios de la democracia.

En ese sentido, se requiere que las instituciones políticas cumplan de forma eficiente en cinco áreas fundamentales, sin las cuales no es posible alcanzar la gobernabilidad democrática.¹⁶⁴

a) La garantía del orden público

En este aspecto la gobernabilidad supone una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente el orden público, hacer cumplir la ley y hacer acatar las políticas gubernamentales. En tal sentido, las exigencias de una gobernabilidad democrática obligan a buscar un equilibrio entre eficacia gubernamental y control ciudadano.

b) La redefinición del esquema de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil

El mantenimiento de adecuadas condiciones de gobernabilidad depende en alto grado de la capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía y una satisfactoria promoción del bienestar social. Desde esta perspectiva, dos desafíos cruciales parecen presentarse para la gobernabilidad democrática: la lucha contra la pobreza y la vinculación con una ciudadanía cada vez más diferenciada en sus demandas y aspiraciones.

c) Fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político

El flujo eficaz y legitimado de las decisiones políticas, en las sociedades democráticas modernas, requiere del equilibrio y fortalecimiento de las instituciones de liderazgo, tanto en el nivel del poder legislativo, como en el ejecutivo y judicial.

d) Revigorización de los partidos políticos

Esta revigorización debe partir de que los partidos políticos reflejen los intereses y necesidades de las grandes fuerzas sociales y grupos de la sociedad y, por otro, ser en alguna medida independientes de los intereses particulares, para proponer alternativas a los problemas sociales; así como de una diversificación de sus fuentes de financiamiento.

¹⁶⁴ Camou, Antonio “Gobernabilidad y democracia” en Cuadernos de Divulgación Democrática, p. 51-55.

e) Refuncionalización de los mecanismos de representación

En este aspecto es importante destacar la necesidad de conformar opciones partidarias sólidas, que eviten la dispersión electoral, y mayorías legislativas consistentes, que superen los peligros de una excesiva fragmentación.

El establecimiento de una nueva cultura política que penetre en grandes franjas de la sociedad y orille a la búsqueda de los consensos será la forma de actuar políticamente que conduzca a un sistema democrático. En este sistema se parte del supuesto de que nadie tiene la verdad absoluta y mediante la voluntad de diálogo se busca llegar a acuerdos que incluyan a los diversos sectores de la sociedad.

Esta práctica es esencial para la gobernabilidad, aunque ésta no sólo puede perderse por motivo de enfrentamientos políticos, sino también por la violencia y la impunidad que se observe en el entramado social. Este tipo de violencia puede romper los poderes legítimamente establecidos, aquellos que existen por legalidad y legitimidad; en una palabra, los poderes edificados por el voto popular bajo reglas elaboradas democráticamente.

De tal forma que la gobernabilidad democrática se sustenta en una cultura política que coadyuve al procesamiento de las demandas del sistema político a través de las instituciones establecidas por un lado, y por otro a que el proceso de legitimación de las acciones de gobierno, se sustente en el acatamiento de los actos de autoridad, de las reglas del juego, es decir, del cumplimiento del Estado de derecho.

La nueva cultura de la gobernabilidad democrática “vendría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de establecer los límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado.”¹⁶⁵

¹⁶⁵ Camou, Antonio Los desafíos de la gobernabilidad, p. 55

De acuerdo con esta visión los principios de esta nueva cultura se sustentarían en:

- 1) El compromiso estatal con la regulación de los mercados, la promoción del bienestar y el contralor público.
- 2) Las condiciones de la aldea global, que marcarían la inserción de los gobiernos en el sistema mundial que establece un nuevo marco de relaciones, de posibilidades, pero también de serias limitaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.
- 3) Responsabilidad ciudadana. Este principio supone, por un lado, que las crecientes demandas y presiones sobre el gobierno democrático asuman también la naturaleza de las limitaciones de los recursos gubernamentales (tanto humanos y organizacionales como fiscales) y de la autoridad pública; pero implica también una actitud de moderación en el tenor de esas demandas, así como también en las perspectivas de hacer del diálogo y la negociación un medio de intercambio privilegiado.
- 4) Integración de valores. Este principio busca alentar un palpable acercamiento en la consideración de los distintos valores, ideologías, perspectivas políticas, que en los tiempos actuales no podrán ser sustentados de manera unilateral ni excluyente.

En este punto se buscaría llegar a acuerdos, consensos, que disminuyan el riesgo de posiciones irreductibles, que no facilitarían la solución de los conflictos derivados de las diferentes concepciones políticas.

En ese sentido, es necesario rescatar los valores morales de la gobernabilidad:¹⁶⁶

- La dignidad de la persona humana
- La solidaridad social
- La conciencia ecologista y demográfica
- La condena de todas las formas de violencia

Estos valores morales de la gobernabilidad se ubican dentro de la necesidad de establecer acuerdos entre los diferentes actores políticos que permitan fomentar la cultura democrática en

¹⁶⁶ Arbós, Xavier op.cit. p. 103-105.

los ciudadanos, lo cual ayudará a humanizar de alguna manera las decisiones políticas y tendrá un efecto positivo en la sociedad.

Las condiciones para gobernar la democracia se sustentan en la construcción de acuerdos que permitan persuadir sobre la alternativa más viable para la solución de los problemas, en la equidad para garantizar una postura incluyente de otros grupos en la agenda de gobierno y en autoridades confiables que puedan atender de manera eficaz las demandas sociales. De esta manera la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo que procedimientos y en que condiciones, lo cual está asociado a la legitimidad del gobierno y a los arreglos institucionales del régimen político.

La gobernabilidad democrática tendrá su indicador en el funcionamiento de los servicios públicos, en la calidad y eficiencia de los mismos, en el grado de comunidad que hay en un país como son los valores, identidades, costumbres, responsabilidades compartidas; en la aceptación del Estado, en la obediencia a la autoridad y en la eficacia de la burocracia. Estos elementos ayudan a visualizar el desempeño del gobierno y la actuación de los gobernantes, de manera que cumplan con sus responsabilidades y al mismo tiempo otorgan al ciudadano la forma de medir el ejercicio de gobierno.

De tal forma que “la gobernabilidad de una sociedad depende de la capacidad de la maquinaria gubernamental –autoridades políticas y burocracias- para producir y ejecutar las decisiones políticas con que se pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados.”¹⁶⁷

Finalmente, la gobernabilidad democrática se sustenta en la apertura de los espacios públicos, en la participación de la sociedad en los asuntos públicos, es decir, en un proceso abierto, flexible que permita la inclusión de todos los actores políticos y sociales en las decisiones, mediante métodos y procedimientos democráticos que garanticen la pluralidad de ideas, percepciones, ideologías, para lograr un consenso que redunde en el beneficio social.

¹⁶⁷ Schmidt, Samuel La capacidad de gobernar en México, p.75

5 La gobernabilidad en la globalización

La relación del Estado con la sociedad se ha visto modificada a raíz de los cambios económicos, políticos, culturales que modifican las estructuras sociales, derivados de los fenómenos de globalización, que se manifiestan en el avance tecnológico, la apertura de fronteras, la economía de mercado, que han establecido una correlación de fuerzas diferente a partir de la crisis del Estado de bienestar y al surgimiento de un esquema diferente de desarrollo.

En ese sentido, la globalización “no fue un resultado inherente a la propia dinámica económica; fue provocada, decidida y dirigida por entidades transnacionales de poder –las firmas y grupos económico-financieros, las élites burocráticas y tecnocráticas de los grandes Estados dominantes-, quienes ante la crisis de acumulación del capitalismo fordista y del Estado de bienestar de los países centrales encontraron una salida en un nuevo modelo de acumulación internacional y nacional: el llamado modelo de la internacionalización del capital o modelo neoliberal. La denominada globalización es entonces un proyecto político de reestructuración del capitalismo mundial y de reorganización del poder internacional. Su eje son diversas políticas para transformar las características y condiciones del orden económico mundial: la internacionalización del capital, la revolución científica y tecnológica, el predominio financiero, la reorganización mundial de la producción industrial, el despliegue de grandes proyectos transnacionales de intercomunicación.”¹⁶⁸

A diferencia de lo anterior, “la globalización tiene al menos dos referentes. Uno es el llamado pensamiento único, o sea, aquella mezcla de neoclacisismo económico y neoconservadurismo político a la que se refiere el término de neoliberalismo. Este visualiza la globalización como un todopoderoso proceso tecnológico, económico, social, político y cultural que transforma la esencia misma del sistema social vigente: el capitalismo, es irresistible e irreversible, se autorregula (en el sentido de no depender de decisiones y

¹⁶⁸ Costilla, Lucio Oliver “Tendencias y contradicciones actuales del poder y la política en América Latina” en: Gobernabilidad y Globalización, p.260

escogencias de actores) y marca su victoria final, por cuanto la única vía de sobrevivir para todas las sociedades es amoldarse a él. El otro referente es la sociología histórica que ve en la globalización, por un lado, al expresión contemporánea de la mundialización, tendencia inherente al capitalismo desde que nació hace 500 años, y, por la otra, una etapa más en un ya largo proceso de crisis, iniciado a finales de los sesenta/comienzos de los setenta, con numerosos altibajos coyunturales cuya tendencia general, sin embargo, apunta hacia su progresivo agravamiento.”¹⁶⁹

La globalización como fenómeno de mercado se refleja en la expansión de la actividad económica más allá de las fronteras nacionales a través del movimiento creciente de bienes, servicios y factores; representa la gradual integración de los mercados locales hacia un mercado global que agrupa a todo el mundo.

