



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Centro Regional de Investigación Multidisciplinaria
Facultad de Estudios Superiores Acatlán**

**LA REFORMA DE ESTADO EN EL CONTEXTO GLOBAL:
GÉNESIS Y DESENLACE DEL AJUSTE
INSTITUCIONAL EN MÉXICO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

P R E S E N T A
CÉSAR RICARDO GARCÍA RAZO

TUTORA: DRA. GILDA WALDMAN MITNICK



Ciudad Universitaria

México, 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

Agradezco profundamente y dedico esta tesis con todo cariño:

A mis padres y a mis hermanos, por darme siempre toda la libertad y el apoyo para buscar el conocimiento.

A mi querida esposa Reyna por su paciencia y entusiasmo, para motivarme a encontrar nuevos lugares de plenitud a través del saber.

A mi tutora, la Doctora Gilda Waldman, por haberme compartido su conocimiento y su tiempo a lo largo de dos gratos años, y por haberme conducido a las nuevas formas de entender y explicar la realidad social.

Al Doctor Alfredo Andrade, por su paciente atención a la génesis y desenlace de este trabajo.

A la Doctora Emma León por su apoyo generoso e incondicional.

A la Doctora Guadalupe Valencia, por su motivante empatía con esta investigación.

A mi amiga querida, la Doctora Edith Kuri y a Camilo, por su amistad sincera.

Al Dr. Fernando Castañeda, a la Dra Judit Bokser, al Maestro Carlos Hernández, a Gloria Luz, a Norma, a Jamie, a Jaime, a Rosita (d.e.p.), a Paty, a Dulce, a la UNAM, a la FCPyS, al Posgrado y a Conacyt, porque en la fuerza de su hacer cotidiano nos enaltecen a todos los mexicanos.

A la Doctora Alejandra Salas Porras por ayudarme a complementar esta tesis, a la Doctora Luisa Béjar, al Doctor Enrique Leff y a todos los maestros que me ayudaron a encontrar respuestas.

A los jóvenes que han estudiado conmigo en la clase de Formación Cívica, por inspirarme deseos de estudiar más profundamente a nuestra patria y nuestra época.

A todos aquellos que me han dado su cariño, a quienes no alcanzo a enunciar en esta página; que este esfuerzo intelectual sirva para entendernos y querernos más.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| | |
| CAPÍTULO I | |
| Del cambio de régimen al ajuste institucional. | |
| I.1.-Debates sobre el cambio de régimen. | 13 |
| I.2.-La opción del parlamentarismo en América Latina. | 18 |
| I.3.-Semipresidencialismo y semiparlamentarismo. | 20 |
| I.4.- Otras fórmulas: la fórmula “híbrida” y el presidencialismo alternativo. | 21 |
| I.5.- Hacia el ajuste institucional. | 24 |
| | |
| CAPÍTULO II | |
| El curso del ajuste institucional. | |
| II.1.-Del sistema de partidos. | 26 |
| II.2.-Diagnósticos “globales”. | 29 |
| II.3.-Ciudadanía y participación. | 32 |
| II.4.- Principales tendencias de reforma en AL. | 37 |
| II.5.-Retos de la gobernabilidad democrática. | 39 |
| | |
| CAPITULO III | |
| Desenlace del ajuste institucional. | |
| III.1.-El ajuste institucional en la perspectiva global. | 44 |
| III.2.-Los desafíos del ajuste institucional. | 48 |
| III.3.- Desigualdad social y ajuste institucional. | 51 |
| III.4.- La institución ejecutiva y la noción de <i>contrapoder</i> . | 60 |
| III.5.- Reforma de Estado, ajuste institucional y complejidad global. | 72 |
| | |
| CONCLUSIONES | 77 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 80 |

INTRODUCCIÓN

En esta tesis presento un análisis de la Reforma de Estado en nuestro país, en relación con las condiciones del orden global actual. Con el fin de alcanzar mayor claridad conceptual, es necesario señalar que por reforma de Estado se entiende al proceso de transformación de las instituciones estatales contenidas directamente en la Constitución Política. En sentido amplio, este proceso puede considerarse como un fenómeno permanente, sin embargo, a la luz de nuestra época representa una serie de temáticas muy específicas que en nuestro país han sido enunciadas en el marco de una legislación federal, que se promulgó en el año de 2007, precisamente para favorecer su comprensión y discusión. De este modo, la reciente Ley para la Reforma del Estado señala en su Artículo 12, los 5 temas, que en nuestros días, abarca principalmente el proceso de “Reforma de Estado”. Estos temas son: Régimen de Estado y de Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Reforma del Poder Judicial y Garantías Sociales¹.

En cuanto al “contexto global”, diré que en la Economía Política Internacional, se usa esa expresión referir las estructuras de influencia e interdependencia entre los actores del orden mundial, tanto de los Estados-nación como de aquellas entidades y actores que operan e influyen en distintos puntos de la geografía planetaria sin ser necesariamente Estados-nación, ni poseer dominio soberano sobre ningún territorio o población². A partir de este enfoque “global”, relativamente reciente en el marco de las ciencias sociales, se puede observar más ampliamente la gama de relaciones posibles entre las condiciones que impiden o favorecen la estabilidad operacional de los Estados³.

¹ Promulgada el 13 de Abril de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

² Cfr. Gilpin, Robert, *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2001, y Payne Anthony, *The Global Politics of Unequal Development*, Nueva York, Palgrave, 2005.

³ De entre los actores del Orden Global que no son necesariamente Estados-nación, nos interesa observar particularmente las propuestas y pronunciamientos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina, que a lo largo de este trabajo serán referidas como “agencias financieras globales”. (AFG’s por sus siglas).

Observando el curso de los argumentos que han modelado el proceso de Reforma, noté que éstos se podían agrupar claramente en dos grandes rubros: por una parte aquellos que proponían modificar el régimen de gobierno, (señalado exclusivamente como el punto I del artículo 12 de la citada Ley para la Reforma del Estado: Régimen de Estado y de Gobierno), y por otra los que promovían la implementación de diversos cambios, en su mayoría graduales, parciales o de mediano alcance, algunos mediante reformas constitucionales, pero mayormente a través de las leyes secundarias y derivadas de la misma Constitución, (señalado en los puntos II al V de la referida Ley: Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Poder Judicial y Garantías sociales), que para los efectos de este trabajo he referido como “ajuste institucional”.

De este modo analizo cómo fueron surgiendo del contexto global las principales propuestas que han modelado la Reforma de Estado en nuestro país, desde los argumentos a favor de la modificación del Régimen de gobierno hasta las temáticas referidas como “ajuste institucional” y el desenlace que dicho proceso ha tenido en las condiciones políticas y sociales de hoy.

En México, la predominancia del régimen presidencial desde su fundación hasta la fecha, y las consecuencias y derivaciones de esta única forma de gobierno, ha dado como resultado el cuestionamiento de la utilidad de este modelo que prevalece en nuestro país como principal marco institucional. Entre los primeros y más difundidos académicos que han cuestionado la utilidad del modelo presidencial, Giovanni Sartori⁴, Juan Linz y Arturo Valenzuela⁵ hicieron propuestas específicas para modificarlo, basados en la comparación con los sistemas parlamentarios europeos. Desde la década de los ochenta, estos autores señalaban al sistema presidencial como causa principal del conjunto del fracaso de los Estados Latinoamericanos, región en donde predomina esta forma de gobierno⁶. A pesar de que estas propuestas no han encontrado hasta ahora un apoyo decisivo entre las élites del poder en nuestro país, desde su origen causaron un importante debate en los sectores

⁴ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994/2005.

⁵ Linz, Juan y Valenzuela Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza Universidad, 1987/1998.

⁶ Nótese, que dicho fracaso estaba inicialmente diagnosticado a través de las frecuentes moratorias, incumplimientos y reestructuraciones requeridos en el financiamiento del pago a la deuda externa.

académicos y políticos, contribuyeron a modelar el tipo de instituciones que tenemos actualmente y aún hoy forman parte de la plataforma electoral de algunos partidos políticos⁷.

En contra de las críticas al presidencialismo, las revisiones de autores como Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, afirman que se han exagerado sus fallas inherentes, y que más allá del tipo de régimen prevaleciente, los países latinoamericanos podrían ser fortalecidos mediante el perfeccionamiento de diversos aspectos de la relación entre sus poderes estatales formales y mediante reformas graduales en sus instituciones⁸. Enseguida, autores como Daniel Chasquetti introducen la reflexión sobre las posibilidades de maximizar la eficacia del presidencialismo a través de implementarse reformas que incidan en el régimen de partidos y el sistema electoral⁹, basado a su vez en las consideraciones de Lipset¹⁰, Lijphart¹¹ y Duverger¹² sobre este tema.

Luego del magno evento de la alternancia ejecutiva del año 2000¹³, que abrió la posibilidad de implementar una transformación profunda en el Estado mexicano, por mi parte, en concordancia con el investigador Jaime Cárdenas Gracia¹⁴, consideraba conveniente que se suprimiera el régimen presidencial para dar luz a una era parlamentaria, porque me parecía que en el poder ejecutivo se acumulaba una enorme cantidad de vicios que lo hacía incompatible con el despliegue efectivo de la democracia¹⁵. Sin embargo, a

⁷ Actualmente el PRD.

⁸ Como señalan: "...por medio de una atención cuidadosa al diseño constitucional e institucional, sus ventajas (del presidencialismo) pueden ser maximizadas y reducidas sus desventajas", en Mainwaring, Scott y Shugart, M. Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 62.

⁹ Chasquetti, Daniel, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 2001

¹⁰ Lipset, Seymour, *El hombre político. Las Bases Sociales de la Política*, Buenos Aires: Tecnos-REI, 1988 (1959).

¹¹ Lijphart, Arendt, *Democracias en las Sociedades Plurales. Un estudio comparativo*, Madrid: Alianza Editorial, 1977.

¹² Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Madrid, Alianza, 1957.

¹³ La alternancia ejecutiva mediante la derrota del PRI luego de casi 70 años de gobierno ininterrumpido.

¹⁴ Cárdenas Gracia Jaime F., *Una constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, UNAM, 1996.

¹⁵ En mi tesis de licenciatura señalé que el factor más importante que opera en contra del presidencialismo es la enorme acumulación de recursos humanos y financieros, dispuestos formalmente al amparo de una gran discrecionalidad, concedida a la figura unipersonal del titular del poder ejecutivo. Cfr. García Razo, César, *Consideraciones para una reforma en México*, Tesis de licenciatura, Universidad Panamericana, México, 2001.

pesar de que las propuestas para modificar el régimen se encontraban en el ambiente nacional, a través de autores como el ya referido Cárdenas Gracia y un sinnúmero de políticos y agentes destacados de la sociedad (hasta 32 en 2004, referidos como participantes en el Foro sobre Gobernabilidad Democrática de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados)¹⁶, no se alcanzaron los niveles de consenso suficientes para implementar una transformación de este tamaño, y tras la alternancia presidencial, a pesar de las expectativas de “cambio” generadas por el nuevo gobierno¹⁷, por el contrario de apoyar esta propuesta, la iniciativa del poder ejecutivo, tan requerida para definir un rumbo respecto de este tema, se inclinó por un ajuste institucional, como el propuesto por un sector de los académicos más importantes del entorno internacional, que coincidía con las propuestas de las agencias financieras globales¹⁸.

De este modo, nuestro sistema político se ha transformado principalmente en sus estructuras intermedias, a través de reformas en las leyes derivadas de la Constitución, y eventualmente reformando algunos aspectos de la misma, sobre los cuales sí se lograron algunos acuerdos entre las distintas facciones del poder legislativo. Con esta situación, la primera gran oportunidad de dar luz a un cambio profundo en el Estado mexicano luego de casi un siglo de monopolio partidista¹⁹, quedó limitada para convertirse en un ajuste institucional, compuesto de una serie de iniciativas de alcance más moderado de lo que representaría, hasta ahora, un cambio de régimen.

¹⁶ “Para asombro de todos, en este foro, personajes políticos, académicos e incluso periodistas, estuvieron de acuerdo con instaurar en nuestro sistema político la figura de jefe de gabinete o, de plano, transitar a un sistema semipresidencial o a uno parlamentario. Fueron René Arce Islas, Manlio Fabio Beltrones, José Alberto Aguilar Iñárritu, Marco Antonio Adame, Arturo Nuñez Esteva (Coparmex), Alberto Anaya, Agustín Rodríguez, Denisse Dresser, Víctor Flores Olea, Héctor Aguilar Camín, José Woldenberg, José Paoli Bolio, Porfirio Muñoz Ledo, David Ibarra, Jorge Chabat, Adolfo Aguilar Zínzer (q.e.p.d.), Amalia García, Ángel Buendía Tirado, José Antonio Crespo, Alonso Lujambio, José Fernández Santillán, Diego Valadés, Jesús Silva Herzog, Cuauhtémoc Cárdenas, Alberto Aziz, Pablo Gómez, Javier Corral, César Jáuregui, Jorge Castañeda, Lázaro Cárdenas Batel, el entonces secretario de gobernación, Santiago Creel, y Felipe Calderón”, Cita de Ricardo Álvarez Arredondo, en “Invención, actualización y vigencia del parlamentarismo mexicano”. En el apartado sobre memoria del Foro sobre Gobernabilidad Democrática en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, 2004. <http://ierd.prd.org.mx/coy142/RAA1.htm>.

¹⁷ En el discurso oficial del día de la Constitución del año 2002, el presidente Vicente Fox refrendó su intención y compromiso de proponer y promover una revisión integral de la Constitución Mexicana. Para adecuarla a las necesidades políticas del país. <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=2505>.

¹⁸ Particularmente del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, de acuerdo a lo que se presenta en el capítulo II de este trabajo.

¹⁹ El PRI gobernó ininterrumpidamente 69 años, desde su creación en 1939, hasta el año 2000.

Por otra parte, desde el panorama de la Economía Política Internacional encontré recientemente un debate que resulta muy importante para nuestro tema, y que versa sobre el papel que el mercado y el Estado deben jugar en la conformación y desarrollo de la sociedad del siglo XXI. En la argumentación de algunos autores como Kenichi Ohmae²⁰, las funciones sociales que han caracterizado al Estado a lo largo de muchos años deberán desaparecer con la finalidad de procurar la formación de sociedades más autosuficientes y responsables²¹. Pero el hecho es que paradójicamente, más allá de esta restrictiva concepción del Estado, que ha sido promovido y desarrollado también en el seno de las agencias financieras globales²², en los países más desarrollados se preservan dichas funciones asistenciales del Estado, como se puede ver en países como E.U., Canadá, Francia y Reino Unido, tan solo por citar algunos casos²³.

En la era global, la expansión del liberalismo económico en la dirección de separar el Estado de la economía, ha encontrado nuevas condiciones, inexistentes en la época de Adam Smith; recientemente el desarrollo tecnológico de las comunicaciones constituye uno de los factores más favorecedores a dicha expansión, ya que por ejemplo, facilita el flujo de capital financiero a través de redes bancarias y dificulta su control por parte del Estado. Si el fenómeno de la globalización está pulsando hacia la completa libertad de flujo mercantil, y para ello la supresión de cualquier arancel y la reducción del Estado a un mínimo inédito²⁴, más aún, desde las perspectivas que han sido calificadas como ultraliberales e hiperglobalizadoras, autores como Held²⁵ y el ya referido Ohmae, apuestan por el triunfo del mercado sobre los poderes estatales, sosteniendo que la globalización generaría nuevos tipos de organización social que eventualmente sustituirán al Estado-nación como la unidad principal del orden global.

²⁰ Ver Ohmae, Kenichi, *El fin del Estado Nación*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

²¹ La experiencia histórica de la Ley de Speenhamland en el Reino Unido, analizada por Karl Polanyi en “La Gran Transformación” puede verse como un argumento a favor de esto. Ver: Ver: Polanyi, Karl, *La gran transformación*, FCE, México, 1992, Pp. 128-137.