Sin embargo los procesos de globalización han generado tensiones en el orden político, económico y social que comparten un rasgo en común: surgen del conflicto entre los instrumentos de regulación y representación de base nacional y el carácter crecientemente “global” de muchos mercados y transacciones. Este proceso, ha sido lo suficientemente intenso como para alterar las reglas básicas bajo las que los estados nacionales diseñan y ponen en práctica sus políticas, tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo.

Dichas tensiones las define Roberto Bouzas de la siguiente manera:¹⁷⁰

- Las tensiones de orden político se manifiestan principalmente en un “déficit democrático”, resultado de la transferencia de poder desde los estados nacionales hacia el mercado y, en particular, hacia las empresas y los inversionistas internacionales. Este movimiento ha erosionado la responsabilidad de las autoridades nacionales, sin que ésta haya sido transferida a otros agentes.

¹⁶⁹ Sonntag, Heinz R. “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI” Revista del CLAD, No. 12, p.2

¹⁷⁰ Bouzas, Roberto “Agenda de gobierno y desafíos de política en América Latina: notas sobre el contexto económico internacional” en Globalización Identidad y Democracia, México y América Latina, p.288

- Las tensiones económicas provienen de la erosión en la efectividad de los instrumentos tradicionales de política en poder de los estados nacionales, tanto en el ámbito macro como microeconómico.
- Las tensiones sociales resultan de varios factores, entre ellos la asimetría con que la “globalización” impacta a distintos grupos según su capacidad para moverse a través de las fronteras nacionales. Las repercusiones de este fenómeno se han agravado por la mayor dificultad de los estados nacionales para proveer seguridad de ingresos a sus ciudadanos, como resultado de la creciente movilidad de una fracción de su base imponible. La “globalización” también ha creado nuevos conflictos sociales como resultado de la interacción cada vez más estrecha entre sociedades con normas y prácticas diferentes.

El resultado de los procesos de globalización “ha generado una mayor fragmentación y polarización entre las sociedades del sistema histórico. La distancia entre los países del Norte y los del Sur se hace cada vez más abismal, en términos de su participación en la riqueza socialmente generada a nivel mundial y por ende, en el proceso de acumulación de capital. Ello hace que las posibilidades de un desarrollo integral de los países en vías de desarrollo sean cada vez más lejanas.”¹⁷¹

En México “la globalización se tradujo, para efectos prácticos, en búsqueda de modernización, la cual ciertamente, venía gestándose en múltiples aspectos de la vida pública. Reforma administrativa y reforma política en los años setenta y reconversión industrial en los ochenta son ejemplos de dicha gestación, pero no es sino hasta el salinato que se da forma a un discurso coherente que parte explícitamente de la modernización y afecta el tejido social en su conjunto.”¹⁷²

Sin embargo, la modernización ha traído consigo una ruptura entre lo moderno y lo tradicional, generando nuevas pautas de relación entre los sectores sociales que ven como las nuevas tecnologías desplazan sus costumbres, sus modos de vivir para integrarlos a un

¹⁷¹ Sonntag, Heinz R., op.cit., p. 6

¹⁷² Pérez, Fernández del Castillo Germán “Reflexiones en torno a la gobernabilidad” en: Globalización, Identidad y Democracia. México y América Latina, p. 260

mundo dominado por la velocidad del cambio que impone sus ritmos, provocando que los lazos de corresponsabilidad y solidaridad entre los individuos sean cada vez más heterogéneos.

En este sentido, “ahora bien, ¿cómo responden los agentes sociales a estos hechos?. Algunos piensan en la reforma política del Estado; otros, en la reinención del país mediante una nueva constitución; otros más sustentan su proyecto en un nuevo pacto social. Ante soluciones de esta naturaleza afirmaré, primero que no hay marcha atrás en la modernización como causante de este desajuste general; segundo, que el aspecto más viable de la respuesta al mismo reside en la reeducación de la cultura de la legalidad.”¹⁷³

Por lo que el Estado mexicano requiere de un cambio profundo que implique reforma de sus instituciones, adaptándolas a las nuevas circunstancias políticas, económicas, sociales que se circunscriban dentro del “modelo global de sociedad que demanda políticamente instrumentos de concertación que garanticen la gobernabilidad,”¹⁷⁴ que se sustenten en la participación de los actores políticos y sociales en los arreglos institucionales que favorezcan la estabilidad política y el desarrollo económico.

¹⁷³ Idem, p.263

¹⁷⁴ Salinas, Figueredo Darío “Gobernabilidad en la globalización. Conceptos y procesos políticos en América Latina” en: Gobernabilidad y Globalización, p.402

5.1 La pobreza

La pobreza es una situación que lesiona a la sociedad, porque coloca al individuo en una situación de desigualdad, al excluirlo de los medios necesarios para su desarrollo, debido a la falta de posibilidades de educación, seguridad social, empleo, etc; que van configurando un panorama de injusticia por la carencia de oportunidades para el desenvolvimiento del individuo y de la sociedad.

En ese sentido, la pobreza “es la condición que existe cuando la gente carece de medios para satisfacer sus necesidades básicas. Necesidades que pueden determinarse como las imprescindibles para sobrevivir o, en sentido más amplio, como las que reflejan el nivel de vida promedio en una comunidad.”¹⁷⁵

De tal manera que para entender el fenómeno de la pobreza, es necesario analizarlo desde la perspectiva de su relación con el crecimiento de la población. En ese sentido, a partir de los primeros gobiernos del México independiente se establece la idea de que “México necesitaba poblarse más y lo más rápidamente posible, en especial el norte del país. Los gobiernos consideraban que la población nativa no reunía las características de cantidad y calidad que satisficieran un proyecto de esta naturaleza: escasos habitantes –poco menos de 8000000-; casi toda rural, dispersa e incomunicada en el vasto territorio de cerca de 4000000 de kilómetros cuadrados; gran deterioro de su salud con intensa desnutrición, por tanto, alta mortalidad general (se estima en menos de 30 años la esperanza de vida al nacimiento), mortalidad infantil elevada (alrededor de 400 defunciones de menores de un año por 1000 nacidos vivos), analfabetismo (más de 90%), en fin, en pobreza extrema.”¹⁷⁶

Por lo que, a pesar de que el país se encontraba en esas condiciones de dispersión, incomunicación entre las comunidades, analfabetismo, falta de servicios de salud, atraso económico; se pensaba que se podían resolver estos problemas mediante el crecimiento de la población a través de migrantes extranjeros que ayudarían a superar tales carencias,

¹⁷⁵ Campos, Julieta *¿Qué hacemos con los pobres?*, p. 89

¹⁷⁶ Cabrera, Acevedo Gustavo “La transición demográfica de México. Historia y Destino” en *México: Transiciones Múltiples, Gobernabilidad y Estado Nacional*, p. 43

puesto que la población nativa e indígena no se encontraba en condiciones de hacerlo, sin embargo, el resultado fue que el proyecto de aumentar la población de México como elemento de salvaguarda y desarrollo de la nación fue un fracaso.

De tal forma que, “la población seguía creciendo con oscilaciones a tasas lentas, en promedio anual de 0.3%. No obstante, en los últimos decenios del siglo XIX y en el primero del siglo XX se estima, que la población experimentó un inicio de ligera expansión demográfica, de un principio de transición. El novedoso crecimiento se debió a una ligera y constante disminución de la alta mortalidad aun con las injustas condiciones sociales del porfiriato.”¹⁷⁷

Con la entrada en vigor en 1936 de la primera Ley General de Población, se incorporan los principios y objetivos para conducir el cambio demográfico, a partir de entonces se establece la política demográfica con la intención de superar el atraso económico y social como parte de un proyecto nacionalista, mediante una condición sustantiva diferente a la anterior: aumentar el poblamiento de México por mexicanos.

Esta política demográfica trajo consigo que “en sólo 30 años, 1940-1970, México lograra su deseo histórico de aumentar su población a una velocidad no prevista: en el último decenio fue superior a 3% anual, nunca experimentado por ningún país europeo en cualquier tiempo y muy alejado del bajo crecimiento en el pasado. Su crecimiento absoluto alcanzó la cifra de 30 000,000 de habitantes, al pasar su población de 20,000,000 a 50,000,000 en 1970.”¹⁷⁸

En este periodo se puede observar que la política de población y las instituciones establecidas poco intervinieron para el cambio demográfico. Este cambio en la orientación de la política de población se da cuando en 1973 se aprueba la nueva Ley General de Población, donde se inicia otro tiempo político-demográfico que se une a la transición demográfica en la etapa de reducción de la alta fecundidad.