²² La prueba de esto se puede apreciar a través de los reportes anuales de las agencias financieras globales, que van analizando el acontecer mundial y delineando las estrategias, que tarde o temprano son promovidas a nivel local, en los distintos países.

²³ Cfr. Payne, Anthony, *The Global Politics of Unequal Development*, Nueva York, Palgrave, 2005.

²⁴ Mínimo en sus atribuciones, pero máximo en su eficacia, como propone Fukuyama. Ver Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado*, Barcelona, Ediciones B, 2004.

²⁵ Ver Held, David, “Corporate power and global production networks”. *Global Transformations*, London, Routledge, 1999.

La posición hiperglobalizadora pone a consideración la posibilidad del desmantelamiento Estatal, particularmente de los países en vías de desarrollo, dado el progresivo desgaste de los poderes estatales actualmente en curso²⁶. En este orden de ideas, sugerir ese posible triunfo de las fuerzas del mercado sobre los poderes estatales implicaría que las funciones de seguridad, asistencia social y desarrollo fueran asumidas por entidades privadas ajustadas para tal propósito, cuya naturaleza y estructura quedan aún por desarrollarse, y que las estructuras conocidas hoy como Estados-nación, tengan, al menos para los países menos desarrollados, un destino incierto²⁷.

Desde este mismo enfoque global, con una perspectiva que apela más al plano histórico, John Ruggie²⁸ sostiene que el liberalismo occidental a lo largo del siglo XX fue “restringido” (embedded) en su expansión, mayormente por el crecimiento del modelo socialista de la URSS, y por tanto, la caída del bloque socialista a finales de los ochenta, permitió una aceleración en las reformas liberales de la región latinoamericana, trayendo la apertura de flujos comerciales, fortaleciendo la democratización y restringiendo las potestades del Estado en diversos campos, principalmente en la economía, acercándonos soterradamente, a la posiciones que postula la corriente híperglobalizadora.

Siguiendo el curso del ajuste institucional a favor de las reformas liberales, al cabo de los últimos veinte años, en nuestro país se ha profundizado la distribución desigual de la riqueza y se ha manifestado una incapacidad del poder ejecutivo para coordinar eficazmente los esfuerzos de la sociedad en el combate a la evasión fiscal, la economía

²⁶“Durante más de tres o cuatro décadas, la política mundial ha tendido hacia la debilitación de la estatalidad”, en Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado, op. cit.*, p. 175.

²⁷En tanto vemos que los derechos de propiedad evolucionan hacia grados mayores de irrestricción, al amparo de los postulados ideológicos del liberalismo, que sitúa a la propiedad privada en la más alta jerarquía de los derechos personales, la delgada línea entre dominio individual y jurisdicción estatal se vuelve cada vez más confusa, y abre la posibilidad de atraer nuevos e imprevistos problemas relacionados con el empleo de los recursos naturales y los derechos humanos. En el caso de las corporaciones multinacionales de gran poder económico que llegan a “comprar” o “arrendar” islas o grandes territorios para su operación, en la medida que se establece la función de seguridad privada como una prerrogativa negociable, los alcances y capacidades de supervisión y vigilancia del Estado “cesionario” o “arrendador”, decrece al mínimo, en ámbitos como uso de suelo, aprovechamiento de recursos y la resolución de conflictos, por tanto decrece también la sujeción a normativas directamente relacionadas con los derechos humanos, como el caso de la legislación laboral y el horario de las jornadas laborales mínimas.

²⁸Ruggie, John Gerard, “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order”, en Stephen D Krasner (ed.) *International Regimes*, London, Cornell University Press, (1989 [1982]).

informal y el narcotráfico; y ha fracasado también en lograr una reforma fiscal mayúscula, que le provea al gobierno de autosuficiencia financiera, independiente de los ingresos petroleros²⁹.

Dadas estas observaciones, me interesé por analizar los argumentos teóricos que soslayaron el cambio de régimen en favor del ajuste institucional, bajo la pregunta de si la Reforma del Estado a través del ajuste institucional estaba cerca de alcanzar su límite, y si era conveniente volver a considerar la posibilidad de una reforma mayor, tal vez incluso de un cambio de régimen, que fortalezca las capacidades del Estado mexicano frente a los desafíos actuales que presenta el orden global. Así, a través de este trabajo analizo las repercusiones de ajuste institucional en relación con la necesidad del Estado Mexicano de enfrentar un amplio rango de desafíos, provenientes de los eventos internacionales más recientes³⁰.

Nótese además, que la expresión de una sociedad civil más demandante, la emergencia de estructuras del crimen organizado con gran poder, son eventos recientes del plano interno, que también conducen a cuestionar el progresivo debilitamiento del estado implícito en la disminución de las otrora excesivas potestades del poder ejecutivo, y presentan el desafío de revertir dicho desmantelamiento, sin afectar los logros democráticos alcanzados.

En cuanto al desarrollo de este trabajo, parto de revisar los orígenes del debate sobre el mejor régimen de gobierno, el cual giró en torno de la confrontación entre los sistemas parlamentarios y presidenciales, y cobró mayor relevancia a principios de los años ochenta

²⁹ Ver Barba-Solano, Carlos, “La reforma social y el régimen de bienestar mexicano” en *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coords., CEPAL-FLACSO, 2006, y Quesada Castro, Fernando, *Sendas de Democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 2006. Ver capítulo III de este trabajo.

³⁰ Los cambios en la política exterior iniciados por la corriente del neoconservadurismo norteamericano, que tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha promovido el cierre de fronteras, mayores restricciones migratorias y al flujo comercial, además de las condiciones de rescisión económica imperantes actualmente en la mayoría de las economías, luego de la crisis hipotecaria de los E.U. en los últimos dos años. Considérese la inevitable incidencia de esto en los planos paralelos del ámbito nacional, a través de fenómenos como la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y la afectación de los recursos naturales asociados al cambio climático.

del siglo XX. En el primer capítulo analizo el curso de este debate, puesto que independientemente de las consideraciones del entorno económico político internacional, esta discusión sienta las bases teóricas para desarrollar lo que posteriormente sería el ajuste institucional y me permitió comprender sus alcances y fundamentos. Esta revisión también servirá para analizar si las condiciones actuales justifican seguir prescindiendo de estas primeras propuestas en torno al cambio de régimen o si existe hoy un nuevo panorama que haga conveniente volver a plantear el cambio de régimen.

En el siguiente capítulo abordo el contenido de las propuestas de ajuste institucional que han impactado más significativamente la relación entre los poderes del Estado y atemperando la influencia del ejecutivo, formando parte medular de la actual agenda de Reforma de Estado, promovidas abiertamente por las agencias financieras globales, y que abarcan desde las transformaciones al sistema de partidos, hasta la promoción de la participación ciudadana, el afianzamiento del sistema judicial, las estrategias de gobernabilidad democrática, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el tercer capítulo presento un análisis de las condiciones sociales y políticas resultantes de este proceso de ajuste institucional y la observación de una serie de condiciones que explican y describen la gran complejidad del entramado institucional del poder ejecutivo, que conduce a plantear nuevas consideraciones para reformarlo en el porvenir. Por último llevo a cabo una serie de observaciones en el ámbito de la política internacional y de la historia mundial reciente, que dan cuenta del contexto en el cual se han generado los compromisos que finalmente han venido a modelar y condicionar los procesos de reforma de nuestro país. Con esto me propongo explorar los alcances y límites que la complejidad global impondría a nuestro proceso de reforma de Estado.

Dada la complejidad del tema de la Reforma de Estado, que inicialmente comencé a revisar a partir de la discusión sobre el cambio de régimen, en el transcurso de esta investigación fui considerando necesario distender los marcos de referencia para comprender mejor los procesos más amplios que condicionan y modelan nuestro presente nacional. Por esta razón es que según avanzaba en la investigación, mis referentes se

volvieron cada vez más hacia el plano internacional y el contexto histórico. Y por ello también es que, incursionando en diversas perspectivas disciplinarias, se hizo inevitable la revisión de autores en el campo de las ciencias sociales, en un rango que va desde la Ciencia Política hasta la Economía Política Internacional, pasando por la Sociología, el Derecho y la Historia Económica. Por esta razón, integrar este trabajo solo ha sido posible desde una narrativa analítica, integradora, dialógica y flexible, y sólo de este modo me ha sido posible transitar desde los argumentos iniciales de Linz y Sartori, hasta la postura “hiperglobalizadora” de Ohmae y Held. Espero, finalmente, que esta revisión, sirva al menos de referencia, para que en lo próximo, se establezcan mayores intercambios entre estos campos disciplinarios. En mi consideración, la aportación más importante de esta tesis se relaciona directamente con este amplio espectro de observación.

CAPÍTULO I

Del cambio de régimen al ajuste institucional.

I.1.- Debates sobre el cambio de régimen.

I.2.- La opción del parlamentarismo en América Latina.

I.3.- Semipresidencialismo y semiparlamentarismo.

I.4.- Otras fórmulas: la fórmula “híbrida” y el presidencialismo alternativo.

I.5.- Hacia el ajuste institucional.

I.1.- Debates sobre el cambio de régimen.

La crisis económica de principios de los años ochentas del siglo pasado sentó las bases para el comienzo de una transformación estatal que llevaría a la postre a la apertura de las fronteras comerciales y a la inserción de nuestro país en la economía global. Atendiendo al contexto histórico de esta época, se formularon importantes críticas a los sistemas presidenciales en el sentido de que este tipo de regímenes eran insuficientes para propiciar la estabilidad política, la consolidación de la democracia y la apertura al libre mercado en los países de América Latina. Desde entonces el cambio de régimen ha sido objeto de una abundante discusión teórica. Uno de los autores que desarrolló los argumentos más importantes sobre el tema fue el politólogo español Juan Linz, quien sostuvo que a los países de esta región les convendría operar su “conversión” al parlamentarismo para así brindar mejores fundamentos a la estabilidad democrática y con ello activar un mejoramiento económico para toda la región³¹.

³¹ Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1998. Este trabajo de Linz sirvió de fundamento para una amplia y fructífera discusión politológica en el campo de la academia internacional, que no obstante su riqueza y diversidad no se tradujo finalmente en la conversión de ninguno de los regímenes presidenciales de América Latina al parlamentarismo, pero sirvió para cimentar el redireccionamiento de esta discusión hacia la revisión de otros órdenes del entramado constitucional como más adelante se explica.

El debate de esta y otras ideas giró en torno a los posibles cambios en los niveles superiores de la estructura constitucional, ya sea proponiendo una redistribución de las facultades ejecutivas y legislativas, ya bien aumentándolas o restringiéndolas a favor de uno u otro o incluso, llegándose a proponer su reestructuración mediante la conformación de nuevos “organismos constitucionales autónomos”³².

En la revisión que propongo para este capítulo, se parte de las observaciones de Juan Linz y Arturo Valenzuela, continuando por oponerlas a las principales divergencias de los autores más relevantes, de entre los que destacamos al italiano Giovanni Sartori³³, quien se sumó a esta discusión con especial interés. Además, abordaré las perspectivas de la academia politológica norteamericana, representada a través de autores como Alfred Stepan, Cindy Skach³⁴ y Ezra Suleiman³⁵, que sumaron a esta discusión un importante esfuerzo teórico.

Si bien con este análisis no he pretendido centrarme en la discusión sobre América Latina, lo cierto es que en esta región se asientan la mayor parte de los estados presidenciales, por lo que aún desde la mera perspectiva teórica, su tratamiento sería inevitable y por supuesto al cabo de esta investigación ha resultado además que lo observado es de enorme interés para hacer un mejor estudio sobre el caso mexicano.

Las propuestas de parlamentarismo frecuentemente se han sustentado en la afirmación de ciertas deficiencias del sistema presidencial. Sin embargo, como oposición a este argumento siempre se ha presentado la figura de aparente éxito del caso norteamericano, donde el presidencialismo parece funcionar ejemplarmente, a diferencia del resto de los países presidenciales, que enfrentan más o menos problemáticas similares entre sí, y son objeto de los mismos cuestionamientos.

³² El carácter de “organismo constitucional autónomo” se reconoce de aquellas entidades estatales instituidas por la Constitución que no están insertas dentro de ninguna de las estructuras de los poderes ejecutivo legislativo o judicial, sino que poseen cualidades específicas de autonomía marcadas directamente por la Constitución. Tales casos son el del Instituto Federal Electoral y el Banco de México. Ver artículo 79 Constitucional, que sienta las bases para que el Congreso de la Unión disponga, mediante la emisión de una ley específica, la creación de estos organismos con autonomía especial.

³³ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994/2005.

³⁴ Stepan, Alfred y Skach, Cindy, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada” en Linz Juan y Valenzuela Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, en *Ibid*, pp.

³⁵ Suleiman, Ezra, “Presidencialismo y estabilidad política en Francia”, en *Ibid*, pp.

Este primer argumento a favor del sistema presidencial no impidió que se desarrollara de todos modos una extensa crítica en su contra. Por ejemplo, para Sartori, el caso de Estados Unidos no constituye una prueba de que el presidencialismo funcione por sí mismo, sino que de su análisis se deriva que esta excepción aparente obedece más bien a que el sistema norteamericano ha funcionado gracias a una serie de ajustes intermedios que obedecen a condiciones históricas, políticas y socioeconómicas que se han traducido en mecanismos, leyes y procesos muy complejos que difícilmente podrían ser imitados por el resto de los países presidencialistas. En sus propias palabras “El sistema estadounidense funciona porque los estadounidenses están decididos a que funcione. Es tan sencillo como eso y por lo mismo tan difícil”³⁶.

Sobre el caso de América Latina, este mismo autor refiere que “presidencialismo” no es sinónimo de “gobierno fuerte” como se supone comúnmente, ya que según él, una gran parte de la maniobrabilidad política de este sistema proviene de los acuerdos y apoyos que el presidente negocie con el poder legislativo. Su análisis terminaría remitiendo el problema al principio de la separación de poderes que, en sus propias palabras, mantiene a los presidencialismos de América Latina “en una perenne oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo”³⁷. Así, los sistemas presidenciales que prevalecen en América Latina, resultarían inadecuados para alentar el desarrollo económico y promueven más bien el estancamiento antes que la movilidad³⁸.

El argumento de Linz señalaba que el parlamentarismo es más flexible que el presidencialismo y por ello sería más capaz de sostener un régimen democrático en AL; confrontando así la idea de flexibilidad del parlamentarismo con la “rigidez” del presidencialismo. Arturo Valenzuela, lo resume así: “Las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen”³⁹.

³⁶ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2005, p. 107.

³⁷ *Ibid*, p. 110.

³⁸ *Ibidem*, pp. 33 y 162.

³⁹ Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1998, p. 34.

La argumentación de Linz, está dirigida a promover una mayor apertura al “cambio” en gran parte de los sistemas presidenciales, inspirado en gran medida por el éxito de la nación española en su proceso de transición, no por obviando las complejidades particulares de cada región y los ajustes específicos que en función de la propia historia de cada país requiere, y en razón de esto es muy enfático en recomendar la revisión de los primeros debates constitucionales de cada país de AL⁴⁰.

Linz también llama la atención, y esto motiva fuertemente su reflexión, sobre el hecho de que se “sobrevalore” la funcionalidad del presidencialismo norteamericano y en esto coincide con Sartori. Además, en la época que escribe existen escasas reflexiones sobre la experiencia latinoamericana y esto vuelve aún más relevantes sus observaciones.

De esta manera, Linz basa su propio análisis del presidencialismo desembarazándose del caso norteamericano para reflexionar cómo se ha cristalizado en los países de LA. Por una parte critica especialmente el impedimento para la reelección del presidente, aduciendo que “el presidente que no puede ser reelegido no puede ser responsabilizado”⁴¹, mientras que según él, el sistema parlamentario ofrece mayor “responsabilización” ante los votantes, cuando menos por parte de los partidos políticos⁴², y por otro lado en cuanto a la rigidez del sistema presidencial, dice: “aún y cuando exista la posibilidad de la reelección, los votantes tienen que esperar hasta el final del mandato para pedir responsabilidades, mientras que en el parlamentarismo los mecanismos de reclamo al primer ministro son mucho más ágiles”⁴³.