¹⁷⁷ Idem, p. 45

¹⁷⁸ Idem, p. 47

De manera que “los años de alto crecimiento económico habían coincidido con el crecimiento de la población, alentado además por una deliberada política poblacionista. La desigualdad y los bajos niveles educativos no se alteraron con el “milagro”, cuyos beneficios fueron muy selectivos. La alta fecundidad de los marginados se mantuvo hasta principios de los años ochenta, cuando se integró la planeación familiar en la planeación del desarrollo: se fijaron metas de 2.5% para 1982, 1.9% para 1990 y 1% para el año 2000.”¹⁷⁹

Sin embargo, “en más de 25 años que lleva la planeación demográfica en México se han tenido logros significativos: la tasa de crecimiento y la fecundidad se redujeron en cerca de 50%, la mortalidad general e infantil han continuado descendiendo significativamente, la estructura por edades de la población acusa mayor equilibrio, con tendencia al envejecimiento; la distribución de la población en el territorio, sin embargo, sigue presentando la dicotomía dispersión-concentración.”¹⁸⁰

Por lo que si bien el Estado mexicano en un primer momento alentó el crecimiento de la población como objetivo que estuvo sustentado en un crecimiento económico durante el período de 1940 a 1970, la realidad mostraba que en cuanto a la situación de pobreza los resultados no eran satisfactorios porque la concentración de la riqueza se ubicó en los sectores más favorecidos.

En tales circunstancias, “hace falta un nuevo modelo, que sea nuestra versión de la modernidad, con dos vertientes. Una que acepte y se ajuste a la globalización económica, en el área de empresas que produzcan para exportar, con eficacia, en las condiciones de la competencia mundial. Y otra que ofrezca protecciones temporales a ramas atrasadas, para que maduren y den soluciones a proyectos locales, con amplia participación de las comunidades para abastecer al mercado zonal, comercializando regionalmente sus excedentes. Sin renunciar a la eficiencia económica global, ese modelo ha de tener una dimensión social. Sin romper la disciplina del gasto, la estabilidad cambiara y de precios, debe atender las prioridades del desarrollo humano.”¹⁸¹

¹⁷⁹ Campos, Julieta *op.cit.*, p. 18

¹⁸⁰ Cabrera, Acevedo Gustavo *op.cit.*, p. 49

¹⁸¹ Campos, Julieta *op.cit.*, p. 17

En ese sentido, “la pobreza es para unos, explícita o implícitamente, el resultado de la incapacidad de sociedades enteras (y de los individuos que la conforman) de enfrentar con éxito las transformaciones que resultan de la globalización y que desaparecerá en la medida que tales cambios alcancen las culturas societales y las mentalidades individuales y las guíen hacia la competitividad o en que sus efectos benéficos lleguen a todos los sectores, grupos y clases y los individuos que los conforman. Para otros, la pobreza no es ninguna novedad sino una característica intrínseca del funcionamiento del sistema histórico vigente, la cual se ha hecho más extendida en la actualidad por la acción especialmente concentradora que dicho funcionamiento tiene hoy día. En consecuencia, los unos creen en la posibilidad de “erradicar la pobreza”, los otros en la necesidad de que los pobres se concienticen, se organicen en estructuras (productivas y laborales) cuasi-antisistémicas y luchan contra su condición de tales.”¹⁸²

La pobreza ha producido que “la población mayoritaria de América Latina siga sin usar la democracia, sumida en el subdesarrollo, la marginalidad, la criminalidad y la pobreza, conviviendo con islas de primer mundo en el interior de los países. El advenimiento de la democracia ha coincidido con el retorno a la vieja polarización social de hace un siglo. Hay por ello un descrédito de las instituciones y mecanismos de representación pública que la sociedad no usufructúa de la democracia.”¹⁸³

Este problema que se vive en México y en la mayoría de los países, se podrá disminuir en la medida que se establezcan políticas orientadas a beneficiar a los grupos más desprotegidos, pero sobre todo, a partir de instrumentar una política integral de crecimiento económico que pueda aprovechar los recursos existentes con la finalidad de cambiar el modelo económico, para que se oriente a desarrollar el mercado interno y reactivar el proceso productivo; así como de la aplicación de métodos democráticos que permitan la participación de los sectores afectados en las decisiones públicas; de esta forma se podrá mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

¹⁸² Sonntag, Heinz R. op.cit, p. 7

¹⁸³ Oliver, Costilla Lucio “Tendencias y contradicciones actuales del poder” en Gobernabilidad y Globalización, p. 277

En tal sentido, un aspecto fundamental para elevar el nivel de vida de los ciudadanos se encuentra vinculado con “la composición de la sociedad mexicana en su vertiente económica, la cual tiene cuatro características: exclusión, marginalidad, vulnerabilidad y concentración.”¹⁸⁴

En el primer caso, se pueden identificar grupos sociales que tienen un bajo porcentaje del ingreso nacional, y que están excluidos del desarrollo capitalista relativamente moderno, sus capacidades son muy escasas y se desarrollan en mercados locales. En el segundo, existen grupos sociales que están al margen de este sistema capitalista, es decir, son empleados temporales que se encuentran en la economía informal.

En el tercer caso, tenemos grupos sociales que tienen empleo relativamente formal pero viven en un alto grado de vulnerabilidad, es decir, resienten que la economía se haya vuelto frágil a los flujos y cambios internacionales; de repente hay una crisis, se cierran empresas y ellos tienen que dejar su empleo. El cuarto aspecto tiene que ver con los grupos medios y altos de la población que concentran gran parte de la riqueza nacional.

Con estas características de la sociedad mexicana, donde prevalece la exclusión, marginalidad, vulnerabilidad y concentración como resultado del proceso de globalización y de las políticas internas, es necesario que el Estado adquiriera un carácter social que disminuya los desequilibrios, reduzca las desigualdades, para de esta manera limitar los factores de ingobernabilidad como la delincuencia, inseguridad, desempleo, comercio informal que son producto de las contradicciones y tensiones que se observan en la sociedad ante la falta de alternativas para su desarrollo.

¹⁸⁴ González, Tiburcio Enrique “La política social en México” *Prospectiva*, Marzo 2000, p. 5

5.2 Los movimientos sociales

Los efectos de los procesos de globalización en la sociedad tienden a acentuar las tensiones sociales debido a que los sectores populares han perdido identidad y capacidad para ajustarse a los cambios, ante la carencia de un referente político, el movimiento popular ha sido desplazado de su espacio político y doctrinal.

En este contexto, los ciudadanos ven limitada su capacidad para participar y orientar las acciones de gobierno, por lo que han respondido mediante la búsqueda de:¹⁸⁵

- La democratización de la sociedad, en el más amplio sentido de la palabra y la consolidación de la democracia.
- La construcción de una sociedad en la que se materialicen la unidad, autonomía y democracia de las fuerzas políticas y sociales. Se busca como opción la democratización de la sociedad de “abajo hacia arriba” y no a la inversa.
- Fortalecer la nueva “Identidad” y la representatividad de la sociedad civil.
- Apropiarse del modelo vigente y lo que es más importante apropiarse de la modernización y de la transición.
- Establecer nuevas formas de organización y nuevas políticas de alianzas en el marco de la amplia y heterogénea movilización social.
- Capitalizar políticamente los costos sociales provocados por las políticas de ajuste y liberalización del mercado.
- Eficacia en las distintas formas de lucha y de acción política y clara orientación estratégica electoral y estrategia política de más largo aliento.
- Fomentar la “solidaridad política nacional” con el objeto de alterar los efectos de la pobreza y del deterioro de las condiciones de vida de la población.

Ante la fuerza del mercado, la imposición de esquemas de desarrollo globales, la sociedad busca en su interior los métodos por los cuales paliar los efectos de los procesos de

¹⁸⁵ Jiménez, Cabrera Edgar “Proceso democrático y gobernabilidad en América Latina” en Gobernabilidad y globalización, p. 36

integración económica, de liberalización de mercados, que son producto de los cambios en el orden económico mundial y que repercuten en la forma que en los gobiernos deciden y actúan en función de intereses supranacionales, por lo que los movimientos sociales son una forma de expresión contra políticas impuestas por instituciones internacionales y procesos globalizadores que van introduciéndose en la cultura y tradición de los pueblos.

En ese sentido, “la desigualdad no es nueva pero sus dimensiones han crecido exponencialmente. Y si el antiguo Estado sólo alcanzaba a cumplir parcialmente la meta de equilibrar mejor a las sociedades, ¿qué puede esperarse de una mediación tan debilitada cuando se ha desgastado tanto la fortaleza del Estado?”.¹⁸⁶

Ante este panorama es necesario que se produzca un Estado social que implemente políticas sociales capaces de paliar los grandes problemas del país, en particular referente a la generación de empleos, de reactivar la economía, así como de atender de manera eficaz a los sectores más pobres, de esa manera se reducirán las tensiones sociales y con ello se disminuirán los conflictos, lo cual redundará en una mayor estabilidad social.

¹⁸⁶ González, Pedrero La política ya no es lo que era, p. 15

5.3 La soberanía

El concepto de soberanía “sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto tal concepto está estrechamente vinculado al poder político: en efecto, la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho.”¹⁸⁷

De esta manera la soberanía recae en el poder político que tiene el Estado para conducir la sociedad hacia determinados objetivos, sin embargo, “el avance de la globalización que irradia a su paso un “mundo de oportunidades”, se encuentra acompañado de la profundización de las restricciones previamente constituidas. Las sociedades de la periferia no son más soberanas, ni siquiera para decidir sobre sus recursos. Cada vez más las decisiones tienden a ser adoptadas lejos del movimiento real de las necesidades del desarrollo.”¹⁸⁸

De tal forma que no ha desaparecido el Estado-nación, pero el Estado benefactor se ha desvanecido, mientras que nuevas estructuras forjadas en y por la globalización, van ocupando los terrenos que antes constituían el espacio del Estado.