En la consideración de Linz, el presidencialismo resulta una especie de juego político de suma cero, donde mientras uno lo gana todo, el otro lo pierde todo, lo que afectaría los ánimos de las fracciones perdedoras y encauzaría riesgos para todo el sistema, mientras que en el parlamentarismo es más fácil reconciliarse con los vencidos⁴⁴. Así pues el hecho de que el presidente sea a la vez representante de una opción política y del Estado, le confiere una naturaleza bidimensional y ambigua⁴⁵.

⁴⁰ *Ibid*, p. 28.

⁴¹ *Ibidem*, p. 44

⁴² Esta reflexión particular la refiere sobre todo al caso de un sistema bipartidista.

⁴³ *Ibidem*, p. 46.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 47.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 62.

Otro inconveniente lo constituiría el carácter personalizado de una elección presidencial, que hace posible el acceso al poder de un candidato que ni se identifica con un partido político ni recibe apoyo de ningún partido, un “extraño” por decirlo de algún modo⁴⁶. Cita por ejemplo los casos de Fujimori, Aristide, Perot, y cabría sumar, por nuestra cuenta, el caso mexicano del presidente Fox⁴⁷.

Además de lo anterior, critica que la libre disposición de los cargos ministeriales a favor del ejecutivo, como facultad característica de presidencialismo, vulnera la profesionalización de toda la burocracia, y el compromiso serio y duradero de los participantes con la función que desempeñan, cosa que no ocurre en el parlamentarismo, cuya mecánica permite la especialización profesional en los cargos públicos.

Sostiene que la mayoría de las democracias presidenciales estables se aproximan a un sistema bipartido⁴⁸. También señala que una de las paradojas de los regímenes presidenciales en muchas regiones de AL es la queja de que los partidos son débiles y aún no cuentan con disciplina partidaria, y que los representantes se comportan de manera localista⁴⁹ y afirma “lo cierto es que la historia de la democratización ha estado asociada con el desarrollo de los partidos⁵⁰”.

También critica eso que en el caso mexicano hemos denominado “ejercicio metaconstitucional del poder” (Carpizo: 1978), como resultado de los necesarios ajustes que han sido requeridos al margen del diseño constitucional, cuya rigidez hubiera impedido, para salvaguardar la “governabilidad”, la eficaz resolución de muchos asuntos⁵¹.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 65.

⁴⁷ Cabe notar que el presidente Fox llegó a la contienda por la presidencia del Partido Acción Nacional como un extraño o “outsider” en términos de su breve militancia partidista y a que una gran base de su apoyo electoral lo construyó a partir de una asociación civil denominada “Amigos de Fox” y no propiamente de la estructura del Partido Acción Nacional. La candidatura de Fox, fue asegurada para este candidato, en función también de que comenzó una fuerte precampaña casi tres años antes de la contienda electoral y dentro de las mismas filas del panismo no hubo ningún contrincante de peso político específico que le ofreciera una competencia significativa por la candidatura, en función también de que el ambiente político de aquella época suponía un importante escepticismo respecto de que un candidato de oposición pudiera vencer efectivamente al partido en el poder.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 44.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 79.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 80.

⁵¹ *Ibidem*, p. 81.

Así pues, refiere que el presidencialismo atenta contra la consolidación del régimen de partidos; y desmitifica el liderazgo presidencial argumentando que el sistema parlamentario es capaz de presentar un plantel de líderes potenciales más amplio que un sistema presidencial⁵². Critica que el presidencialismo interfiera a su capricho en asuntos locales, aún bajo el supuesto marco del federalismo y señala que en el caso de una eventual controversia en torno a un presidente, la relación personalizada con las fuerzas militares podría llevar a éstas últimas a realizar actos inconstitucionales contra el presidente⁵³.

I.2.- La opción del parlamentarismo en América Latina.

Para muchos investigadores el análisis de Linz no basta para apoyar la tesis de que AL deba desechar el presidencialismo para abrazar las formas parlamentarias, como veremos más adelante. A Sartori, por ejemplo, le resulta muy aventurado considerar la implementación del parlamentarismo al caso latinoamericano como específica solución a las deficiencias del sistema presidencial. En su opinión, Linz no explica muy bien como es que el parlamentarismo subsanaría las deficiencias del presidencialismo en AL⁵⁴ y va aún más allá, al también referir las deficiencias de los regímenes parlamentarios.

En su revisión del sistema parlamentario, Sartori analiza sus principales variaciones y da cuenta de un ámbito de variables que hay sobre esta forma de gobierno, relacionadas con los modos de elección y facultades del primer ministro, las designaciones y comisiones de los demás ministros así como en lo concerniente al régimen de partidos.

Por toda la complejidad y diversidad que este sistema conlleva, en suma, el parlamentarismo también presentaría un lado oscuro, que según él no se ha logrado resolver ni siquiera en Europa y que consistiría, principalmente, en que su aparente estabilidad puede muy bien no ser acompañada de un gobierno efectivo en la resolución de los problemas. Por otro lado, advierte los riesgos de implementar mecanismos parlamentarios

⁵² *Ibidem*, p.86.

⁵³ *Ibidem*, p.91.

⁵⁴ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994/2005, p. 115.

en un país donde no se encuentre bien asentado el sistema de partidos. Así pues afirma “que la mayoría de las democracias latinoamericanas, si abandonaran sus formas presidenciales, caerían en el asambleísmo”, una versión del parlamentarismo que presentaría importantes limitaciones⁵⁵.

Continuando con su análisis de las deficiencias del parlamentarismo llega a resumir lo siguiente: el problema de la funcionalidad-estabilidad ⁵⁶ estriba en que el gobierno que depende del parlamento representa un gobierno que depende de un partido, lo cual a su vez requiere “disciplina partidaria”; y se enfrenta también con la necesidad de conformar un gabinete “heterogéneo” conformado por varios partidos, en donde la confrontación de opiniones bien puede resultar en una “parálisis” del gobierno y su consecuente incapacidad para resolver los problemas enfrente. Su conclusión referirá que tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios “tenemos problemas de igual importancia”⁵⁷.

Linz, sin embargo, al abordar los sistemas parlamentarios y confrontar las críticas a sus argumentos, refiere estas principales refutaciones: 1) La particular cultura política de AL⁵⁸. 2) La conveniencia de pasar los aspectos del presidencialismo que serían reformulables para subsanar las deficiencias que refiere sin transgredir la esencia del diseño presidencial. 3) Favorecer sistemas semi-presidenciales, semi-parlamentarios o buscar soluciones intermedias ⁵⁹.

Sobre la primera afirma que no se puede sostener que la “tradicción” imponga una inercia imposible de modificarse puesto que esa actitud imposibilitaría cualquier cambio y que son las élites políticas quienes deben ofrecer e impulsar las transformaciones requeridas; sobre la segunda, afirma ver con buenos ojos los cambios que han operado

⁵⁵ *Ibid*, p. 128.

⁵⁶ Se refiere con esto a la consideración de que un gobierno estable no significa necesariamente un gobierno eficaz.

⁵⁷ *Ibid*, p. 210.

⁵⁸ En la que supuestamente no existe una cultura de participación ni de disciplina partidaria que pueda sustentar la estabilidad de las formas parlamentarias y que las sociedades de América Latina sean más proclives a respaldar la figura personal de un solo gobernante por encima de la de un “aparato” como lo sería el parlamentario.

⁵⁹ Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, *op. cit.*, p. 99.

actualmente en los sistemas presidenciales sobre todo aquellos referidos al sistema electoral en su impacto en el sistema presidencial⁶⁰. Sobre la tercera comentaremos más en el siguiente apartado.

Por su parte, Alfred Stepan y Cindy Skach también realizaron una aportación a este debate, donde concluyen que el marco constitucional del sistema parlamentario ofrece mayor apoyo que el presidencial para consolidar la democracia. Esto se deduce, según ellos, de su mayor propensión a que los gobiernos tengan mayorías que puedan hacer cumplir sus programas; su mayor capacidad para gobernar en un medio multipartito, su menor propensión a que los ejecutivos gobiernen en el límite de la Constitución y su mayor facilidad para destituir al jefe de un ejecutivo que lo haga, sin menos susceptibilidad a un golpe militar, y sin mayor tendencia a asegurar carreras largas dentro del partido o el gobierno, lo que añade lealtad y experiencia a la sociedad política⁶¹.

I.3.- Semipresidencialismo y semiparlamentarismo.

Al abordar las posibilidades llamadas “semi-presidenciales” o “semi-parlamentarias” refiere que estos modelos se desdoblaron en una gran variedad de tipos, adquiriendo caracteres ambiguos que pueden conducir a situaciones conflictivas o de empate entre la confrontación del poder legislativo y el ejecutivo, lo cual requeriría por parte del Ejecutivo de una habilidad política extraordinaria, ocasionando, de lo contrario un decisivo desgaste en las instituciones democráticas. Además refiere “inquietantes consecuencias que estas regiones tienen para la relación con las fuerzas armadas⁶²”.

En este punto cabe plantearnos una reflexión sobre la posición general de Linz respecto a todo este dilema parlamentario-presidencial. Sobre todo en función de hacer justicia a una crítica que tanto Sartori como otros analistas le han hecho por pronunciarse tan decisivamente a favor de la opción parlamentaria como alternativa para AL.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Stepan, Alfred y Skach, Cindy, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada” en J. Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, op. cit., p. 209.

⁶² Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, op. cit., p. 137.

Debe notarse que Linz presenta la reflexión sobre este debate de forma tan completa desde el punto de vista institucional formal, que quien se aproxime no puede menos que afirmar que logra un ejercicio crítico sumamente balanceado, en el que disecciona las ventajas y desventajas de las tres principales fórmulas de sistema político, a saber: presidencial, parlamentario y “semi”. Pero es especialmente crítico del presidencialismo a la vez que, como él mismo aclara, caracteriza con un optimismo innovador, originado en el hecho de haber observado cercanamente como se dio el proceso de transformación política de España. Así concluye con la afirmación de estar claro de los argumentos que se esgrimen a favor de uno y de otro bando, no obstante considerar que debe cultivarse una actitud abierta, innovadora, de cara al futuro, y esto es lo que por sobre todas las cosas, intenta compartir a los artífices del rostro político de AL. En sus propias palabras “la innovación es posible”⁶³.

Si se desea, vale la pena revisar las opiniones de Sartori en cuanto al modelo semi-parlamentario-semi-presidencial, no obstante en este trabajo hemos decidido dejar la discusión en este breve esbozo de las ideas de Linz, sobre todo porque Sartori también articuló una propuesta propia que referiremos en las próximas páginas.

I.4.- Otras fórmulas: la fórmula “híbrida” y el presidencialismo alternativo.

Sobre el modelo híbrido francés que ha despertado gran interés en los países que buscan respuestas a sus problemas constitucionales, Stepan y Skach dicen: “En este sistema dual, el presidente está a la cabeza de la estructura política; es elegido por voto popular y tiene la autoridad constitucional para nombrar al primer ministro y siguiendo sus recomendaciones, a los ministros del gobierno.

Para Sartori, que también aborda esta posibilidad, el semi-presidencialismo es sin duda mejor que el presidencialismo porque puede confrontar mejor a las mayorías divididas. Igualmente opina que los países que deseen abandonar el modelo presidencial

⁶³ *Idem.*

harían bien en optar por el semi-presidencialismo. No obstante conviene a nuestro análisis añadir una observación particular sobre el caso del semi-presidencialismo y su modelo originador: el caso francés de la V República, cuyo análisis es abordado oportunamente por Ezra Suleiman.

Suleiman argumenta que este sistema dio a Francia una estabilidad política en función de que vino acompañada por una serie de reformas en otras instancias políticas muchas de las cuales “no se preveían ni se deseaban”⁶⁴. También pone en evidencia que al estar sustentada en diversas fuentes de legitimidad, el ejecutivo y el legislativo podrían tener eventualmente una confrontación catastrófica (por ejemplo ejerciendo simultáneamente sus poderes de disolución) lo cual a pesar de requerir condiciones de votación muy específicas, dichas condiciones ya ocurrieron en el caso francés durante el periodo de 1986-1988 y que el hecho de que no haya trascendido a mayores consecuencias negativas no quiere decir que esta posibilidad esté erradicada. Para él, en suma el modelo “joven” de Francia, si se quiere imitar, debe hacerse con sumo cuidado⁶⁵.

Como ya se ha referido, Sartori, por su parte, critica duramente al presidencialismo de corte norteamericano, pues para él está claro que los avances de esa nación han sido más bien “a pesar de su constitución y no gracias a la misma”⁶⁶. Tampoco considera que el presidencialismo proporcione gobiernos efectivos, ni que tenga esa enorme capacidad de influencia que suele atribuírsele, sobre todo en función de que la división que puede eventualmente estar presente en el legislativo, conlleva una parálisis de las reformas que el presidente requiera para echar adelante su proyecto de gobierno⁶⁷.

⁶⁴ Suleiman, Ezra, “Presidencialismo y estabilidad política en Francia”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, op. cit., p. 215.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 246.

⁶⁶ Sartori, Giovanni, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en J. Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*, op. cit., p. 173.

⁶⁷ *Idem*. Sobre el tema de la opinión de Sartori respecto de que los sistemas presidenciales no cuentan en realidad con esa esfera de influencia tan grande que le permite sobreponerse a los demás poderes, como se le suele atribuir desde muchas perspectivas (véase p.e.: Carpizo: 1978) y que en su parecer no opera tan eficazmente una vez ya lograda la implementación de un órgano legislativo plural, puede verse: Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México: FCE, 1994/2005.

Ante las deficiencias que Sartori critica tanto a uno como a otro sistema, se pronuncia en todo caso a favor del sistema semi-presidencial, sobre el cual no ignora que deje aún muchos problemas por resolver, entre ellos el más importante quizá, lo dicho ya sobre la doble legitimidad, que podría bien operar bajo condiciones específicas en direcciones encontradas y que Sartori refiere como “sistema de dos motores”, riesgo que permanece latente aún en el sistema francés como ya referimos al revisar las aportaciones de Ezra Suleiman a este debate. Pero considera además que este sistema “semi” sería más fácil de aplicar que el parlamentarismo en su versión pura.

No obstante, ante esta inconformidad, Sartori viene a conformar una propuesta original, que denomina presidencialismo alternativo, sostenida sobre la idea de que estos dos motores “el presidente y el parlamento” no se “enciendan” simultáneamente sino de modo sucesivo y cuya activación de uno u otro vendría a ser motivada por los resultados de los procesos legislativos intermedios. “La idea básica es tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente por el desplazamiento del presidente. Mientras el sistema parlamentario funcione se le deja ser, pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial⁶⁸”.

La propuesta de Sartori vale la pena revisarse, desde nuestro punto de vista, especialmente como una vía que nos puede remitir a un horizonte aún más distante de realización del ideal democrático a través de un régimen de gobierno diferente. Visto así esta propuesta haría viable desmontar gradualmente este dualismo estructural-constitucional visto hasta ahora, conformado por las propuestas del “parlamentarismo” y del “presidencialismo” para acudir a otro tipo de diseño.

⁶⁸ Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, op. cit., p. 168.

I.5.-Hacia el ajuste institucional.

Continuando con la temática desarrollada en los apartados previos, encontramos que luego de estos debates se desarrollaron otros enfoques, sobre la idea de que el cambio de régimen puede ser prescindible, atendiendo a la consideración de que los detractores del presidencialismo no han considerado suficientemente las condiciones y particularidades socioeconómicas y culturales menos compatibles con la democracia que han caracterizado a AL⁶⁹. En segundo lugar, refieren que la democracia parlamentaria se presenta casi exclusivamente en Europa o en ex-colonias británicas, lo cual contextualiza demasiado su operación y funcionalidad.

Estas perspectivas se desarrollaron en sentido opuesto a las que sostienen que el cambio al parlamentarismo es la única alternativa para las democracias de esta región. Se puede considerar que en cierto modo estas perspectivas abrieron camino a un mayor optimismo en AL, en un momento en el que parecía que no se logaban consensos significativos en torno a la posibilidad del cambio de régimen. Sin embargo cabe resaltar en este punto que en términos de participación democrática, a lo largo del curso de estos debates, en ningún caso se exploró el parecer de la ciudadanía a través de mecanismos de participación ciudadana cuando se tuvo estos implementados en los distintos países, con la excepción exclusiva del caso de Brasil y su ejercicio plebiscitario sobre el cambio de régimen durante la década de los 90's⁷⁰.

También se ha sostenido que las democracias latinoamericanas pueden transitar hacia una mayor realización democrática sin tener que sacrificar su modelo presidencial, si acaso, haciendo algunas adecuaciones⁷¹. Esta afirmación pretende sustentarse en la revisión de cómo las fallas del presidencialismo se relacionan con el contexto regional y el colonialismo. Esto ha llevado al supuesto esclarecimiento de cómo algunos ajustes, tanto en el sistema de partidos como en lo relacionado a las facultades del presidente pueden

⁶⁹Mainwaring, Scott y Shugart, M. Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 19.

⁷⁰ *Ibid*, p. 64.

⁷¹ *Ibidem*, p. 20.

contribuir al afianzamiento de la democracia. Así pues en esta perspectiva existe una fuerte correlación entre “herencia colonial británica” y “democracia estable”, versus los procesos más fuertes de ruptura y consolidación independentista que atravesaron casi la totalidad de países latinoamericanos⁷².

De entre las virtudes que se refieren a favor del presidencialismo, estaría por ejemplo el que la existencia de elecciones tanto para el ejecutivo como para el legislativo proporciona a los votantes un abanico más libre de opciones⁷³. Además se apunta que existe una mayor responsabilidad e “identificación” electoral, relacionada con el “grado en que las posibles coaliciones alternativas para controlar al ejecutivo son discernibles para los votantes de una elección”⁷⁴.

Asimismo estas perspectivas propusieron la revisión de las ventajas y limitaciones de la relación entre los poderes ejecutivos, mostrando cómo esta relación entre ambos poderes está fuertemente condicionada a la existencia de ciertas facultades ejecutivas sobre el proceso legislativo y sus distintas modalidades, como el veto, los poderes de decreto y la iniciativa legislativa. Desde esta postura se consideró que se exageran las fallas del presidencialismo y se mostró un escepticismo respecto de que sea favorable un cambio hacia el parlamentarismo en la región, especialmente porque se piensa que en AL prevalecen generalizadamente condiciones de indisciplina partidaria que magnificarían las deficiencias del parlamentarismo⁷⁵.

Desde esta posición, se planteó que el debate presidencialismo vs. parlamentarismo debía hacerse del lado para, en su lugar, ubicar y estudiar los efectos de distintas reformas menos radicales, como la adecuación de los poderes legislativos del presidente. Esta conclusión, sería la base teórica de un nuevo direccionamiento de los debates y las propuestas de reforma hacia el ajuste institucional.

⁷² *Ibidem*, p. 29.

⁷³ *Ibidem*, p. 40.

⁷⁴ Cfr. Strom, Karen, *Minority Government and Minority Rule*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1990, Citado por Shugart y Mainwaring, *Ibidem*, p. 42.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 63.

CAPÍTULO II

El curso del ajuste institucional.

II.1.-Del sistema de partidos.

II.2.-Diagnósticos “globales”.

II.3.-Ciudadanía y participación.

II.4.-Principales tendencias de reforma en AL.

II.5.-Retos de la gobernabilidad democrática.

II.1.- Del sistema de partidos.

A las consideraciones revisadas en el capítulo anterior se sumaron una gama de importantes perspectivas que en lugar de atender al problema del régimen de gobierno, o de las facultades legislativas del presidente, llamaron la atención sobre las consecuencias e implicaciones de la presencia de “bipartidismo” o “multipartidismo”⁷⁶ en relación con la estructura constitucional presidencial, que caracteriza principalmente a AL.

Estos ajustes han requerido cambios legales no siempre ni necesariamente constitucionales. Para Shugart y Mainwaring el presidencialismo se veía estabilizado si venía acompañado de un régimen de partidos predominantemente bipartidista⁷⁷. Ellos consideraron que el presidencialismo problemático era el “multipartidista”, y mientras esto ocurría, muchos países de la región evolucionaron de los regímenes bipartidistas a multipartidistas moderados, por ejemplo Argentina, Uruguay, Brasil, Ecuador, Perú y Bolivia, en lo que corresponde a las últimas tres décadas del siglo XX⁷⁸.

⁷⁶ Es decir la presencia de dos partidos políticos predominantes para el caso del bipartidismo y de más de dos para el caso del multipartidismo.

⁷⁷ Mainwaring, Scott y Shugart, M. Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, 2002.

Ibidem, p. 320.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 321.

Pero además de compartir las observaciones de Shugart y Mainwaring, otros analistas como Daniel Chasquetti⁷⁹ se plantean ir más allá para mirar en los fenómenos de las “coaliciones” que subyacen en los acuerdos entre los partidos políticos y desarrollar la hipótesis de que el multipartidismo, siempre y cuando encuentre ambientes institucionales adecuados, puede desarrollarse con base en acuerdos inter-partidistas que den origen a “coaliciones” y que a través de ellas se de la estabilidad democrática. De este modo propone trascender la afirmación de que el multipartidismo es negativo para matizar que es malo si no se crean las condiciones para que se den coaliciones entre los mismos⁸⁰. Así pues su propuesta la resumiríamos en: hay que crear los mecanismos partidarios y electorales para que los partidos políticos puedan aliarse libremente y olvidemos la discusión de si conviene más el bipartidismo porque el multipartidismo es perjudicioso (Chasquetti: 2001).

A este argumento cabe añadir las aportaciones del politólogo francés Maurice Duverger (Duverger: 1957), que llevadas al campo de esta discusión fueron fundamentales para cambiar el enfoque. Para él las opciones políticas se presentan siempre en forma dualista:

“Cada vez que la opinión pública se ve enfrentada a grandes problemas de base, tiene a cristalizarse en dos polos opuestos, por tanto el movimiento natural de las sociedades tiende al dualismo⁸¹.”

Así pues esta lógica fue un fuerte espaldarazo a las tesis del bipartidismo. Entonces, el politólogo norteamericano Seymour Lipset (Lipset: 1959) relativizó esta afirmación, llamando la atención sobre ciertas condiciones de diversidad de algunas naciones (dígase

⁷⁹ Chasquetti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 2001.

⁸⁰ *Ibid*, p. 319.

⁸¹ Duverger afirma que “cada política produce una alternativa entre dos soluciones, pues las soluciones conciliantes se apoyan una en otra. Esto sólo indica que en la política no existe ningún centro. Puede existir un partido del centro pero no una ‘tendencia’ de centro, ni una ideología de centro”, en Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Madrid, Alianza, 1957, pp. 237-244, citado en Chasquetti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, p. 323.

multietnicidad, multiracialidad, multireligiosidad y multilingüedad) en las que las problemáticas son tan complejas que no necesariamente se pueden reducir a una dualidad⁸². Pero fue el también norteamericano Arend Lijphart (Lijphart: 1977) quien sistematizó esta idea y la llevó a una estación más persuasiva; trascendiendo así los postulados de Duverger⁸³. Todo lo anterior nos lleva, según Chasquetti, a su planteamiento base, el cual tendría por mayor reto esclarecer cuáles son las condiciones de ese “ambiente” que en cada caso favorecería la formación de “coaliciones”, o cómo deben estas materializarse.

En suma, Chasquetti se pronuncia por los multipartidismos moderados⁸⁴, con posibilidades para la coalición porque de lo contrario no aportaría mucho; también refiere la conveniencia de que sea el ejecutivo quien desempeñe un papel activo, propositivo y abierto para crear ese ambiente idóneo para la coexistencia de un régimen presidencial multipartidista con arreglos de coalición.

Cabe notar en este punto, que este planteamiento vendría a abrir el espectro de posibilidades en cuanto a ajuste institucional, que en los hechos, como el caso mexicano lo demuestra, vino a dirigir los esfuerzos de la reforma hacia diversos tipos de ajuste institucional.

⁸² Lipset señaló que “existen condiciones bajo las cuales un sistema bipartidista sirve mucho menos para mantener el orden democrático que un sistema multipartidista. (...) Allí donde la estructura de solidaridad es polarizada mediante la clase, raza o religión y allí donde las líneas de fuerzas políticas se presentan paralelamente con los conflictos sociales, un sistema bipartidista puede agudizar aún más los conflictos internos, en lugar de promover la integración de la sociedad”, en Lipset, Seymour, *El hombre político. Las Bases Sociales de la Política*, Buenos Aires, Tecnos-REI, 1988 (1959) p. 169, citado por Chasquetti, *Idem*.

⁸³ Según Lijphart “en las sociedades plurales con elecciones libres, las divisiones sociales sobresalientes tienden a ser trasladadas en divisiones de sistema de partidos. (...) La presencia de partidos representantes de sectores sociales es favorable para la democracia consociacionista” en Lijphart, Arendt, *Democracias en las Sociedades Plurales. Un estudio comparativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 62-63, citado por Chasquetti, *Idem*.

⁸⁴ Aquellos en los que el número de partidos políticos es menor a cuatro, en Chasquetti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, *op. cit.*, p. 356.

II.2.- Diagnósticos “globales”.

Más allá de lo revisado anteriormente, se llegó a señalar que existe un déficit institucional que debe ser analizado a partir de ciertas consideraciones que a continuación presentamos. Así, propongo ahora que pasemos a revisar otros enfoques, particularmente de los especialistas de las AFG's. Desde la perspectiva de estas instituciones se acude a otros planos de análisis para proponer por medio de estrategias de gobierno⁸⁵ y otros mecanismos “en corto”, soluciones a las deficiencias que pudieran presentarse en cada uno de los ajustes y reformas que hemos revisado.

Para los analistas del BID quedó fuera de discusión que la democracia sea la vía para tender los puentes al desarrollo en América Latina (Carrillo Florez: 2001), sin embargo, desde una mirada retrospectiva, a principios del siglo XXI se plantearon el cuestionamiento sobre cómo es que el siglo XX, a pesar de ser considerada por mucho el periodo durante el cual tuvo más desarrollo y consolidación la democracia, esto no se había traducido en mejores condiciones de vida, particularmente para América Latina, donde habitan 220 millones de pobres en un entorno donde el 80% de la población vive en países que sólo producen el 20% del ingreso total de la región. Esto por supuesto dice mucho del modelo económico, pero también y es lo que aquí nos interesa, dice mucho de la eficacia social del modelo político⁸⁶.

Como se va perfilando hasta ahora, en esta revisión de las Instituciones y en el debate sobre la estabilidad democrática no se había abordado la reflexión sobre el sistema y la institucionalidad “económica” o del modelo económico, cuya influencia marca también una decidida diferenciación a favor o en contra de la estabilidad y eficacia de los gobiernos democráticos.

⁸⁵ Políticas públicas, de acuerdo con las precisiones conceptuales que presentaremos más adelante en este mismo capítulo.

⁸⁶ Carrillo Florez, Fernando, *Democracia en déficit*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 10.

Guiando este ejercicio desde la perspectiva económica, cuando Carrillo Florez advertía que “la política importa” más de lo que hasta ahora se había reconocido, evocaba la consideración de las agencias financieras globales de que más allá de cualquier régimen constitucional, el libre mercado traería bienestar para la región de América latina, lo cual desde una perspectiva hegemonícamente economicista soslayaba la intrincada y compleja relación del sistema político con el desarrollo económico⁸⁷.

El que la democracia no hubiera resuelto aún las brechas de la desigualdad y existieran percepciones generalizadas en torno al frecuentemente excesivo ejercicio del poder ejecutivo, representaba el déficit de la institucionalidad democrática de acuerdo con estas perspectivas (Carrillo Florez: 2001). Así, todo el espectro de lo público venía a ser trastocado, pues ese excesivo poder presidencial, más allá de vislumbrarse en una aparatosa y apabullante imposición de reglas o propuestas ante los otros poderes⁸⁸, se presenta bajo las modalidades de prácticas excluyentes, concesión de privilegios y formas clientelistas bajo el discrecional uso de los recursos que conlleva el ejercicio del poder⁸⁹.

Todo esto vendría a conformar un déficit de lo público y una afronta a la democratización. Así su diagnóstico fue que el papel de la sociedad civil contra la corrupción era vertebral para la reforma del Estado y la consolidación democrática⁹⁰.

Se vislumbró también un déficit en cuanto a la protección de los derechos, porque aún cuando las Constituciones ya poseían un contenido de derechos humanos, en la práctica se aprecia todavía una importante distancia que los aleja de su verdadera materialización⁹¹. En este punto, el autor hacía referencia a Guiddens, sobre que “las democracias requerirían

⁸⁷ *Ibidem*, p. 14. Resulta significativo que los analistas del BID consideren ahora que el tema de la política no puede estar supeditado o en segundo lugar de las transformaciones de carácter económico y que las unas no aseguran a las otras, por el contrario, cuando menos tienen igual importancia y ambas deben reforzarse simultáneamente. Sin duda las perspectivas del BID, cualesquiera que sean sus fuentes, habían privilegiado las “prescripciones” de carácter económico desde una mirada eminentemente economicista. De cualquier modo, estos análisis añaden sin duda un plano de discusión más amplio sobre las instituciones para la gobernabilidad, que el que nos presentan las revisiones formalistas analizadas en el Capítulo I.

⁸⁸ Como quizás esperarían verlo los politólogos europeos, de acuerdo con lo revisado en el capítulo I para entonces sí dar cuenta del “excesivo” poder del ejecutivo en los regímenes presidenciales de América Latina.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 15. , y no sólo de enunciar leyes o nombrar ministros.

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ *Ibid*, p. 17.

una redefinición de los derechos y las obligaciones de los individuos”⁹². Aunado a esta dimensión formal de la democracia, que ya se apreciaba en la letra constitucional de AL, de acuerdo con Przeworski, los mecanismos de rendición de cuentas apenas comenzaban a implementarse⁹³.

Pero dentro de este análisis, tal vez lo que más interesaba a Carrillo Florez destacar, era el déficit de justicia que desde su perspectiva y a diferencia de los análisis politológicos anteriores, ha sido uno de los factores que más inciden en la problemática, tanto de desigualdad como de ineficacia de las instituciones democráticas. Este déficit de justicia estaría relacionado, aunque no circunscrito, a la falta de independencia real del poder judicial. Naturalmente desde la perspectiva predominantemente economicista del BID, principal promotor de los postulados económicos liberales en AL, es fundamental la salvaguarda de los derechos socioeconómicos, por los que sería prioritario dirigir los ajustes institucionales de la región hacia aquellos procesos y jurisdicciones con impacto directo sobre la seguridad jurídico-económica⁹⁴, privilegiando la atención sobre los conflictos del balance de poder entre los órganos ejecutivos y legislativos. Este análisis también exhorta a incorporar la dimensión histórica y cultural específica de la región, para escapar del riesgo de “formular una categorización construida sobre información de limitada temporalidad, cobertura y análisis” como lo critica el mismo autor⁹⁵.

Con lo anterior, también observó un déficit de ciudadanía, de liderazgo político, de representación del órgano legislativo de los sistemas electorales y en suma, del capital social todo⁹⁶, que visto desde una perspectiva integral, formaba parte de lo que hemos referido ya como un déficit de institucionalidad. Se consideró que el mejoramiento de la vida pública comienza por construir y mejorar la micro-política de la vida comunitaria, así mismo añadió que la consolidación democrática en la región lleva a una única respuesta:

⁹² Guiddens, Anthony, *The third wave*, Londres, Polito, 1998, citado por Carrillo F., *Idem*.

⁹³ Przeworski, Adam et al., *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, citado por Carrillo F., *Ibid*, p. 18.

⁹⁴ *Ibid*, p. 19.

⁹⁵ *Ibid*, p. 31.

⁹⁶ *Ibid*, pp. 24-29.