Por lo que, el “Estado-nación se agrandó y creció tanto que se desdibujó. Se perdió la moneda nacional, se borraron las fronteras, se fue desvaneciendo paulatinamente la soberanía nacional. Creció un nuevo espacio político a expensas del Estado-nación. Las tecnologías globalizadoras han propiciado un salto cuantitativo y cualitativo al que todavía no acabamos de acostumbrarnos. Satélites y comunicaciones globales nos inscriben, a la vez, en lo local, en lo nacional y en lo global.”¹⁸⁹

¹⁸⁷ Matteucci, Nicola Diccionario de política l-z, p. 1483

¹⁸⁸ Salinas, Figueredo Darío op.cit, p. 400

¹⁸⁹ González, Pedrero Enrique La política ya no es lo que era, p. 11

En ese sentido, el poder político se encuentra cercado por el poder comercial y financiero que determina la velocidad del cambio económico, comercial y tecnológico, impulsado por los procesos de globalización, que derivan en que los márgenes de acción de los gobiernos sean cada vez menores.

De manera que, “los actores y procesos supranacionales han pasado a ser participantes naturales de la escena política nacional. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tienen, hoy, mayores resortes para orientar las políticas públicas que la más poderosa coalición parlamentaria. Un narcotráfico globalizado entroniza y derriba gobiernos. Una crisis económica en un país produce efectos en cascada sobre otras economías aparentemente sólidas. Las presiones gubernamentales de un país central conducen en otros, dependientes de aquél, a legislaciones proclives a los intereses económicos del centro. Los cambios en la economía mundial reformulan las situaciones de ventajas comparativas tradicionales, exigen una mayor articulación y dependencia del sector primario respecto al capital industrial, comercial y financiero, y subordinan los instrumentos de política económica domésticos a decisiones supranacionales.”¹⁹⁰

La globalización ha modificado las alianzas políticas tradicionales y está obligando a los gobiernos a modificar sus decisiones, generando una falta de control sobre las variables financieras y monetarias que ha puesto en tela de juicio a la soberanía, sobre todo en el plano interno para corregir los efectos negativos que las transformaciones globalizadoras producen.

El resultado de los procesos de globalización han tenido un impacto en “el Estado-nación que sufre una doble erosión en su soberanía. Por una parte, desde afuera y desde arriba, por el impacto de la transnacionalización y la nueva división mundial del trabajo. Desde abajo y desde adentro, por el crecimiento insuficiente e incierto, la crisis y disolución sociales, la conflictividad y desestabilización políticas, y la segmentación de las sociedades.”¹⁹¹

¹⁹⁰ Oszlak, Oscar “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego” en CLAD, No. 9 octubre 1997, p.22

¹⁹¹ Kaplan, Marcos “Estado, democratización y gobernabilidad en la globalización: la problemática latinoamericana” en Democracia y gobernabilidad, p.114

En este contexto, los Estados pueden seguir ejerciendo su soberanía; aceptar restricciones a la misma pero adquirir nuevas capacidades para regular mejor las fuerzas transnacionales que están más allá de su control efectivo; involucrarse en nuevas formas de participación e intervención de políticas internacionales; renovar sus derechos y obligaciones a través del sistema internacional, para limitar los efectos de la globalización y dotar al Estado de la capacidad decisión autónoma necesaria para resolver los problemas que enfrenta.

5.4 La reforma del Estado

La reforma del Estado “se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial, sobre todo a partir de rebasar la visión tecnocrática e internalista que la dominó en los años ochenta. Actualmente cuando se habla de reforma del Estado se hace referencia, sobre todo, a la reconstrucción del Estado; se trata, en general, de construir un Estado para el siglo XXI que garantice el cumplimiento de los contratos económicos y sea lo suficientemente fuerte para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional.”¹⁹²

En la situación de México, la participación del Estado en la economía, se ha centrado en la discusión de dos posiciones extremas:¹⁹³

- a) a favor del Estado mínimo, sosteniendo la tesis de que la propiedad privada no sólo estimula y propicia la iniciativa y la creatividad individual sino que, además favorece la vida democrática y las libertades políticas y conduce a un mejor aprovechamiento de los recursos;
- b) a favor de un Estado interventor , sosteniendo que la estatización de la economía es condición suficiente para ampliar la vida democrática y garantizar el uso eficaz y eficiente de los recursos.

En ese sentido, surge la pregunta “¿puede el mercado imperar sin el Estado? ¿puede pedírsele a lo que es distinto que resuelva el problema de la seguridad social, de los desequilibrios sociales, el drama de las desigualdades económicas, el desiderátum de una repartición más justa del ingreso? Porque ese era el papel que jugaba el Estado cuando intervenía en la economía para propiciar un equilibrio que hoy naturalmente no se produce. El mercado mundial, esa enorme y gélida abstracción, ha producido a muy pocos ricos y a

¹⁹² González, Tiburcio Enrique op.cit., p.36

¹⁹³ Tello, Macías Carlos “Estado y economía” Economía Informa, No. 318, p.6

una inmensidad de pobres. Y ese es un problema mayúsculo que tendrá que enfrentar a la larga, globalmente el Estado.”¹⁹⁴

En este sentido, “la reforma del estado expresa, una redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado, constituye una nueva dimensión de los espacios de responsabilidad de la sociedad civil y el aparato estatal. Este planteamiento entiende la reforma del Estado desde una perspectiva global de carácter político, normativo y administrativo.”¹⁹⁵

El Estado deberá jugar un papel más protagónico en la conducción de la vida económica y social de los países, aunque las tendencias a nivel mundial sean contrarias. Esto se debe principalmente a que en muchos casos aún es incipiente la capacidad de movilización y responsabilidad de la sociedad, donde la participación estatal es prácticamente única.

Por lo que “el Estado deberá tomar en consideración tres puntos adicionales en la agenda de reforma: la obligada consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico con estabilidad y la reducción de la desigualdad social; son estas tres especificidades las que determinan en gran medida los nuevos horizontes de la reforma del Estado.”¹⁹⁶

En México la situación de gobierno dividido, en el cual el partido político con mayoría es opuesto al del presidente, ha generado que no se logren los acuerdos o consensos políticos en torno a las reformas fiscal, laboral y energética que propone el gobierno, lo que pone en riesgo la gobernabilidad, ante la incapacidad de llegar a puntos de negociación entre los distintos actores políticos.

Por tanto, la reforma del Estado tendrá que ser sistémica para efectuar un conjunto amplio y equilibrado de modificaciones constitucionales. Puesto que el país se encuentra ante la necesidad de construir un nuevo entramado constitucional, que no puede satisfacerse a

¹⁹⁴ González, Pedrero Enrique *La política ya no es lo que era*, p. 15

¹⁹⁵ Jiménez, Cabrera Edgar “Proceso democrático y gobernabilidad en América Latina” en: *Gobernabilidad y Globalización*, p.47

¹⁹⁶ González, Tiburcio Enrique op.cit., p.37

través de iniciativas fragmentadas, que no avanzan ni se articulan frente a la polarización política y las urgencias de corto plazo, es necesario evitar posiciones coyunturales diseñadas con propósitos de propaganda personal o partidaria que impidan elaborar una reforma adecuada.

La reforma del Estado debe pasar por los siguientes aspectos:¹⁹⁷

En primer lugar por el senado de la república, como representante de aquellas facultades que históricamente los estados confirieron a la Federación, tiene que ser fortalecido y recuperar su carácter federal.

En segundo lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se enfrenta a decidir en derecho, sobre las controversias que los ciudadanos interponen contra la autoridad, y resolver problemas entre autoridades constituidas, con la carga y ponderación política que ello representa, por lo que una corte constitucional que dirima las controversias sería la alternativa.

En tercer lugar, para la instauración de un federalismo moderno es necesario un sistema semipresidencial en el cual exista un jefe de Estado que represente a todas las entidades de la Unión y a todos los ciudadanos, que sea garante de la autonomía nacional, y un jefe de gobierno que sea resultado de la mayoría en el congreso.

En cuarto lugar tiene que ver con el acotamiento el sistema competencial de la Federación, para lo cual se tienen 3 métodos; uno el de la constitución actual que en su artículo 124 define las facultades explícitamente concedidas a la Federación y el resto son competencia de las entidades federativas; otra es la opuesta, consagrar explícitamente las facultades de éstas, y el tercer método consiste en fijar tres órdenes de competencias: las de la Federación, las de los estados y otras que se comparten, por tal motivo lo más viable es mantener el régimen actual y la franja de facultades compartidas resolverlas a través de leyes orgánicas.

¹⁹⁷ Muñoz, Ledo Porfirio “Reforma federalista del Estado” en El Universal 17 de junio 2003

En quinto lugar, el régimen fiscal o hacendario, para ello es necesario un proceso que permita la devolución de las fuentes contributivas a los estados, con un carácter gradual pero programado en el tiempo, porque se trata también de descentralizar, o más bien de transferir a los estados competencias, facultades, atribuciones e instituciones, es decir, avanzar hacia un modelo que permita el funcionamiento federativo del sistema fiscal y fortalezca, a la vez, el carácter compensatorio del mismo.

Un último aspecto se relaciona con establecer reformas al régimen municipal que propicien su fortalecimiento fiscal, implementen la modernización administrativa, así como democratizar sus sistemas electorales.