Que todo hay que solucionarlo con más democracia, porque ésta no incurre en excesos ni admite intermitencias, ni auto-sacrificios, ni trasplantes a ultranza, porque aún en la más difícil de las situaciones de crisis, sus presidentes deben imponerse y la ciudadanía debe estar lista a defenderla⁹⁷.

Se concluyó que AL no estaba “vacunada” contra el autoritarismo. Que se necesitaban instituciones y normas para impedir el retroceso, pues la transición democrática por sí misma no garantizaba libertades ni era sostenible; en suma lo que se requería era “más democracia, más instituciones democráticas y más política democrática”⁹⁸.

II.3.- Ciudadanía y participación.

Por otra parte, podemos apreciar que en las últimas décadas, a partir de estos enfoques más integrales, se incorporaron nuevos elementos en las discusiones sobre las instituciones para la gobernabilidad. Entre ellos destacaron las propuestas y revisiones sobre instituciones democráticas para la rendición de cuentas. Éstas suponían la conformación de un nuevo nivel de ciudadanía: aquella capaz de ejercer la función de supervisión y control sobre las autoridades políticas, o al menos capaz de coadyuvar en ello, tanto mediante las elecciones como por medio de otros poderes del estado⁹⁹. Entre los autores más destacados que han llevado a cabo una revisión de esta temática en cuanto a su desarrollo en América Latina, tenemos a O’Donnell (1994, 99, 2000) Schedler, Diamond y Platter (1999) y Shugart (2000).

Como se puede apreciar en sus revisiones, la tendencia de los ajustes institucionales en AL también han incorporado cambios dirigidos a mejorar la rendición de cuentas, además de incorporar otros, cuyo objetivo no es necesariamente ese, pero lo llevan aparejado. Así pues, se llegó a considerar que la participación directa de la ciudadanía, era necesaria para la sana rendición de cuentas.

⁹⁷ Carrillo Florez, Fernando, *Democracia en déficit*, op. cit., p. 39.

⁹⁸ *Ibid*, p. 41.

⁹⁹ Payne, J. Mark et al., *La política importa*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, p. 237.

Los temas de la rendición de cuentas, junto con la gobernabilidad democrática y las instituciones de democracia directa, han venido a ocupar un sitio predominante en la discusión teórica. Se puede reconocer en esto una tendencia a re-conceptualizar al Estado como una entidad creada por y para el servicio de los ciudadanos y esto ha venido a realzar la importancia de exigir cuentas a los funcionarios públicos y transparentar el uso de los fondos públicos¹⁰⁰.

Las revisiones teóricas citada hasta aquí, se han centrado en la búsqueda del balance entre gobierno efectivo y vigilado a la vez. De este modo, el diseño institucional de la relación ejecutivo-legislativo, atemperado por un entramado electoral y partidario, propicio para la formación de coaliciones, con una independencia del poder judicial que garantice certeza jurídica a los inversionistas y dé seguridad a las personas, han sido las pautas principales para “asegurar” la democracia.

Pero, ante estas revisiones, a la luz de lo que se plantea en este apartado, las preguntas que surgen son: ¿Qué relevancia tiene la ciudadanía en la fiscalización del gobierno y la rendición de cuentas? ¿Qué papel juega la participación ciudadana en la toma de decisiones a través de los mecanismos de democracia directa como plebiscito y referéndum?

Como hemos referido ya, el objetivo de las preocupaciones más recientes se denomina “rendición de cuentas”, que viene aparejada con la condición de transparencia en el ejercicio del poder público y que requiere de mecanismos de transparencia y participación para hacerse efectivos. Sencillamente porque rendición de cuentas supone responsabilidad y esto requiere ejercerse de un modo visible¹⁰¹.

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 238.

¹⁰¹ De acuerdo con esta tendencia la rendición de cuentas eficaz se compone de los siguientes elementos: una vez dadas las condiciones para que la ciudadanía pueda “ver” cómo se aplican los recursos, estos deben efectivamente “mirar” (vigilancia), a la vez que la autoridad pública debe estar obligada a expresar las razones materiales y legales que orientaron su proceder en cada acto particular (justificación) y por último que cuando una trasgresión se detecte y reporte por un ciudadano, esta debe ser sancionada sin lugar a dudas. Esta última parte cerraría el proceso. *Ibidem*, p. 239.

En la práctica suele ocurrir que para que estas acciones tengan lugar se requiere la armonización de una amplia gama de facultades, estructuras y organismos. Se contemplan varios mecanismos de rendición de cuentas, que operan dependiendo de la naturaleza de la trasgresión, de la autoridad en cuestión y en algunos casos existen diferentes mecanismos que funcionan simultáneamente¹⁰². Así pues tenemos desde la sanción política (separación del cargo por medio de la pérdida de elecciones) hasta la revocación del mandato por votación ciudadana. La rendición de cuentas no apela sólo a infracciones de carácter legal, sino a la percepción ciudadana de haber tenido un desempeño poco eficiente. Tenemos la sanción administrativa para el quebranto de reglas y procedimientos específicos, la sanción civil consistente en la obligación de reparar daños y perjuicios ante una trasgresión a la ley, la sanción penal y /o fiscal¹⁰³.

La rendición de cuentas impulsada por entidades estatales jurídicamente habilitadas para ello se le conoce como rendición horizontal, por el contrario la que es impulsada por la acción de ciudadanos particulares es conocida como “vertical”¹⁰⁴. En lo que concierne al proceso de formulación, promulgación y ejecución del presupuesto, la división de poderes entre poder ejecutivo y legislativo es la principal fuente de rendición de cuentas públicas. Sin embargo se ha visto que en los sistemas presidenciales, el ejecutivo tiende a dominar este proceso sin que esto quiera decir que el ejecutivo “usurpe” los poderes del congreso, sino que dispone formalmente de una amplia autoridad en este campo. Hay quienes consideran ese exceso de prerrogativas como un obstáculo para el establecimiento de mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas que les confiere una cierta calidad de “dictadores” en el campo presupuestario¹⁰⁵.

La rendición de cuentas, también depende de que este proceso, que se considera inicial, el del presupuesto, se dé mediante un sano equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. Por otra parte, para fortalecer la rendición de cuentas horizontal se ha

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Ibidem*, p. 240.

¹⁰⁴ *Idem.* De las instituciones que funcionan para la rendición de cuentas tenemos entre otras: contraloría general, tribunales de cuentas, la auditoría general, procuraduría general, fiscalías especiales, defensorías del pueblo, comisiones de defensa de los derechos humanos o del consumidor, por mencionar algunas.

¹⁰⁵ *Idem.*

recomendado frecuentemente que las instituciones superiores de auditoría dispongan de personal altamente especializado y gocen de la mayor autonomía posible. También resulta fundamental alcanzar una interacción positiva y de refuerzo mutuo entre los distintos elementos que participan en la rendición horizontal y vertical de cuentas¹⁰⁶.

En lo general se puede apreciar en AL un importante avance en cuanto al establecimiento de organizaciones semi-autónomas que fiscalicen el ejercicio de la autoridad pública. Los reportes del BID refieren que la salud de la democracia en estos momentos depende más que nunca del desempeño de estos elementos¹⁰⁷. Los retos inmediatos a esta región serían evitar mecanismos superpuestos y redundantes mediante una mayor especificación de potestades y responsabilidades de las diferentes instituciones de rendición horizontal de cuentas y alcanzar una mayor coordinación institucional en este rubro. Implementar mecanismos que permitan la participación ciudadana en la elección de los encargados de la fiscalización y el diseño de ciertos mecanismos de transparencia podría actuar a favor, pero todo lo anterior requeriría ineludiblemente ir acompañado de educación cívica sistemática y de campañas dirigidas a la opinión pública para combatir la corrupción (Payne: 2003).

Ahora, en lo que respecta a las instituciones de democracia directa hemos de comenzar por lo siguiente: Aún y cuando la democracia contemporánea viene y se presenta bajo un formato predominantemente representativo, también se aprecia una tendencia a la adopción de mecanismos que permiten la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones¹⁰⁸.

¹⁰⁶ *Ibid*, p. 262.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 264.

¹⁰⁸ En este rubro, el diagnóstico es que los mecanismos de la democracia directa son eficaces para mejorar la representación política y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas todas. En cuanto a AL, se ha planteado un amplio debate sobre los riesgos que estas formas importan, particularmente mediante su empleo “demagógico”. Entre las instituciones de democracia directa más presentes podemos citar: la iniciativa popular, el referendo, el plebiscito, la consulta popular y la revocatoria de mandato. Sobre la descripción específica de su contenido así como de su instrumentación y empleo podemos encontrar una amplia investigación en los trabajos que analizamos. *Ibid*, p. 267.

Para nuestra revisión nos interesa destacar que apenas se ha hecho un uso moderado de los mismos, si bien también es cierto que su empleo comienza a extenderse. Sólo ha sido usado en 10 países de AL de los 13 revisados por este reporte. Ha habido 9 consultas populares durante los 80's y 22 durante los 90's. En los tres países más grandes de la región, su uso ha sido escaso y de consecuencias nulas. Argentina y Brasil lo han usado una vez y la constitución mexicana no lo contempla¹⁰⁹. Más del 70% de los casos han sido impulsados desde el estado y sólo un 30% por la ciudadanía. También se afirma que aunque estos mecanismos no han ampliado la influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, sí han traído en algunos casos un mayor control ciudadano sobre el gobierno y otras instituciones representativas. En resumen, estos mecanismos han operado más bien para controlar y restringir que para crear e innovar¹¹⁰.

Desde el punto de vista aplicativo cabe también decir que su implementación requiere la convergencia de una voluntad política en torno a un tema relevante y motivador y el desarrollo de un movimiento social que impulse el proceso¹¹¹. También se considera que en sociedades de extrema desigualdad como AL, convendría su promoción en aras de fortalecer la legitimidad del sistema político, cuidando a la vez una clara delimitación de temáticas sujetas a esta posibilidad para dificultar su posible uso “demagógico” que muchos critican.

Por último se propone mirar estos canales en su justa dimensión, como complemento y no suplemento de la democracia representativa y la conveniencia de su empleo más bien para temáticas regionales o subnacionales. Se pone a consideración que tal vez la mayor dificultad respecto de estos mecanismos es el esclarecimiento de cómo, cuándo y en qué materia aplicarlos.

¹⁰⁹ Aún cuando en la Ciudad de México se han llevado a cabo un plebiscito y una consulta ciudadana en el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2008, a nivel federal aún no se establece este mecanismo constitucionalmente.

¹¹⁰ *Ibid*, pp. 277-279.

¹¹¹ *Idem*.

II.4.- Principales tendencias de reforma en AL.

Desde una perspectiva más bien optimista, diversos analistas desde el ámbito de las agencias financieras globales presentaron las siguientes tendencias de reforma en América Latina, en seis direcciones: 1) Del presidencialismo hegemónico a un mayor equilibrio en la relación ejecutivo-legislativo. 2) Del modelo centralista a la descentralización administrativa. 3) De las democracias representativas a mayor participación de la sociedad civil. 4) De declaraciones retóricas al abrazo constitucional de los derechos fundamentales y sus respectivas garantías. 5.) De un estado interventor débil a un estado regulador fuerte. 6) De la intrascendencia del poder judicial a su fortalecimiento e independencia¹¹².

Las seis tendencias señaladas anteriormente, con su carácter irregular y ondeante representaron los retos que el déficit del constitucionalismo democrático suponía en el porvenir. Sin embargo, a pesar de los argumentos que ya hemos analizado, este análisis arroja que el liderazgo político de los presidentes de AL sigue generando un importante desbalance en la relación de poderes¹¹³, y por ello analizaremos algunos aspectos relacionados con esta problemática en el siguiente capítulo.

Cabe recordar que los últimos 20 años han sido los más estables para la democracia en la región (Przeworski: 1998, Payne: 2003). Esto ha conllevado más libertades para los ciudadanos de la región, mayores protecciones sobre los derechos básicos, la eliminación de ciertas formas de castigo y la suspensión de la excesiva intromisión del Estado en la vida privada de las personas¹¹⁴. También ha generado un cambio en la actitud ciudadana, emergencia de mayores y mejores organizaciones civiles, fortalecimiento y diversificación de los medios de comunicación (Payne: 2003), en suma una creciente construcción de la ciudadanía que por otra parte aumenta la expectativa ciudadana de mejorar su calidad de vida y de tener gobiernos más honestos y eficaces (Przeworski:1998). No obstante este optimismo, este enfoque añade que es frecuente que el “nuevo” ciudadano se muestre insatisfecho con el régimen ante las dificultades económicas y las diferencias socioeconómicas que aún persisten en la región (Payne: 2003).

¹¹² *Ibidem*, p. 12.

¹¹³ Carrillo Florez, Fernando, *Democracia en déficit*, op. cit., p. 13.

¹¹⁴ *Ibid*, p. 287.

Así, las expectativas de la sociedad, al verse frustradas, siguen impulsando mayores y nuevas demandas en toda la región. Los sondeos realizados del 96 al 2000 revelan un 61% de apoyo a la democracia, versus un 18% de preferencia por un régimen autoritario que provea mejoras reales en la economía personal, mientras que en 2001 y 2002 el porcentaje cambió en detrimento de la democracia: 48% vs. 56% respectivamente¹¹⁵. Ante esta situación debe considerarse la propensión de la región a un retroceso de su institucionalidad y posiblemente a una mayor inestabilidad. De manera similar se reporta que la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos y en el poder legislativo es baja en toda la región¹¹⁶.

Según estos reportes, el poder ejecutivo en AL ha estado dotado de un gran poder en la formulación de políticas¹¹⁷. Se describen algunos cambios tendientes a fortalecer al legislativo que no han incidido sustancialmente en el funcionamiento del modelo¹¹⁸. Pero lo que nos parece más significativo para nuestro estudio, es que se percibe una influencia e inherencia excesiva del ejecutivo sobre los poderes judicial y legislativo¹¹⁹. Y para atemperar esto se han seguido distintos mecanismos. El fortalecimiento de los partidos a través de mecanismos mixtos de representación proporcional, la calendarización escalonada de las elecciones legislativas y ejecutivas y la apertura a las reelecciones son algunos de estos elementos que se han modificado (Payne: 2003). El bicameralismo adoptado por algunos países, las reformas para facilitar coaliciones de partido y la promulgación de leyes para regular algunos procesos internos de los partidos políticos han permitido fortalecerlos; reglas más claras y acotadas para las campañas políticas y su financiamiento han sido otra tendencia; leyes de transparencia en el manejo de los recursos, mecanismos de democracia directa, la creación y fortalecimiento constitucional de organismos con mandato horizontal, mayor independencia del ministerio público entre otros¹²⁰.

¹¹⁵ En el siguiente capítulo presentaremos algunos datos similares relacionados con la percepción ciudadana mexicana respecto de la eficacia del modelo democrático y la credibilidad en las instituciones, tomada con base en las encuestas sobre ciudadanía y cultura política realizadas por la Secretaría de Gobernación, que aquí revisamos de acuerdo con los análisis de Víctor Arellano (Arellano: 2003).

¹¹⁶ *Ibidem*, Carrillo Florez, Fernando, *Democracia en déficit*, op. cit. p. 286.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 287.

¹¹⁸ Cfr., *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 288. Resulta entonces que para este análisis el poder ejecutivo aún cuenta con una capacidad de influencia excesiva sobre el resto de los poderes, en contra de las opiniones revisadas en el primer capítulo que refieren una disminución significativa de su poder real al cabo de las reformas tendientes al fortalecimiento de los otros poderes implementadas durante los últimos años en la región de AL. Ver: I.5.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 294.

No obstante lo anterior y a pesar de todas estas transformaciones se reporta también una falta de coordinación institucional y eficacia, probablemente debida a una cierta dependencia financiera y operativa que se mantiene en muchos de estos organismos, manipulados frecuentemente por el ejecutivo. Por ello su efectividad depende de la existencia de una red de poderes de contrapeso¹²¹.

En cuanto a este tema, los reportes concluyen finalmente que las instituciones democráticas tienen profundos efectos en el funcionamiento del sistema, y que por lo tanto la forma como se estructuran debe ocupar un lugar primordial en los programas de desarrollo (Payne: 2003). Así tenemos que:

...las políticas de desarrollo económico sólo tendrán éxito en el tiempo si en su diseño y aplicación se toma en cuenta las condiciones políticas subyacentes y las capacidades de las instituciones públicas. Por tanto el mejorar el sistema democrático no puede ser posterior a las reformas en materia de política económica.¹²²

II.5.- Retos de la gobernabilidad democrática.

A continuación nos proponemos abordar las líneas de discusión relacionadas con la gobernabilidad y las políticas públicas en el contexto de la globalización. Comenzaremos por señalar que algunos análisis estrechan el debate de la gobernabilidad al tema de las políticas públicas, que serían definidas como “respuestas específicas a lo que la sociedad espera del gobierno”¹²³, y se refiere este cambio como un proceso eminentemente experimental por varias razones. Así la democracia hoy aparece inseparable de la gobernabilidad (govern-habilidad). De acuerdo con esta visión, la gobernabilidad no sólo es un asunto de política, sino que depende también de factores tecnológicos, sociales e internacionales estrictamente relacionados. Además esta perspectiva refiere que más que

¹²¹ Poder legislativo capaz, poder judicial independiente, sociedad civil activa y medios de comunicación independientes. *Ibid*, p. 295.

¹²² *Idem*.

¹²³ Tomassini, Luciano, “Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina” en *Democracia en déficit*, *op. cit.*, p. 45.

desde conceptos académicos y análisis abstractos, la democracia y sus obstáculos resultarían más explicables desde la experiencia real de regiones y momentos específicos (Tomassini).

En las turbulentas épocas de los 70's y 80's se refiere una estrecha relación entre crecimiento económico, equidad social y democracia, objetivo que en anteriores épocas se había buscado de forma aislada. Siguiendo a Przeworski (Przeworski: 1996), se señalan cuatro condiciones económicas e institucionales de la gobernabilidad democrática: 1) Prosperidad y crecimiento con moderada inflación. 2) Desigualdad en descenso o capacidad para lidiar con ella. 3) Existencia de constituciones políticas sólidas y legitimadas y 4) un clima internacional favorable¹²⁴.

Desde su perspectiva, la posguerra enseñó que las ideologías han perdido peso frente a las expectativas y aspiraciones concretas de mayores libertades, calidad de vida y gobiernos eficaces en la atención a problemáticas y necesidades específicas. El problema de la gobernabilidad se erige a la par de las democracias: consiste en gobernar respetando las libertades públicas y los derechos ciudadanos, gobernar en democracia (Przeworski: 1996), un ideal que se tensa a partir de la posguerra cuando la sociedad se va construyendo como ciudadanía y a partir de ese reconocimiento exige acción específica y eficaz de los gobernantes. La gobernabilidad responde a ¿cuáles son las condiciones en que deberá encontrarse un país este año para que sea democrático el próximo? (Przeworski: 1996). La gobernabilidad se vuelve así una condición de la realidad democrática más allá de su conceptualización teórica. Desde esta perspectiva la compensación y la negociación forman parte de ella; para la democracia liberal: más personas beneficiadas que las perjudicadas¹²⁵.

¹²⁴ Przeworski, Adam, et al., "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias" en *Cuadernos de Estudios Políticos*, Buenos Aires, Ágora, 1996, pp. 67 y sgtes., citado por Tomassini, *Ibid*, p. 48.

¹²⁵ Tomassini, Luciano, "Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina" en *Democracia en déficit*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 48.

Pero para la corriente “social” se vuelve crucial la capacidad del régimen para integrar a los marginados y desamparados a mejores condiciones de vida¹²⁶. Podemos referir una tercera perspectiva: la de la cultura cívica, para la que “governabilidad” supondría una serie de condiciones que permitan a la sociedad organizarse y participar con equidad en la toma de decisiones de interés público¹²⁷.

Sin embargo Tomassini se pronuncia por una síntesis de todas ellas, tensadas con la experiencia histórica de cada sociedad en un lugar y momento determinado. Vislumbra entonces cuatro factores que inciden en la gobernabilidad: la economía, la sociedad (en cuanto a su origen y diversificación), la política y la cultura cívica.

...las reformas económicas orientadas al mercado, la configuración de sociedades más diferenciadas y complejas y la diversificación de los intereses de la ciudadanía conjuntamente con su tendencia a intervenir más en los asuntos públicos multiplican y diversifican las demandas dirigidas al Estado y al gobierno¹²⁸.

En cuanto al desarrollo social se refieren tres líneas principales de acción indispensables para esta nueva gobernabilidad: 1) preservación de políticas asistenciales, 2) políticas de reparación o reducción de daños causados por los ajustes “macro” y 3) atacar la pobreza desde sus causas¹²⁹.

No obstante este rango “micro”¹³⁰ de la gobernabilidad no se descarta en lo absoluto que los diseños institucionales o aún que las reformas mayores puedan tener repercusiones significativas para la gobernabilidad. Se trataría más bien de ajustar un poco las miras para integrar a la apreciación general estos aspectos que por su pragmatismo y especificidad,

¹²⁶ *Ibid*, p. 50.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 51.

¹²⁸ *Ibid*, p. 61. De lo anterior, según él que la mayor parte de las amenazas a la gobernabilidad de la democracia en AL no ha provenido de los poderosos enclaves competitivos radicados en la economía, la política o incluso el gobierno, sino de sensibilidades políticas particulares, más básicas o cualitativas. *Ibid*, p. 63

¹²⁹ *Ibid*, p. 68.

¹³⁰ Usamos este término “micro”, atendiendo al sentido de gobernabilidad como habilidad para la resolución de problemáticas y demandas específicas de la población, claramente delimitadas en el tiempo y el espacio.

corren el riesgo de pasar desapercibidos para el observador a priori¹³¹. Así pues el autor afirma que “la eficacia y la estabilidad de las políticas macroeconómicas han demostrado ser un componente esencial de la gobernabilidad de la democracia”¹³².

Según Tomassini, las reformas económicas y las transformaciones sociales han tenido un profundo impacto en las formas tradicionales de hacer política, generando en AL una verdadera crisis de las formas tradicionales de representación democrática, y acelerando procesos de informalización de la política y una creciente diferenciación del público y sus intereses (Tomassini).

Así, todos estos cambios generan tensiones entre las “macro-políticas” del gobierno y las “micro-demandas” de la ciudadanía y son éstas las que deben ser atendidas para evitar llegar a situaciones críticas. Son éstas “micro-demandas” las que deben ser integradas como parte esencial de una agenda pública.

Pero por ser un hecho público, tiene un fuerte carácter ambiguo, por ello debe ser constantemente interpretado y reconstruido. Las demandas de la sociedad han de captarse de sus autoridades locales, de sus organizaciones políticas y sociales. Sin embargo este “listado” no puede ser un enunciamiento limitativo sino que sus fuentes han de buscarse a través de una aproximación empírica (Tomassini).

Las políticas públicas según esta visión surgen

...como el engranaje más relevante para promover y encauzar las transformaciones económico-sociales..., como la principal fuente de presión para promover renovación de la actividad pública y reforma del Estado... y como cursos de acción más o menos estables, orientados a resolver problemas públicos específicos..., así, vendrían a ser el principal producto del Estado...(Tomassini). Sólo esta operatividad daría al Estado las cualidades de “estratégico, social y anticipativo” que tanto requiere la gobernabilidad democrática¹³³.

¹³¹ *Ibid*, p. 65.

¹³² *Idem*.

¹³³ *Ibid*, p. 73.

Finalmente para concluir con esta perspectiva del BID, se señala que entre los elementos para lograr una gobernabilidad democrática en América Latina deben figurar las siguientes condiciones: la reestructuración del poder judicial, el proceso irreversible de descentralización y el fomento a una buena cultura democrática¹³⁴. Por su parte Guillermo O'Donnell refiere el juego complejo y a veces contradictorio entre, por un lado el inmenso dinamismo de la globalización y por el otro la necesidad de un Estado fuerte y amplio, asentado en una ciudadanía conciente y vigorosa capaz de sostener un sistema legal justo y efectivo, capaz de promover lo bueno de la globalización y de contrarrestar o anular sus efectos negativos, y sostener así la democracia (O'Donnell: 2001).

Para él, el problema es que la globalización ya nos alcanzó y el mayor riesgo es el de nadar de “muertito” y eludir un impostergable proceso de ajustes. Así entonces, la búsqueda de vigor y flexibilidad se avizora como clave del éxito futuro de la democracia en nuestra región.¹³⁵

Con base en lo visto hasta aquí, la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el diseño de políticas públicas adecuadas requiere de ciertas condiciones que permitan a la sociedad organizarse y participar, sin embargo, cuando estas condiciones no están dadas, por la obstrucción de alguno de los poderes públicos que tenga la posibilidad de obnubilar o fragmentar los esfuerzos de la sociedad, o cuando en ésta impera un descrédito sobre las instituciones, entonces la gobernabilidad y las políticas públicas pueden diseñarse e implementarse equivocadamente, constituyendo sólo paliativos de escaso alcance que potencializan y agravan el fondo de los problemas que se pretende atacar.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 32.

¹³⁵ Cfr. O'Donnell, Guillermo, “El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa” en *Democracia en déficit*, *op. cit.*

CAPÍTULO III

Desenlace del Ajuste Institucional.

III.1.-El ajuste institucional en la perspectiva global.

III.2.-Los desafíos del ajuste institucional.

III.3.- Desigualdad social y ajuste institucional.

III.4.- La institución ejecutiva y la noción de *contrapoder*.

III.5.- Reforma de Estado, ajuste institucional y complejidad global.

III.1.- El ajuste institucional en la perspectiva global.

Desde las perspectivas del orden global, como hemos revisado hasta ahora, desde hace algunos años las AFG's han estudiado el caso Latinoamericano tratando de encontrar las mejores alternativas para impulsar el desarrollo en la región¹³⁶. Así, el Banco Mundial ha indicado la necesidad de que los gobiernos se planteen objetivos realistas, ajustando su actividad a su capacidad institucional en la consecución del desarrollo económico. Pero fue hace muy poco cuando finalmente ha referido que el desarrollo de los mercados, fundamental para impulsar el crecimiento económico, no es posible sin un Estado que funcione adecuadamente¹³⁷. Recuérdese que los primeros planteamientos liberales, de los que el Banco Mundial ha sido principal promotor, suponían que el libre mercado por sí solo impulsaría la conversión de los estados en democracias liberales (Adam Smith y David Ricardo).

Desde las revisiones del nuevo institucionalismo que se habían formulado en los ochentas (Guy Peters: 2003), se sugería que el mercado libre no era suficiente para propiciar el desarrollo ni la estabilidad y se traía a discusión la necesidad de prestar mayor atención al Estado (Peters: 2003), su diseño institucional y su incidencia interna y externa en las variables económicas y sociales. Desde esta perspectiva neo institucional se

¹³⁶Ver, BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., World Bank, 1997; *Informe sobre el desarrollo Mundial 2002; Informe sobre el desarrollo Mundial 2006*. BID, *Democracia en déficit*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001; CEPAL, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Chile, ONU, 2000.

¹³⁷ BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, *op. cit.*, p.47.

consideraba que el Estado, otrora “black box” evitado en aras de lograr una mayor asertividad analítica en los cálculos económicos, no era prescindible ni en las abstracciones teóricas¹³⁸. Sin embargo los planteamientos neo liberales establecidos en el Consenso de Washington (1991) suponían que la revisión de los mecanismos monetarios y la regulación de las variables macroeconómicas serían ajustes suficientemente poderosos como para inducir por sí mismos el proceso de corrección institucional que adecuaría automáticamente a los sistemas políticos a las necesidades del capital.

Ante el fracaso de esta última consideración, vista a través de las crisis financieras ocurridas en todo el mundo durante la década de los noventas, resurgió en la discusión académica la observación del Estado, sus instituciones y el hacer político, que rápidamente permeó en los análisis de las AFG's. A partir de estos eventos, para estos economistas “la política importa”.¹³⁹

Este nuevo enfoque vino a proponer, como lo sintetizó Fukuyama¹⁴⁰, repensar un Estado menos abarcador, reducido en su esfera de atribuciones pero a la vez más efectivo en el cumplimiento de las mismas. Se trataría de formar así un Estado mínimo en su espectro de funciones pero máximo en su eficacia (Fukuyama: 2004).

También se volvió crucial la revisión de la institucionalidad, la cual debía ser transformada no sólo en función de un mirada legalista, formalista y normativa como hacían los viejos enfoques institucionales¹⁴¹, sino en función de una visión abarcadora que integrara los factores sociológicos y psicológicos que sí eran considerado por la metodología conductista, así como las consideraciones de racionalización costo-beneficio que enfatizaba la corriente de “rational choice”, (Peters:2003) añadiendo por supuesto la revisión en torno a las instituciones informales que operan en todo sistema social, partiendo de su primera distinción respecto de las formales en términos de eficacia, generalización y reconocimiento, así como su proceso de conversión en formales y su influencia recíproca.¹⁴²

¹³⁸ Ver, Almond, Gabriel, “Nubes y relojes en el estudio de la Política” en Almond, Gabriel, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE, 2004, pp. 64-66.

¹³⁹ Cfr. Payne, J. Mark et al., *La política importa, op. cit.*

¹⁴⁰ Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado*, Barcelona, Ediciones B, 2004.

¹⁴¹ Peters, Guy, *El nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

¹⁴² Sobre este punto cabe referir que desde la teoría del derecho podemos encontrar conceptos de contenido muy semejante en los términos de “usos” y “costumbres” que vienen a ser lo que desde la teoría de las

Todas estas perspectivas vinieron a conformar una estrategia de revisión más profunda y amplia que influyó las actividades investigativas de las AFG's ya señaladas, así como de diversos círculos académicos, y que permitió además un fructífero enriquecimiento interdisciplinario, particularmente entre los campos sociológico, politológico y de la economía.

Dentro del espectro de la problemática en torno a las instituciones que emergió de esta renovada perspectiva encontramos una amplia gama de discusiones, que hemos revisado a partir de las propuestas sobre ajuste institucional para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo que se vienen haciendo desde las instituciones financieras más importantes del orden global, que han conformado una serie de diagnósticos, propuestas y prescripciones que contribuirían a resolver los problemas sociopolíticos y económicos de la región Latinoamericana, desde su visión, principalmente a partir del fomento al desarrollo económico.

Atendiendo a estos análisis es frecuente la insistencia en procurar el fortalecimiento de la protección de los derechos de propiedad privada, en primer lugar a partir de la reestructuración de las funciones jurisdiccionales del poder judicial y de diversas mediadas descritas, como del fortalecimiento de la transparencia que garantice un respeto irrestricto de estos derechos tanto por parte del estado como de los otros particulares¹⁴³.

instituciones se reconoce como instituciones informales. Esto es importante destacarlo porque en la importación y traducción de este desarrollo teórico, puede obviarse que la diferenciación de los sistemas jurídicos anglosajones, en donde se ha desarrollado predominantemente esta teoría, y la de los sistemas jurídicos románicos como el que posee México, estriba en que el primero posee un carácter casuístico por el que las resoluciones jurisdiccionales se dan siempre basadas en la historia casuística, mientras que en el caso mexicano existe una distinción muy clara en lo que se refiere a las instituciones, como producto específico del cuerpo normativo escrito y precisado a través de las leyes y los usos y costumbres que se reconocen como fuente de derecho, sin habersele conferido el carácter de instituciones. Así, desde el sistema jurídico anglosajón, lo que aquí se conoce como “usos y costumbres” se le designa como “instituciones informales”, mientras que, particularmente desde otras disciplinas, como la del derecho, el concepto de institución informal es por sí mismo una contradicción en los términos. Esta precisión, favorecería sin duda el intercambio disciplinar, que es precisamente uno de los objetivos del enfoque institucional, y en tal consideración añadimos la presente nota. Al respecto se puede ver: García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1999.

¹⁴³ Ver, apartado II.2 previo.