En ese sentido, es necesario un “acuerdo nacional para la reforma institucional, para ello se tiene que detener esa avalancha irresponsable de pequeñas reformas de coyuntura y proceder a la revisión integral de la Constitución Política del país. En función de que la legitimidad democrática exige la construcción de nuevos consensos y que, por definición, un nuevo régimen no puede florecer dentro de las instituciones del antiguo sistema.”¹⁹⁸

Por tal motivo se requiere de una “reforma del Estado pactada, que establezca las bases para un acuerdo para destrabar lo que está atorado. Para pasar de la alternancia a una política alternativa que cree una nueva cultura política. Porque hubo alternancia: salió Zedillo y entró Fox. Pero las instituciones, en términos generales, son las mismas. No cambian, ni pueden cambiar, de la noche a la mañana. Hay que tener con qué sustituirlas. Tener una política de recambio que lleve a construir las nuevas instituciones que necesitan los tiempos nuevos.”¹⁹⁹

La sociedad mexicana se encuentra ante la incertidumbre del futuro por la falta de un proyecto de gobierno que disminuya el riesgo económico ante las presiones internacionales, que evite el desorden y el caos social por la falta de sensibilidad política para resolver los

¹⁹⁸ Muñoz, Ledo Porfirio Diálogos nacionales, p. 109

¹⁹⁹ González, Pedrero Enrique Diálogos nacionales, p. 25

problemas del país como el empleo, la seguridad social, etc; por lo que es necesario que los actores políticos y sociales generen alternativas para garantizar la gobernabilidad y estabilidad del régimen; de lo contrario los movimientos sociales se incrementarán y la respuesta del gobierno será cada vez más ineficiente.

De tal manera que es necesaria una agenda mínima pero estratégica que ayude a revertir el deterioro de las instituciones y recupere la confianza en la ciudadanía, que permita establecer reformas puntuales que promuevan la colaboración entre poderes e incentiven el acuerdo entre grupos parlamentarios, que anticipe escenarios de conflicto y dote al país de herramientas institucionales para enfrentarlos.

5.5 Las reformas estructurales como factor de gobernabilidad

Los problemas de la alternancia política en México se observan en la falta de un proyecto nacional que abarque a los diferentes actores de la sociedad, así como en la debilidad de un liderazgo presidencial que no tiene el apoyo del congreso para llevar a cabo sus políticas y programas, ante esta situación de gobierno dividido se requiere de un arreglo institucional que permita establecer reglas claras para el ejercicio del funcionamiento del gobierno.

La administración actual ha centrado su estrategia para crear expectativas que no se han cumplido en la medida que su acción es ineficaz ante los graves problemas que enfrenta el país, como son el desempleo, la pobreza, la inseguridad, etc; que van contribuyendo a la falta de confianza y credibilidad en las instituciones que son encargadas de atender las demandas ciudadanas.

De manera que es necesario que se reformen las instituciones para que respondan a las nuevas exigencias de una sociedad más participativa, plural, que se manifiesta de diversas formas, por lo que el gobierno deberá actuar con mayor transparencia, legalidad, para fortalecer las instituciones, así como apoyarse en la democracia como medio para resolver las diferencias, los conflictos y las contradicciones de las distintas fuerzas políticas.

El gobierno de Vicente Fox plantea llevar a cabo diversas reformas como la laboral, fiscal, y energética, con la finalidad de generar recursos que permitan al gobierno atender de manera eficaz los problemas sociales, al tiempo que propicien la modernización del país y favorezcan el crecimiento económico, sin embargo, la negociación de tales modificaciones involucra a diversos sectores de la sociedad que no están de acuerdo con dichos cambios, por lo que estas reformas se convierten en factores de gobernabilidad en la medida que producen tensiones al interior del régimen político.

5.5.1 La Reforma Fiscal

El gobierno ha visto mermada su eficacia en la medida que cada vez requiere de mayores recursos para atender los rezagos que el país presenta, de manera que se analiza la necesidad de una reforma sustentada en recabar mayores impuestos, puesto que “los sistemas impositivos modernos descansan fundamentalmente en los impuestos sobre la renta y al valor agregado, y en particular en éste último, porque su eficiencia mejora de manera considerable cuando es de aplicación general.”²⁰⁰

Sin embargo, es necesario que los actores sociales y políticos, participen en el proceso de reforma para que ésta sea reflejo de los diferentes integrantes de la sociedad, esto permitirá involucrar a las distintas posiciones y percepciones sobre cual es la alternativa más viable que necesita el país ante la falta de crecimiento económico, lo cual otorgará mayor legitimidad a la misma y favorecerá la estabilidad del régimen en la medida que se tomen medidas aceptadas por la mayoría de la población.

En este sentido, el Estado requiere de más recursos para resolver las demandas sociales, para ello es necesario que adopte los principios básicos del sistema tributario:²⁰¹

- 1) equidad, que no sean parciales y abarquen a todos los beneficiarios del servicio público;
- 2) justicia, sin afectar a los individuos que menos tienen;
- 3) precaución y corrección, debe corregir las imperfecciones existentes en el mercado;
- 4) sustentabilidad, que permita cubrir los gastos del gobierno;
- 5) estabilización, que propicie la estabilidad macroeconómica;
- 6) estímulo, es decir, el sistema fiscal debe orientarse para no obstaculizar el desarrollo, sino para propiciarlo.

Debido a que uno de los problemas graves en el país es la evasión fiscal, se requiere una reforma fiscal en México que contemple una administración eficiente y permita una recaudación más alta, y que además, no represente altos costos y sea de carácter general, voluntaria, oportuna y haga cumplir la legislación fiscal.

²⁰⁰ La Jornada, 30 de octubre, p.7

Los elementos para una reforma fiscal con un enfoque integral del desarrollo contemplarían:²⁰²

- 1) Como punto de partida de una agenda contra la pobreza, los gobiernos deberían asumir el compromiso de crear empleos, para tal efecto, se requiere remover obstáculos que impiden la creación de puestos de trabajo, entre ellos la falta de crédito, las altas tasas de interés y los tipos de cambio sobrevaluados, fomentar la equidad; impulsar programas que promuevan el ahorro tanto rural como urbano.
- 2) El elemento más importante de la movilidad social es, posiblemente la educación. Hoy en día queremos formar ciudadanos que sepan hacer valer sus derechos y que estén preparados para seguir un proceso de aprendizaje a lo largo de toda su vida, que tengan los conocimientos necesarios para desenvolverse en una sociedad moderna. Por tal motivo la educación es fundamental para aumentar la productividad del país.
- 3) El objetivo de la política tributaria debería ser la promoción de la equidad, la estabilidad y el crecimiento sostenible, así como crear estructuras impositivas resistentes a la corrupción.
- 4) Es necesario reconfigurar un banco central que represente los intereses de los ciudadanos, con un enfoque equilibrado de la lucha contra la inflación y la promoción del crecimiento y el empleo, y que a la vez se ocupe de la creación de instituciones financieras que garanticen la circulación del crédito en toda la sociedad.
- 5) El uso de políticas industriales, a pesar de que el sistema de comercio mundial ha puesto limitaciones en cuanto al uso que pueden hacer los gobiernos de algunas técnicas, es necesario que el gobierno tenga una función catalizadora que contribuya a que los mercados funcionen mejor y dar forma a la economía.
- 6) El gobierno debe ayudar a crear una red de protección social ante los excesos cometidos en ciertas partes de la red de seguridad social y, en particular en los programas de pensiones.
- 7) El crecimiento, la reducción de la pobreza y la protección al medio ambiente se complementan por lo que es necesario tener una política en relación a este último.

²⁰¹ Ruiz, Durán Clemente “Estado y reforma fiscal” *Economía Informa*, No. 318, julio-agosto 2003, p.60

²⁰² Márquez, Ayala David “La reforma de las reformas” *La jornada*, 27 de octubre 2003

- 8) Definir un marco regulatorio adecuado; se requiere abatir la corrupción (pública y privada) y un buen antídoto es la transparencia, es básico lograr estabilidad en la economía, evitar la monopolización y garantizar una competencia efectiva.

Teniendo en cuenta estos puntos es necesario considerar que no es posible realizar una reforma fiscal si no hay crecimiento económico que permita una distribución equitativa de los ingresos, que disminuya la desigualdad social, para ello se requiere establecer una política económica orientada hacia reducir la pobreza, aumentar el empleo, incentivar la educación como una forma de movilidad social que ayude a disminuir las condiciones de vida de la mayoría de la población.

El papel del gobierno es fundamental para establecer las condiciones para la inversión pública y privada para generar empleos y salarios suficientes, así como la creación de infraestructura económica y social; al mismo tiempo de proveer de los estímulos necesarios para fortalecer el mercado interno, por lo que su actuación es de vital importancia para llevar a cabo estas acciones, que son indispensables para el desarrollo del país.

La relación del ejecutivo con el congreso y los partidos políticos será fundamental para concretar los cambios necesarios en materia tributaria, de ello dependerá la legitimidad y confianza en los mismos, porque sin un acuerdo incluyente de las distintas fuerzas políticas en el resultado final, la reforma fiscal se verá afectada por un rechazo a las medidas, lo que repercutirá en la gobernabilidad en la medida que no exista una aprobación por parte de la sociedad civil.

5.5.2 La Reforma Energética

La falta de desarrollo económico, la grave situación de desempleo, la pobreza que afecta a gran parte de la población, hacen que se busquen nuevas alternativas para mejorar esas condiciones, lo que obliga a plantear la necesidad de realizar cambios en diversas áreas estratégicas para el país, buscando atraer inversiones que permitan el crecimiento económico y el desarrollo industrial.

En este sentido, “los partidarios de la participación privada creen que la lógica económica es un argumento suficiente para lograr la reforma, mientras que los “antineoliberales” creen que hay una conspiración para apropiarse de la riqueza nacional y afirman que el gobierno sí tiene los recursos para garantizar una oferta suficiente de electricidad.”²⁰³

De tal forma que el gobierno actual manifiesta su interés hacia buscar una reforma energética que incluya cuatro características fundamentales, estímulo de la competencia, mejoría permanente de la regulación, libertad de elección del consumidor y una supervisión rigurosa.

Por lo tanto, la inversión privada en el sector energético, permitirá mayores opciones al consumidor, favorecerá la competencia, pero una de las limitantes para que sea eficaz el proceso es el marco jurídico, porque no se cuenta con los mecanismos de supervisión y regulación necesarios para garantizar su eficacia.

Sin embargo, existen hechos y percepciones en la opinión pública de la sociedad mexicana que impiden realizar la reforma, entre los cuales considera a los siguientes:²⁰⁴

a) Percepción de fracaso de las reformas neoliberales. Debido a que los niveles de

²⁰³ Ugalde, Luis Carlos “Por qué no se aprueba la reforma eléctrica en México” en Este País, No. 151, octubre 2003, p.37

²⁰⁴ Idem, p. 38

vida de la población mexicana no mejoraron como resultado de las privatizaciones y de otras reformas de mercado durante los años noventa, e incluso los salarios reales de muchos grupos sociales disminuyeron, la gente percibe que esas reformas, vendidas en su momento como la antesala de la prosperidad, son en realidad ineficaces e incluso contraproducentes.

- b) Mitos ideológicos. Aunque la soberanía territorial ya no está en peligro, muchas décadas de adoctrinamiento mantienen el celo antiimperialista aun y cuando las condiciones internacionales hayan cambiado. Hoy la privatización y la inversión privada extranjera son rechazadas porque algunos grupos las perciben como nuevas formas de colonialismo, al igual que en otras excolonias de América Latina.
- c) Desconfianza en la propiedad privada. La privatización se convirtió en una palabra “negativa”, no sólo por sus connotaciones históricas, sino también porque otros procesos de privatización previos estuvieron plagados de corrupción y no produjeron los beneficios de equidad que se habían prometido. En materia eléctrica, la administración del presidente Fox diseñó una propuesta moderna que se aleja de la propuesta de reforma de su antecesor el presidente Zedillo, que buscaba privatizar los activos de la CFE y de LFC. La administración actual ha argumentado de manera reiterada que no se trata de un proceso privatizador sino de permitir nueva inversión privada en nuevas plantas de generación.
- d) Privatización y corrupción. Un elemento adicional que ha desacreditado a las privatizaciones y a las reformas de mercado es que la implementación de muchos de esos procesos estuvo plagada de corrupción durante la década de los noventa.
- e) Falta de sentido de urgencia. La administración del presidente Fox ha sido incapaz de convencer sobre las urgencia de la reforma del sector eléctrico.

Además de que existen dos razones fundamentales que se convierten en serios obstáculos para la reforma “por un lado, 60% de los mexicanos cree que los derechos de los trabajadores no serían respetados si hay reforma. Por otro, una mayoría percibe que las tarifas podrían incrementarse como resultado de la inversión privada en la industria. La

primera creencia incrementa el antagonismo de los sindicatos a la reforma; la segunda incrementa la oposición de los partidos en el congreso.”²⁰⁵

La disyuntiva se encuentra en la definición del papel del Estado en áreas estratégicas, puesto que su actuación es fundamental para incentivar el crecimiento económico, de manera que la inversión pública es vital para modernizar el sector energético, sin embargo la participación del sector privado es fundamental para garantizar el desarrollo industrial que se requiere, de modo que es necesario formular una alternativa que concilie estas contradicciones al interior del régimen político.

Por lo que es necesario una reforma que agrupe a los distintos sectores, político, empresarial, social, para que cuente con la confianza y credibilidad necesaria a fin de que pueda responder a las expectativas generadas, y sobre todo, mejore las condiciones prevalecientes, de manera que produzca un desarrollo industrial, al mismo tiempo que otorgará mayor certidumbre en el rumbo del país.

²⁰⁵ Idem, p.39

5.5.3 La Reforma Laboral

La globalización ha producido cambios de orden tecnológico, científico, cultural que han modificado la cultura de las sociedades, lo que se ve reflejado también en las relaciones laborales, puesto que “se avanza hacia mercados caracterizados, de un lado, por un núcleo progresivamente declinante de trabajadores de mayor calificación y productividad, con contratos más estables o indefinidos, con coberturas sociales más amplias, con condiciones de trabajo más dignas y, desde luego, con salarios en promedio más altos; y del otro, por un sector o segmento de trabajadores de menor calificación y productividad, con contratos a tiempo parcial, temporales, o incluso sin contrato, y con salarios en general notoriamente más bajos.”²⁰⁶

Esta situación producto del sistema económico mundial, donde se busca reducir costos y aumentar la competitividad para ganar mercados, ha dado paso al “nacimiento y desarrollo de un segmento de trabajadores crecientemente precarizados, tanto en sus relaciones contractuales con el empleador, habitualmente un empresario subcontratista, como en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y a sus niveles de salario.”²⁰⁷

De tal forma que el rompimiento de los viejos esquemas del mercado de trabajo ha sido desplazado por el surgimiento de la flexibilización laboral debido a que ésta permite reducir los costos de los sistemas productivos, sin embargo el resultado de éstos procesos de flexibilización de las relaciones laborales, es el crecimiento del trabajo por tiempo determinado, y particularmente del trabajo temporal que determina la precarización del empleo.

En estas circunstancias internacionales, los países menos favorecidos por la situación de competencia y apertura económica, han procedido a realizar reformas laborales para ajustarse al nuevo contexto, lo cual se observa en la introducción de procesos de

²⁰⁶ Aquevedo, Soto Eduardo “El nuevo mundo del trabajo en América Latina. Consideraciones para la gobernabilidad” en *Gobernabilidad y globalización*, p.324

²⁰⁷ Idem, p. 325

flexibilización del mercado de trabajo que favorezcan la inversión y estimulen la competitividad de los mismos.

Estos procesos de cambio en las relaciones laborales han generado diversos resultados, entre los que destacan los siguientes:²⁰⁸

1. Posibilitar que el empleador ajuste con mayor flexibilidad y menor costo el tamaño de la plantilla de trabajadores a los requerimientos variables de la demanda, permitiendo así reducir los costos laborales.
2. Permitir reducir el costo de contratación, en la medida que el salario pagado al trabajador a tiempo determinado sea inferior al de un trabajador permanente.
3. El menor costo relativo de contratación de trabajadores temporales debería generar un aumento de la demanda por este tipo de trabajadores.
4. Como resultado de lo anterior, de manera general debería aumentar la elasticidad ingreso-empleo asalariado; esto es , el crecimiento generaría una mayor creación de puestos de trabajo asalariado.

De tal manera que se asiste a una rápida transformación de los mercados de trabajo, en el sentido de una creciente segmentación y precarización, lo que ha permitido al empresariado reducir costos, incrementar sus niveles de rentabilidad y, en algunos casos, también aumentar las tasas de acumulación.

Por lo cual si bien es cierto estos procesos de cambio laboral han favorecido la competitividad de las economías al bajar sus costos, también es cierto que tal estrategia parece útil para formas de crecimiento económico poco exigentes en empleos calificados, que impliquen creciente productividad y una sólida motivación de la fuerza de trabajo.

La orientación de una reforma laboral hacia reducir el costo del despido no cuenta con una alternativa viable para frenar el problema del desempleo, de tal forma que “en los países donde se ha abaratado el despido hay estabilidad en los empleos, y en lugar de contratos

²⁰⁸ Idem, p. 327

circunstanciales que se pueden concluir en cualquier momento se establece una estabilidad mucho mayor; y además en México hay otro problema grave: la legislación laboral propicia un desindicalismo no representativo, que establece convenios de protección con los empresarios, pero conduce a una situación terriblemente difícil para los trabajadores.”²⁰⁹

En este contexto, en México se busca realizar una reforma laboral que se ajuste a las nuevas necesidades de los sectores productivos, sin embargo la propuesta de reducir los costos de despido para fomentar el empleo, en las condiciones de desempleo por las que atraviesa el país, acelerar el despido en lugar de resolver el problema de la desocupación lo va agravar.

²⁰⁹ La Jornada, 30 octubre 2003, p. 7

Conclusiones

La gobernabilidad consiste en la autoridad y capacidad del gobierno para garantizar que el orden político establecido sea aceptado por la comunidad, es decir, en la confianza de los ciudadanos respecto de la autoridad, producto de la legitimidad y eficacia del gobierno en la solución de los demandas sociales.

La gobernabilidad de un régimen democrático tiene su base en los valores democráticos, puesto que son los que permiten establecer las reglas del juego político, de ahí la necesidad de introducir esquemas que favorezcan la tolerancia, la participación, el diálogo como métodos de resolución de los conflictos, y que estimulan el desarrollo de una cultura política democrática que beneficie a todos los sectores de la sociedad.