La transparencia de los actos de autoridad, la promoción de una ciudadanía activa y demandante, la inoculación de los valores de la democracia liberal en suma, se vuelven prescripciones enfáticas que serían indispensables¹⁴⁴, de acuerdo con esta visión para impulsar el desarrollo del “tejido productivo” (CEPAL: 2000) que se requiere para superar el subdesarrollo y con ello resolver las convulsiones sociales, frecuentemente asociadas a las expulsiones masivas de migrantes que tanto preocupan a los países desarrollados, sobre todo en función de ser los receptores de las mismas¹⁴⁵.

Respecto a las “instituciones”, siendo consideradas éstas como patrones de comportamiento basados principalmente en la interdependencia y la comunicación recíproca¹⁴⁶, hemos revisado que su continuidad es la base fundamental de su solidez y funcionalidad, y por tanto de su eficacia. Siendo que el desarrollo de la tecnología posibilita una aceleración de las comunicaciones, se considera también que los procesos de cambio institucional son influenciados por esta innovación y por tanto también han registrado un incremento en la velocidad de sus recientes transformaciones (North:2003).

Tal vez una de las consideraciones que más nos importa rescatar de la teoría de las instituciones está relacionada con el problema de la cooperación voluntaria, que es fundamental para la estabilidad institucional. Puesto que los factores que encarecerían o degradarían la estabilidad institucional serían los costos de vigilancia y la coacción que garantice la no trasgresión del comportamiento institucional. (North:2003).

En palabras de Michael Taylor¹⁴⁷, las instituciones requerirían primeramente para su eficacia una homogeneidad cultural, (Taylor: 1988) es decir una serie de creencias compartidas entre la comunidad que reconoce una determinada institución. Esta sola consideración es tan importante y genera tantas implicaciones que demanda de nuestra parte, un abordaje específico, en función de que nuestro trabajo se orienta a analizar la génesis y el desenlace del ajuste institucional en México.

¹⁴⁴ Cfr., Carrillo Florez, Fernando, *Democracia en déficit, op. cit.*

¹⁴⁵ Ver, Carretero, Reyna, *Indigencia Transhumante o la búsqueda de sentido. La experiencia de la persona en la sociedad actual*, Tesis Doctoral, UNAM, 2007.

¹⁴⁶ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2003.

¹⁴⁷ Taylor, Michael, citado en North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, *op. cit.*, p. 26.

III.2.-Los desafíos del ajuste institucional.

Se puede observar que la mayoría de los países de AL han reformado su constitución y leyes derivadas relativas a los procesos electorales y partidos políticos en los últimos 10 años, sin embargo ningún país ha modificado radicalmente su régimen presidencial de gobierno (Payne: 2003), en contra de los numerosos argumentos que círculos académicos han aportado a favor del parlamentarismo o similares en AL y que hemos revisados previamente.

Sin embargo las reformas constitucionales implementadas hasta hoy, el ajuste institucional gradual y las políticas públicas orientadas a promover la participación y la fiscalización ciudadana han resultado hasta hoy insuficientes:

En América Latina, durante los últimos años se discute cada vez más la conveniencia de modificar la trayectoria de los procesos de ajuste, que después de la crisis de 1982 se han venido implementando de forma desigual en la mayoría de los países de la región¹⁴⁸.

En los reportes más recientes de las AFG's, el problema se presenta como la "ausencia" de desarrollo homogéneo que atienda las extremas desigualdades de la región y permita a los gobiernos de los distintos países resolver así las demandas que sus condiciones democráticas marcan (CEPAL: 2000), y contengan con ello la explosión masiva de migrantes, la actividad agraria ilegal como el narcotráfico y la actividad económica informal, que además de afectar a sus propias regiones constituye un riesgo para las naciones desarrolladas que son receptoras de estas oleadas masivas de migrantes, y cuya economía y sociedad también se ve socavada por estas actividades (Carretero: 2007).

Detrás de esta controversia están sin duda los claroscuros de varios lustros de reforma estructural en la región, que a pesar de haber contribuido a lograr un crecimiento económico moderado durante los años noventa no ha logrado ni la estabilidad en el crecimiento ni una reducción significativa de los niveles de pobreza, o las agudas desigualdades en la distribución del ingreso y las añejas formas de exclusión reinantes¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Barba-Solano, Carlos, "La reforma social y el régimen de bienestar mexicano" en *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro, coords., CEPAL-FLACSO, 2006, p. 169.

¹⁴⁹ *Ibidem.*, p. 170.

Pero lo grave no viene a ser que las prescripciones de la agenda global, aquella establecida por los organismos multilaterales ya referidos, no logre el efecto de revertir los procesos de acumulación polarizada de la riqueza generada por el libre mercado, acaparador masivo y explotador de los recursos naturales nacionales, sino que se siga considerando precisamente que ese patrón civilizatorio de acumulación y explotación capitalista de los recursos naturales debe ser importado e imitado por parte de todas las naciones y sociedades, referidas como “en vías de desarrollo”, haciendo uso también de los avances tecnológicos proporcionados por ellos (Leff: 2004).

Esto queda muy evidente en el diagnóstico de la CEPAL (CEPAL: 2000) denominado Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, que enfatiza precisamente la acción del desarrollo sustentable que a la luz de los planteamientos sobre la ley de la entropía que ha sido estudiada ampliamente desde las ciencias físicas, sigue resultando insuficiente (Leff: 2004).

En este contexto y desde el punto de vista social, el tema de la reforma de la reforma, indica entre otras cosas, un cierto nivel de crisis de lo que podría denominarse “el nuevo paradigma de bienestar dominante” construido paulatinamente a través del despliegue de la agenda social propuesta por agencias internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, respaldadas y filtradas internamente por numerosos gobiernos nacionales¹⁵⁰.

Las agencias financieras globales, a lo mucho han reformulado recientemente sus prescripciones en el sentido de que se integren a las políticas de Estado nuevos modos de intervención social, que permitan, mediante un apoyo focalizado y directo, distribuir apoyos que mitiguen las situaciones de necesidad “extrema” en que subsisten millones de familias en la región (CEPAL: 2000). No obstante, Barba-Solano también refiere que esto apenas empieza a producirse en México, porque sigue habiendo una brecha muy grande entre lo que se ha ofrecido y lo que se ha logrado

¹⁵⁰ *Idem.*

Así mismo, encontramos otros reportes que nos dicen:

Existen ciertos estudios y trabajos que de modo crítico y contrapuesto tratan de teorizar o de rebatir la existencia de una supuesta crisis sistémica en el ámbito occidental, crisis que apuntaría a la necesidad de refundar un nuevo orden civilizatorio y cultural, se ha concitado un consenso más inmediato en torno a lo que podemos denominar una extendida anomia social en este fin de siglo¹⁵¹.

No obstante lo anterior, apuntamos que esta problemática se expresa, desde diversas ópticas, como asociada a los límites de la democracia liberal, como también lo apunta Quesada Castro, y que tendría que ver inevitablemente con los alcances de eso que se ha llamado diálogo democrático y la capacidad de mutua comprensión e intercambio respetuoso, entre sociedades y gobiernos.

Si de hecho, la caída de los países del socialismo real ha conllevado una paralización de la dimensión crítica del pensamiento heredero de la ilustración, no es menos cierto que la experiencia inmediata del dominio ejercido por el capitalismo real nos ha situado en los límites de una progresiva barbarización. Una fase de cuasi barbarie tanto por la crisis radical de las prácticas democráticas como por la gran transformación impuesta por las políticas económicas. El carácter excluyente de éstas (con respecto a individuos o clases de una misma sociedad, así como respecto a un numeroso grupo de pueblos o naciones) parece haber ligado la idea de una necesaria globalización de la economía con la conformación de amplísimas zonas de pobreza irredentas, (...) Esta situación de progresiva desarticulación social ha obligado a diversos teóricos de la democracia a manifestar serias advertencias acerca de los propios límites de la democracia liberal existente¹⁵².

Pero este particular tema de las deficiencias institucionales se fundamenta, como referido por Taylor, en una culturalidad desigual, y demanda abordarse como una estrategia que permita restituir la confianza en la institucionalidad entre todos los sectores de la sociedad y posibilite así la construcción de una ciudadanía más participativa.

¹⁵¹ Quesada Castro, Fernando, *Sendas de Democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 2006, p, 75.

¹⁵² Quesada Castro, Fernando, *Sendas de Democracia*, op. cit., pp. 75-76.

III.3.- Desigualdad social y ajuste institucional.

En este apartado abordaré algunas consideraciones que pueden llevarnos a confirmar nuevas perspectivas, que analizadas con detenimiento pueden integrarse en ejercicios futuros para enriquecer esa mirada integral que los enfoques abiertos del nuevo institucionalismo han propuesto y desarrollado hasta ahora.

Cabe formularnos a modo de pregunta si el siguiente enunciado puede ayudarnos a ampliar nuestra comprensión de la actividad de las poblaciones rurales, como facciones al interior de la misma sociedad mexicana: ¿No será que el problema de la referida pobreza¹⁵³, es desde dichas poblaciones rurales enfocada como el producto de una injusta falta de distribución de los beneficios que la explotación de los recursos naturales genera, hasta hoy sólo para una parte de la nación?¹⁵⁴

Visto así, los fenómenos de “pobreza” que empujan las migraciones masivas estarían más relacionados con “con la negación de las demandas de autogestión y las exigencias fallidas de redistribución económica” (Leff : 2002).

Con la exclusión económica y el desconocimiento sobre cualquier derecho de autogestión, tenemos un proceso que socava los equilibrios de la población que frecuentemente habitan amplias zonas rurales de nuestro país y se manifiesta en el abandono de la tierra, la incorporación a actividades ilegales o subversivas y la migración a las ciudades y al extranjero en condiciones extremas de depauperación moral y material.

¹⁵³ Entendida fundamentalmente como una falta de productividad que explicaría los flujos migratorios masivos.

¹⁵⁴ A saber: los “administradores del estado” que “rematan” los recursos y las concesiones de explotación a los “postores” de su conveniencia, y por otra parte la iniciativa privada, tanto nacional como extranjera que no reparte los beneficios de dicha explotación entre las comunidades rurales cuya geografía se explota desde la lógica desarrollista de libre mercado que demanda la maximización de las utilidades y su acumulación en oposición a la perspectiva tradicional que sólo concibe el aprovechamiento de los recursos naturales en función de las necesidades cotidianas de sustento

Cuando hemos pretendido profundizar y desarrollar la anterior reflexión, afortunadamente también encontramos elementos analíticos que pueden permitirnos ampliar y fortalecer la misma.

Al respecto cabe ahondar sobre porqué es que estos grupos rurales de la sociedad no manifiestan este sentir, sus reclamos o demandas mediante las instituciones formales y/o los órganos jurisdiccionales competentes, y cómo entonces manifiestan este rechazo y disconformidad con el estado de las cosas y con la institucionalidad vigente, que por otra parte, también limita la eficacia de las medidas pro-desarrollo y el efectivo combate a esa condición denominada por la CEPAL como “factores de transmisión intergeneracional de la pobreza”¹⁵⁵.

Tomando en cuenta algunos datos ya recabados tanto por distintos investigadores sociales como por organismos internacionales, tenemos que, por ejemplo, el informe global de corrupción 2007 de Transparencia Internacional, refiere que el 80% de la población mexicana percibe al sistema judicial como corrupto¹⁵⁶.

Es probable que esta consideración parezca a algunos insuficiente para sustentar una crisis de credibilidad de las instituciones en las sociedades tradicionales o en general en los habitantes de las zonas rurales de nuestro país, que justifique su aparente inexpressión institucional y apatía política, y por esta razón cabe añadir algunos datos más y llevar a cabo un ejercicio de interpretación que nos permita sostener lo anterior.

El Banco Mundial, en su informe del 15 de abril de 2007, presentó a México como el principal expulsor de migrantes del planeta, al emigrar entre 2000 y 2005, 2 millones de personas a Estados Unidos¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Ver, CEPAL, *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Chile, ONU, 2000.

¹⁵⁶ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Informe Global sobre Corrupción 2007*, Transparencia Internacional, 2007.

¹⁵⁷ BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo Mundial 2007*, Washington, D.C., World Bank, 2007, www.bancomundial.org/datos.

Este sólo dato, en aislado, también se podría explicar a partir de que E.U. es el principal receptor de migrantes de todo el mundo, y el hecho de la vecindad geográfica justificaría una mayor relación migratoria entre ambos países, superior a cualquier otra, también en función del factor de oportunidad, que para muchas personas representa, no necesariamente asociado a una “marginalidad extrema” o irremediable necesidad de “abandono” de la tierra.

El mismo reporte señalaría, que en México, entre los años 2000 y 2005 se perdieron en el campo 900,000 empleos y en la industria 700,000, y que esto ha propiciado un crecimiento de la economía informal de entre 40% y 60% de la población económicamente activa¹⁵⁸.

También podemos encontrar otros datos y enfoques relevantes, como los que nos refieren David Ibarra y Víctor Arellano a continuación:

La marginación social, la desigualdad distributiva y la insuficiencia de empleos fuera del sector informal de la economía, se traduce en dejar sin voz al 50% de la población y negarle influencia en la definición de las políticas públicas que más afectan su bienestar¹⁵⁹.

De acuerdo con la encuesta de Víctor Arellano¹⁶⁰ sobre ciudadanía, se confirma que existe una actitud de apatía y descrédito en las instituciones, no sólo de las partes tradicionales, sino de la sociedad mexicana toda; así, de acuerdo con sus datos el 50.7% de los mexicanos muestra poco interés en la política y apenas el 9.7% muestra mucho interés. Apenas el 47.6% considera que los políticos son muy importantes para que el país mejore, para el 33.2% lo son poco y para el 11.9 no son en absoluto importantes para estos efectos. El 43.1% de la población considera que los ciudadanos pueden influir poco en las decisiones del gobierno, un 40.4% considera que se puede influir mucho y un 13.3% considera que nada. Asimismo, cuando a la gente se le pregunto si durante el último año participó o no en alguna reunión para discutir asuntos políticos, el 10.5% dijo que sí y el 87.4% que no.

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ Ibarra, David, “La reforma del Estado”, en *Revista Nexos*, México, Editorial Nexos, Junio de 2007, p. 8. Cfr., con la importancia de la participación en el diseño de políticas públicas en el apartado II.5 previo.

¹⁶⁰ Arellano, Víctor, “Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México” en *Demos, ante el espejo*, México, SEGOB-UNAM, 2005, pp. 346-402.

Sumado a lo anterior, otros datos nos reportan que el 56.3% de la población no cree que la democracia pueda solucionar los problemas económicos¹⁶¹.

Para completar el panorama que nos permita interpretar estos datos como sustento de que efectivamente los grupos tradicionales no expresan su inconformidad institucionalmente, principalmente por un marcado descrédito en las instituciones, permítaseme añadir la opinión externa a los círculos académicos de un actor político de relevada influencia y destacada posición en la historia de nuestro país, porque en su calidad de presidente de la nación, el ahora ex-presidente ha dejado testimonio de las condiciones que desde la mirada privilegiada de la presidencia de la república se tenía del panorama nacional, y con base en las mismas, a más de 15 años de distancia ha presentado una serie de reflexiones y sugerencias en torno al curso de la modernización del país a través de la publicación de su más reciente trabajo escrito. Así, en *Cambio de Rumbo*, De la Madrid nos da cuenta de que al inicio de su periodo de gobierno (1982-1988) atestiguó las casi nulas posibilidades de hacer un diagnóstico efectivo sobre los límites y alcances del campo, así como de medir la protesta e inconformidad de los campesinos, ya que esta se expresaba de manera más bien silenciosa, y sus efectos eran dejar de sembrar la tierra o emigrar a las ciudades¹⁶².