El Estado como encargado de producir políticas públicas que involucren a los actores políticos y sociales, requiere de reformar sus estructuras e instituciones políticas ante la necesidad del cambio que se observa en el ámbito social, cultural, económico y político, de tal forma que su actuación sea eficiente y eficaz. En ese sentido la consolidación de un Estado social es necesaria, en la medida que las políticas del gobierno se orienten a favorecer a grandes sectores de la población, es decir, aminorar los problemas pobreza que afectan de forma importante la confianza en el régimen.

Los partidos políticos son fundamentales en la búsqueda de la modernización política, en gran parte porque son los representantes de intereses, de grupos, de sectores amplios de la sociedad que influyen en la determinación de los programas, proyectos de gobierno, por lo que su función es trascendental para alcanzar acuerdos en los temas importantes del país, así como en la renovación de las élites políticas, las cuales tienen la posibilidad de modificar las conductas, prácticas y costumbres que se mantienen del régimen autoritario. En este sentido, la administración pública juega un papel esencial en la consolidación de un régimen democrático que incluya a toda la sociedad y no sea excluyente, al mismo tiempo que garantiza las condiciones para el funcionamiento del gobierno en lo que se refiere a la prestación de bienes y servicios, y en este aspecto es necesario su transformación para que

responda con oportunidad, calidad, eficacia a las demandas sociales y no se convierta en un instrumento de corrupción, ineficiencia, que acrecenta la desconfianza en la acción del gobierno.

La situación en que se encuentra el país, es de una falta de conducción política, de la inexistencia de una clase política que permita atender los asuntos de gobierno de manera eficiente, congruente, con las necesidades sociales, por lo que se atraviesa por un déficit de gobernabilidad, en el cual el gobierno no tiene la capacidad suficiente para establecer las líneas de acción que permitan la estabilidad política y el crecimiento económico. Por tal motivo, a pesar de que alguna manera el régimen ha sufrido cambios que se han producido desde finales del siglo XX, no se ha realizado la instalación de un nuevo régimen que apoyado en los cambios que se suceden, permita reformar las instituciones, establecer nuevas reglas, es decir, rehacer el Estado para que garantice el bienestar social, ante la incertidumbre del contexto internacional y las presiones internas de los diversos grupos de la sociedad mexicana.

El establecimiento de un arreglo institucional que se sustente en un marco jurídico que sea acorde con las condiciones políticas, económicas, sociales por las que atraviesa el país es de vital trascendencia para que se reafirme el Estado de derecho, puesto que sin el respeto a la autoridad formalmente constituida, sin la capacidad para que los actores políticos resuelvan sus diferencias en un ambiente propicio para ello, se traducirá en un desapego las normas, reglas básicas dentro del orden político, lo cual repercute en la capacidad del gobierno para garantizar el orden público y en la estabilidad del régimen político; al no existir una forma de canalizar las demandas de los sectores de la sociedad que conducen a una falta absoluta de justicia y apoyo al orden legal.

En ese sentido, la urgencia de consolidar un Estado de derecho que garantice los derechos y al mismo tiempo las obligaciones de los miembros de la sociedad, es fundamental para la formación de ciudadanos que permitan establecer una cultura que se sustente en los valores que sean la base para consolidar una sociedad que sea más equitativa, justa, y que reconozca los derechos de las minorías, como es el caso de los grupos indígenas, de tal

forma que la pluralidad de culturas que conforman el Estado-nación es un factor esencial para entender los cambios en la sociedad mexicana y al mismo tiempo es el camino por el cual se transitará hacia una democracia integral que permita aprovechar las diferencias para dirigir las a un desarrollo amplio de la población.

El papel del mercado dentro del contexto internacional ha marcado el rumbo de las políticas gubernamentales en el tiempo reciente, sin embargo, esto ha generado que las acciones privadas tengan una relevancia mayor ante la incapacidad del gobierno de resolver sus exigencias. En gran parte, debido a la falta de recursos del Estado, derivado de esta situación han surgido nuevos actores sociales que reclaman atención, como es el caso de los jóvenes, las mujeres, los indígenas, grupos que no se vieron favorecidos por el esquema de desarrollo y que ponen a prueba la gobernabilidad del régimen, en la medida que el Estado no genera alternativas de crecimiento y de mayor apertura a estos sectores.

El gobierno de Vicente Fox tiene rasgos particulares que derivan de una alternancia política que se manifiesta en el desacuerdo, parálisis legislativa y conflicto social en la medida que la clase gobernante no fue capaz de establecer un proyecto de país que aglutinara a todos los sectores políticos, económicos y sociales; por tal motivo no existe una clase política capaz de efectuar una transición democrática que no se limite solamente al aspecto electoral, sino que produzca un arreglo institucional que de paso a la creación de nuevas instituciones que respondan a la exigencias de la sociedad moderna.

Dentro de este contexto, los indicadores de gobernabilidad del régimen actual vistos en tres planos reflejan que por un lado la administración pública tiene un nivel medio de aceptación en la prestación de los servicios públicos, es decir, la percepción ciudadana considera que todavía es insuficiente su acción por lo que es ineficaz; mientras que la legitimidad del gobierno es cada vez más precaria en el sentido que su credibilidad y confianza tienen un nivel bajo; así como la estabilidad del régimen tiene un nivel bajo en esta percepción, debido fundamentalmente a la carencia de instrumentos y métodos necesarios para resolver los conflictos, lo que genera tensiones sociales y políticas que inciden directamente en la estabilidad del régimen.

El gobierno actual estableció la prioridad de efectuar reformas estructurales en tres ámbitos; el energético, laboral y fiscal como instrumentos necesarios para garantizar el desarrollo del país, en el primer caso, se plantea la necesidad de inversión privada en el sector para su crecimiento, en el segundo, establecer una flexibilización laboral que mejore las condiciones para la creación de empresas e inversiones, y en el último se pretende incrementar los recursos del gobierno a través de diversos impuestos, sin embargo, tales factores inciden en la gobernabilidad en la medida que es necesario establecer acuerdos y consensos que permitan establecer la viabilidad de las reformas, lo cual se refleja en las tensiones y contradicciones al interior del régimen.

El déficit de gobernabilidad que caracteriza al gobierno actual es producto del desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, generado por la inexperiencia, ineficacia del grupo gobernante y la ausencia de un liderazgo presidencial, provocan que el gobierno sea rebasado por las exigencias de los distintos grupos de la sociedad que requieren solución a sus demandas y que muestran cada vez más un mayor interés en influir y participar en las decisiones de gobierno.

En este panorama, la gobernabilidad del régimen político mexicano se sustenta en la capacidad del sistema político para absorber las demandas ciudadanas, es decir, en la medida en que el gobierno resuelva los problemas, los conflictos y atienda a una sociedad cada vez más compleja, será en esa dirección que cuente con el respaldo de la ciudadanía, lo que se traducirá en una mayor legitimidad del régimen. Así como también en la acción de un Estado eficaz que oriente sus recursos a la inversión pública y privada que incentive el desarrollo del mercado interno y la creación de infraestructura económica y social para impulsar el crecimiento económico, en esa medida resolverá los problemas de atraso social que vive la sociedad mexicana y que derivan a su vez en la falta de confianza y credibilidad de gobierno.

Bibliografía

- Acle, Tomasini Alfredo Retos y riesgos de la calidad total, Ed. Grijalbo, México, 1994.
- Aguilar, Camín Héctor A la sombra de la revolución mexicana, Ed. Cal y Arena, México, 1992.
- Alcántara, Saéz Manuel Gobernabilidad, crisis y cambio, FCE, México, 1995.
- Alvarado, Domínguez Ofelia y Miguel Ramírez Zozaya La crisis de la gobernabilidad en México, CNCPyAP, México, 1996.
- Anaya, Cadena Vicente Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Gobierno del Estado de Tlaxcala, CNCPyAP, México, 1997.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI, Madrid, 1993.
- Aristóteles La política, Ed. Espasa-Calpe, México, 1990.
- Arnaiz, Amigo Aurora Ciencia Política, UNAM, México, 1999.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo La nueva administración pública, Ed. Alianza, Madrid, 1997.
- Bobbio, Norberto Estado, Gobierno y Sociedad, FCE, México, 1992.
- Bobbio, Norberto Diccionario de Política A-J, Siglo XXI, México, 1998.
- Bobbio, Norberto Liberalismo y Democracia, FCE, México, 1991.
- Bodin, Jean Los seis libros de la República, Ed. Tecnos, Madrid, 1997.
- Calderón, Ortiz Gilberto Estado, Gobernabilidad y Administración Pública, Ed. Gernika, México, 2002.
- Camacho, Solís Manuel Diálogos nacionales; Es posible un pacto nacional?, UNAM, México, 2001.
- Camou, Antonio “Gobernabilidad y Democracia” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.6, IFE, México, 2001.
- Camou, Antonio Los desafíos de la gobernabilidad, UNAM-Plaza y Valdez-FLACSO, México, 2001.
- Campos, Álvarez Tostado Ricardo Modernización política, burocracia y democracia, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, México, 2002.

Campos, Alvarez Tostado Ricardo Apuntes sobre el Estado, la Administración Pública y sus Reformas, Liberalismo y Democracia, Géminis Editores, México, 2000.

Campos, Alvarez Tostado Ricardo Gobernación y Ética Pública, Géminis, Editores, México, 1999.

Campos, Julieta ¿Qué hacemos con los pobres?, Ed. Aguilar Nuevo Siglo, México, 1995.

Cansino, César “Democratización y Liberalización” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 14, IFE, México, 2001.

Cárdenas, Gracia Jaime “Partidos políticos y democracia” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 8, IFE, México, 2001.

Carpizo, Jorge El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México, 1993.

Carrillo, Castro Alejandro Génesis y Evolución de la Administración Pública Centralizada, México, 2002.

Carrillo, Landeros Ramiro Metodología y Administración, Ed. Limusa, México, 1996.

Castellanos, Hernández Eduardo Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México, Ed. Porrúa, México, 2004.

Conde, Francisco Javier El hombre animal político, Madrid, 1957.

Cosío, Villegas Daniel El sistema político mexicano, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1991.

Cosío, Villegas Daniel El estilo personal de gobernar, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1974.

Duverger, Maurice Los partidos políticos, FCE, México, 2002.

Elizondo, Mayer-Serra Carlos Lecturas sobre el cambio político en México, CIDE, FCE, México, 2002.

Fraga, Gabino Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1993.

Fernández, Santillan José F. “La democracia como forma de gobierno” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 3, IFE, México, 2001.

García, Cárdenas Luis “Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México” INAP, México.

García Pelayo Manuel El Estado de Partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

González, Casanova Pablo La democracia en México, Ed. Era, México, 1991.

González, Pedrero Enrique México: Transiciones Múltiples, Gobernabilidad y Estado Nacional, INAP,FCE, México, 2003.

González, Pedrero Enrique La cuerda floja, FCE, México, 1993.

González, Pedrero Enrique País de un solo hombre: el México de Santa Ana Vol. II La sociedad del fuego cruzado 1829-1836, FCE, México, 2003.

Guerrero, Omar Teoría Administrativa de la ciencia política, UNAM, México, 1976.

Habermas, Jurgen Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

Heller, Hermann Teoría del Estado, FCE, México, 1987.

Hurtado, Javier “Sistemas de gobierno y democracia” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 19, IFE, México, 2001.

Hobbes, Thomas Leviatán, FCE, México, 1984.

Inglehart, Ronald Encuesta Mundial de Valores, Febrero, 2000.

Jiménez, Cabrera Edgar y Salinas Figueredo Darío Gobernabilidad y Globalización, Ed. Gernika, México, 2003

Kaufmann, Daniel Replanteando la Gobernabilidad, Instituto del Banco Mundial, 2003.

Labastida, Martín del Campo Julio y Camou Antonio Globalización, Identidad y Democracia. México y América Latina, Siglo XXI, México, 2001.

Latinobarómetro 2004, Informe, Chile, Agosto, 2004.

Latinobarómetro 1996-2004, Chile, Agosto, 2004.

Levy, Daniel y Gabriel Székely Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano, COLMEX, México, 1985.

Lipset, Seymour El hombre político. Las bases sociales de la política, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

López, Villafañe Víctor La formación del sistema político mexicano, Siglo XXI, México, 1999.

Luján, Ponce Noemí “Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta” en Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina, IIS-UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México, 2000.

Lujambio, Alonso “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México” en Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina, FLACSO, México, 2002.

Maquiavelo, Nicolás El Príncipe, Ed. Porrúa, México, 1989.

Martínez, Silva Mario Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, V.2, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 1978.

Mosca, Gaetano La clase política, FCE, México, 1984.

Montesquieu Del espíritu de las leyes, Porrúa, México, 1988.

Nieto, Gerardo Los problemas de la alternancia política en México, Ed. Strategos, México, 2003.

North, Douglass Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1986.

Offe, Claus Contradicciones en el Estado de Bienestar, Ed. Sistema, Madrid, 1997.

Osorio, Jaime Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad, UAM, México, 1997.

Pérez, Fernando del Castillo Germán Evolución del Estado Mexicano V.I, México, 1986.

Pichardo, Pagaza Ignacio Introducción a la Administración Pública de México, I Bases y Estructura, INAP, México, 1988.

Pineda, Guadarrama Juan de Dios Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad, CNCPyAP, México, 1999.

Rose, Richard El gran gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales, FCE, México, 1996.

Rousseau, Juan Jacobo El contrato social, FCE, México, 1984.

Sánchez, González José Juan La Administración Pública como ciencia, su objeto y su estudio, Ed. Plaza y Valdes-IAPEM, México, 2001.

Sánchez, González José Juan Gestión Pública y Governance, IAPEM, México, 2002.

Sartori, Giovanni Ingeniería constitucional comparada, FCE, México, 2000.

Sartori, Giovanni Partidos y sistemas de partidos, Ed. Alianza, Madrid, 1980.

Schmidt, Samuel La capacidad de gobernar en México, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, 1997.

Secretaría de Gobernación 2ª Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, México, Febrero, 2003.

Silva-Herzog, Marquez Jesús “Esferas de la democracia” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 9, IFE, México, 2001.

Soberanes, Fernández José Luis Historia del Sistema Jurídico Mexicano, UNAM, México, 1990.

Trejo, Delarbre Raúl “Medios” en Léxico de la Política, FLACSO-FCE, México, 2000.

Uvalle, Berrones Ricardo Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México: retos y perspectivas, UNAM-Plaza y Valdes, México, 2000.

Valadés, Diego El gobierno de gabinete, UNAM, México, 2002.

Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, T.II, UNAM, México, 2001.

Valadés, Diego, et.al, Cultura de la Constitución en México. Una Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores, UNAM, TEPJF, COFEMER, México, 2004.

Villoro, Luis Estado plural, pluralidad de culturas, México, 1987.

Weber, Max Economía y Sociedad, FCE, México, 1981.

Weber, Max El político y el científico Alianza, Madrid 2000.

Documentos Institucionales

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, México, 2001.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, Junio, 2002.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, Abril, 2003.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México, Diciembre, 2001.

Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, México, Diciembre, 2002.

Hemerografía

Aburto, Muñoz Hilda “Estado, régimen y sistema político” en Revista de Administración Pública, No. 96, INAP, México, 1997.

Bailleres, Helguera José Enrique “Gobiernos divididos y yuxtapuestos en México: hacia una nueva arquitectura político-institucional” en Revista IAPEM No. 47, Sep.-Dic. 2000.

Boeninger, Edgardo “La gobernabilidad un concepto multidimensional” en Estudios Internacionales, No. 105, Chile, enero-marzo 1994.

Carnevale, Peter J. y Pruitt, Dean G. Annual Review of Psychology, N.Y. 1992.

Colomer, Josep M. “Reflexiones sobre la reforma política en México” en Suplemento del CIDE, México, 2000.

Damm, Arnal Arturo “El sistema político mexicano: fin de ciclo” Este País, Agosto 1996.

Flisfisch, Angel “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión” en Revista Mexicana de Sociología, No. 3, julio-septiembre 1989.

Fernández, Menéndez Jorge “Las riendas del país, sueltas” en Milenio, 4 de junio 2003.

González, Pedrero Enrique “Esto no es una transición”, Enfoque, suplemento de Reforma 13 de abril 2003.

González, Pedrero Enrique “La política ya no es lo que era”, México, 1997.

González, Tiburcio Enrique “Reforma del Estado y de la administración pública” Economía Informa, No. 318 julio-agosto 2003.

González, Tiburcio Enrique “La política social en México”, Prospectiva, Marzo, 2000.

Grupo Consultor Interdisciplinario, Carta de Política Mexicana, No. 308, 3 enero 2003.

Guerrero, Orozco Omar “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural” en Revista CLAD, No. 3, Caracas, Enero, 1995.

Llamas, Pichardo Darío y Díaz Hernández Martha “Impacto de los gobiernos divididos en la gobernabilidad: caso de la LIII Legislatura del Estado de México” en Apuntes Electorales, No. 8, IEEM, Toluca, México, 1998.

Márquez, Ayala David “La reforma de las reformas” La Jornada, 27 de octubre de 2003.

Moreno, Espinosa Roberto “Trascendencia histórica y significado del servicio profesional de carrera en México” Revista Servicio Profesional de Carrera, V.I, No. 2, 2004.

Muñoz, Ledo Porfirio “Reforma federalista del Estado” El Universal, 17 de junio de 2003.

Nota de la redacción La Jornada, 30 de octubre de 2003.

Oszlak, Oscar “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” Revista CLAD, No. 9 octubre de 1997, Caracas, Venezuela.

R. Dos Santos, Mario “Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina” en Revista Mexicana de Sociología, No. 1, enero-marzo 1991.

Rial, Juan “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay” en Revista Mexicana de Sociología, No. 2, abril-junio 1988.

Rodríguez, Araujo Octavio “México: dos regímenes políticos sobrepuestos” en Revista de Administración Pública, No. 96, INAP, México, 1997.

Ruiz, Durán Clemente “Estado y reforma fiscal” Economía Informa, No. 318, julio-agosto 2003.

Sonntag, Heinz R. “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI” Revista CLAD, No. 12, Octubre 1998, Caracas Venuezuela.

Tello, Macías Carlos “Estado y economía” Economía Informa, No. 318, julio-agosto 2003.

Ugalde, Luis Carlos “¿Por qué no se aprueba la reforma eléctrica en México?” Este País, No. 151, octubre de 2003.

Villarreal, Martínez Juan Carlos “Gobernabilidad y Administración Pública” Revista IAPEM, No. 45, Enero-Abril 2000.

Woldenberg, José “Para la consolidación democrática” en Enfoque, suplemento de Reforma, 2 de marzo de 2003.