A partir de los datos revisados anteriormente no resulta difícil sostener que los habitantes de las regiones rurales, ya sean o no indígenas con clara identidad étnica comunitaria, frecuentemente expresan su inconformidad mediante vías informales, como las marchas y los plantones¹⁶³ y que resuelven las tensiones sociales derivadas de la exclusión y discriminación de que sido históricamente víctimas (Barba-Solano:2006), a partir de actividades como la migración a las ciudades, tanto como al extranjero (Carretero) y la incursión en la economía informal o en actividades agrícolas hasta ahora ilícitas, como la siembra de cultivos de cáñamo que son más accesibles dadas las condiciones geográficas y meteorológicas de muchas regiones rurales de nuestro país y que paradójicamente se encuentran vetadas por el, en otros órdenes, libre mercado global.

¹⁶¹ Woldenberg, José, “Los retos de la política hoy” en *Los desafíos del presidente mexicano*, Woldenberg, José, (Coord.), México, Taurus-UNAM, 2006, p. 26-28. A estas consideraciones cabe añadir las percepciones y porcentajes revisados en el apartado II.4 previo.

¹⁶² De La Madrid, Miguel, *Cambio de Rumbo*, México, FCE, 2004, p. 99.

¹⁶³ De enero a junio del presente 2007 se reportan 800 marchas de protesta, de acuerdo con los datos de la consultora IPSOS- BIMSA publicados en el noticiero Imagen Informativa el pasado jueves 21 de junio y accesibles mediante la dirección electrónica www.imagen.com.mx.

Atendiendo a lo anterior, consideramos que este comportamiento de la población rural podría explicarse primeramente en razón de un marcado descrédito del Estado, derivado de una larga historia de abuso y corrupción, que ha nutrido la desconfianza en las instituciones formales, por lo que, en ausencia de una participación institucional formal efectiva o significativa, se actualiza considerablemente la afirmación que ya sostuviera De la Madrid, respecto que los diagnósticos sobre el campo son frecuentemente desatinados, precisamente por esta falta de confianza en las instituciones y su consecuente déficit de participación institucional¹⁶⁴.

Siendo así, las propuestas herramientas de fiscalización ciudadana y participación democrática directa, de acuerdo con lo expresado en el apartado II.3 previo, requerirían primero la reversión de esta desconfianza en las instituciones del Estado que los ajustes institucionales no han bastado para activar.

Para reforzar esta argumentación y cerrar finalmente esta línea argumentativa, si es que aún no se vislumbran los soportes de nuestra interpretación, me permito introducir una parte del discurso del Ejército Zapatista pronunciado ante el Congreso de la Unión el pasado 2 de abril de 2001, en voz de la “Comandante Esther”:

Por mi voz habla la voz del Ejército Zapatista de Liberación Nacional: la palabra que trae nuestra voz es un clamor. La palabra que traemos es verdadera, no venimos a vencer a nadie, no venimos a legislar: venimos a que nos escuchen, a escucharlos. Venimos a dialogar. Así es el México que queremos los zapatistas: uno donde los indígenas seamos indígenas y mexicanos, uno donde el respeto a la diferencia se balancee con el respeto que

¹⁶⁴ Sobre este particular, proponemos considerar el estudio de una institución de “derecho indígena mexicano” denominada “Tequio” sobre la cual Sósimo Ortega González, miembro de la comunidad Triqui de Oaxaca, en su tesis de maestría en estudios políticos y sociales *Comunidad Indígena: el camino verdadero de la Nación pequeña*, aporta una importante reflexión. Por no conformar parte de nuestro propósito, para estos efectos nos limitamos a señalar que dicha institución consiste en la costumbre de que todos los miembros de la comunidad participen periódicamente en alguna actividad de beneficio comunal, lo cual da cuenta, de una ancestral forma cultural de participación ciudadana, lo cual contribuye a poner en entredicho el argumento de que las sociedades tradicionales padecen una apatía hacia la participación institucional y fortalece nuestra proposición de que lo que de ésta se puede apreciar respecto de las instituciones mexicanas proviene más bien de un importante descrédito que afecta a las mismas desde la perspectiva de las sociedades tradicionales. Ver: Ortega González, Sósimo, *Comunidad Indígena: el camino verdadero de la Nación pequeña*. (Tesis de maestría), México, FES-Acatlán/UNAM, noviembre de 2005. Sobre “Derecho Indígena Mexicano”, ver Correas, Oscar (Coord.), *Derecho Indígena Mexicano I*, México, CONACYT-Ediciones Coyoacán, 2007.

nos hace iguales, uno donde la diferencia no sea motivo de cárcel, persecución, burla, humillación, racismo... Uno donde siempre se tenga presente que, formada por diferencias, la nuestra es una nación soberana e independiente y no una colonia donde abunden los saqueos, las arbitrariedades y las vergüenzas... Un México que produzca las riquezas, otro que se apropia de ellas y otro que es el que debe tender la mano para recibir limosna¹⁶⁵.

Sobre este particular, cabe considerarse desde un punto de vista teórico, el problema de la cooperación, que es fundamental para el desempeño institucional, haciendo una breve reseña sobre lo que nos plantea Douglass North¹⁶⁶, sobre la teoría institucional, recordando a Michael Taylor (Taylor: 1982,1987) en su señalamiento de que las características claves de la comunidad son: las creencias compartidas, las relaciones directas y complejas y la reciprocidad¹⁶⁷.

Atendiendo a lo anterior resulta más viable considerar que si en una determinada comunidad rural existe un descrédito generalizado de la institucionalidad formal, como se refiere en la encuesta internacional sobre los jueces (Transparencia Internacional:2007) y la de Víctor Arellano (Arellano:2005) sobre la política en general y no sólo sobre las comunidades rurales, sino de toda la sociedad, es muy probable que esta “creencia compartida” se transmita “intergeneracionalmente” y constituya así uno de los principales obstáculos para conformar apreciaciones, diagnósticos y prescripciones efectivas en contra de la emigración rural, el abandono de la tierra y otras expresiones extrainstitucionales o informales de inconformidad con el estado de las cosas como también lo son las marchas.

Pero atendiendo a la misma teoría sobre cambio institucional, North señala que uno de los componentes del cambio institucional es la comunicación, cuya modificación, en forma y fondo representa posibilidades y vías de transformación institucional (North:2003). De modo tal que si se deseara implementar una estrategia de fortalecimiento institucional

¹⁶⁵ En Hernández Ornelas, Pedro Félix, “Valores del mexicano y globalización: factores de justicia en el desarrollo”, en Gómez Cavazos, Irma Adriana (Coord.), *Globalización y Justicia Internacional*, México, SRE-FCE-Pontificia Academia de Ciencias Sociales, 2006, pp. 246-247.

¹⁶⁶ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁶⁷ Taylor, Michael, *Community, Anarchy and Liberty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, y *The Possibility of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, en North, Douglass, *op. cit.*, pp. 26-27.

tendiente a una mayor canalización institucional de las demandas sociales, dicha estrategia podría implementarse a través de una campaña de comunicación multidireccional¹⁶⁸ que exhorte y convoque a la sociedad a hacer uso de las vías institucionales y que reivindique una nueva confiabilidad, abarcando, por supuesto a las instituciones del poder judicial¹⁶⁹ que son fundamentales para activar esta reversión del descrédito tan patente en los reportes de Transparencia Internacional.

Los problemas que hasta ahora se han referido en el orden de las inconformidades de los sectores rurales expresadas en el abandono de la tierra, la migración y la problemática de economía informal y narcotráfico, así como el diagnóstico sobre esto que hasta ahora ha conducido a las agencias financieras globales a prescribir medidas de “desarrollo” para la integración al libre mercado, que no han encontrado resonancia ni efectividad, se agudizaría ante el advenimiento de un par de eventos, en proceso de consolidación en el plano de las relaciones internacionales con Estados Unidos, a saber: la construcción de un muro fronterizo, aparejado del endurecimiento de las políticas antimigratorias que tendrían por consecuencia la reducción forzada y súbita de los flujos migratorios, de por sí ya a la vez masivos e ilegales, de este modo presionados más fuertemente a permanecer en el territorio nacional y a desahogar sus tensiones socioeconómicas mediante no sabemos qué tipo de actividades; y por otra parte la apertura comercial a los productos agropecuarios como el maíz y el frijol que comenzaron a partir del año 2008 de acuerdo con lo que dispone el Título octavo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, constituyendo también un factor de presión incuantificable en contra de los productores rurales y de la planta agroindustrial nacional¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Es decir, que integre los distintos medios de comunicación, orales, impresos y tradicionales que operan en las distintas comunidades a las que se pretendiera dirigir la campaña y no sólo a través de una estrategia de comunicación mediática masiva en Radio y Televisión como se ha hecho principalmente hasta ahora en nuestro país.

¹⁶⁹ Las campañas a favor de las instituciones no han integrado específicamente al poder judicial ni a las autoridades ejecutivas en materia agraria, y aunque hasta el momento actual del presente trabajo no hemos encontrado estudios académicos significativos para sostener este enunciado, se formula a partir de una observación propia del autor sobre los contenidos de las transmisiones regulares en los canales abiertos de radio y televisión. Cfr., con lo señalado en el apartado II.3 previo.

¹⁷⁰ Este dato, no obstante puede ser visto en una perspectiva doble, ya que la competitividad empujaría una baja de precios que favorecería a los más pobres, que por otra parte, serían también los productores rurales, con lo cual esta realidad no deja de resultar también gravemente paradójica y problemática. Sobre el TLC, ver: *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Porrúa, 2006.

Al mismo tiempo que esto ocurre, el gobierno mexicano ha impulsado recientemente un combate decisivo contra el narcotráfico y la economía informal, que al margen de las consideraciones que esta acción merezca por tratarse de una reivindicación de la legalidad, lo cierto es que ambas actividades, en su amplio despliegue vigente han constituido otras dos “válvulas de escape” de la presión económica¹⁷¹ que aqueja más gravemente a los sectores rurales de la sociedad, y resultaría preocupante que ante este cierre de “válvulas”, por otra parte no se haya logrado aún la consolidación de alternativas institucionales eficaces y que esto se vislumbre aún más incierto ante las dificultades que atraviesan los procesos legislativos ante la polarizada confrontación de visiones y objetivos que se expresan en el seno del Congreso de la Unión.

Sumado a lo anterior cabe considerarse que si revisamos la “pirámide” de la estructura demográfica nacional actual, ésta señala que desde el año 2000, se alcanzó una cima poblacional de ciudadanos entre los 18 y los 25 años, lo cual, dadas las condiciones de parálisis institucional y legislativa en relación con las reformas de carácter económico que el gobierno actual ha propuesto como vía para promover la creación de nuevos empleos, puede ocasionar un colapso económico social, dado el incremento súbito de jóvenes en edad económica activa, que por las condiciones antes señaladas, se encontrarán ante un panorama de posibilidades muy limitadas de obtener un empleo formal, pero, más grave aún, con una imposibilidad, ahora mayor, de obtener formas de remuneración mediante la economía informal que, con todas las desventajas que se le apunten, había subsanado por muchos años las deficiencias de la economía institucional.¹⁷²

¹⁷¹ Este tema de la presión económica que recibirían los grupos más “pobres” de la sociedad, podría complejizarse demasiado al considerar dentro de los mismos a las fracciones de culturalidad rural, que de acuerdo con lo que hemos señalado anteriormente, detentan estilos de vida más sencillos, exentos de las necesidades de consumo predominantes del estilo de vida moderno, pero que no obstante lo anterior se ven fragmentados al recibir la influencia de la cultura del consumo y la negación de prerrogativas de autogestión; esto es ciertamente un factor de presión económica, aunque se considere que esta “necesidad de modernidad” que orilla a las nuevas generaciones a abandonar su tierra esté solo basado en los deseos de confort, integración y placer “moderno”, también puede considerarse que el “factor “salud”, tiene un peso más específico como elemento de presión económica. Dicho factor salud podría explicarse del siguiente modo: debido a que los desarrollos de la ciencia permiten combatir con más eficacia ciertos padecimientos, y dado que estos son accesibles únicamente a través del cambio monetario, y que sus precios son tasados de acuerdo con la ley de mercado, su adquisición se vuelve frecuentemente inaccesible, y esto sumaría una presión económica importante que añadido a lo anterior, impulsa y explica importantes flujos de migración y abandono de las zonas rurales.

¹⁷² Cfr., Aguayo Quesada, Sergio, *Almanaque Mexicano 2007*, México, Alfa-Omega, 2007.

Cabe decir que las recomendaciones de la CEPAL en el sentido de que el Estado debe implementar políticas sociales focalizadas en vez de generales (CEPAL:2006), tiene el importante efecto de paliar y disolver los “focos rojos” sociales¹⁷³. También se ha puesto un fuerte énfasis en el combate a la informalidad e ilegalidad. Por su parte el Banco Mundial (BM: 2002 y 2006) ha recomendado medidas de estricta disciplina fiscal tendiente al establecimiento de condiciones para el desarrollo de los mercados. Con esto, debe considerarse que si bien es cierto que la implementación de estas prescripciones en nuestro país es claramente deseable, también resulta fundamental que dichos avances se lleven a cabo con gradualidad, y que su avance vaya siendo tensado en función de las posibilidades de acuerdo que se vayan logrando a través del diálogo democrático, y no a través de instrumentación de presiones institucionales desde el poder ejecutivo.

En este sentido, el diagnóstico sobre el déficit de credibilidad de la institucionalidad mexicana debe servir para notar que las diferencias de participatividad y las desigualdad económica, para subsanarse, y revertir con ello el ciclo de tensión y violencia que se ha agudizado desde el año 2006¹⁷⁴ requieren la activación de un ciclo redistributivo mayor, que restituya a las comunidades asentadas en las geografías rurales de nuestro país, una serie de recursos materiales, no necesariamente tendientes a promover el “establecimiento de nuevos mercados” y el consecuente aprovechamiento capitalista de los recursos naturales mediante una explotación acaparadora, sino a través derechos de autogestión sobre cuotas regulares de usufructo por ejemplo.

¹⁷³ Es decir, las necesidades más apremiantes de los grupos más vulnerables, también más inconformes e insatisfechos, quienes por otra parte serían el caldo de cultivo y los candidatos idóneos para engrosar las filas de grupos más radicales y violentos de resistencia, que en la historia reciente de nuestro país también se han venido a conformar y emerger eludiendo las previsiones de los sistemas de inteligencia, como ocurrió con los levantamientos armados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994 y posteriormente con el llamado Ejército Popular Revolucionario, y cuyas fuerzas a pesar de haber sido disuadida aparentemente hasta este momento, perviven ancladas a las motivaciones originales que aún no han sido resueltas por las instituciones formales de nuestro país.

¹⁷⁴ A saber, las tensiones poselectorales del 2006, los reclamos del grupo oaxaqueño denominado APPO, y más recientemente los eventos ocurridos en junio y Julio de 2007, a saber, el detonamiento de explosivos en instalaciones estratégicas de PEMEX, dígame gasoductos, reivindicado por el Ejército Popular Revolucionario, contribuye a afirmar nuestra hipótesis sobre que las transformaciones institucionales y el curso de la reforma de Estado hasta ahora, se ha cimentado en un enfoque incompleto y han producido medidas insuficientes para abarcar y contener la problemática de descrédito y descontento social de importantes grupos de la población que comienzan a activarse y generar mayores condiciones de riesgo y cuyos actos pueden agudizarse y convertirse en manifestaciones de violencia y terrorismo, de continuar estas manifestaciones de incomprensión del fenómeno por parte de los detentadores del poder institucional.

III.4.- La institución ejecutiva y la noción de contrapoder.

En adición a lo anterior, cabe aquí introducir algunas reflexiones derivadas de los trabajos de Luis Fernando Medina y Susan C. Stokes en torno a los fenómenos de monitoreo de los detentadores del poder en aras de la preservación monopólica del mismo, bajo formas que aún perviven y operan en muchas zonas rurales de nuestro país.

En el trabajo titulado “Monopoly and Monitoring: an approach to political Clientelism” se refiere la existencia de estrategias de “monitoreo social” que permiten a los detentadores de cierto poder formal o de facto, influir en los actos de autoridad en aras de favorecer la conservación de dicho poder “fáctico”. Este fenómeno referido en el texto citado alude a las formas de operación de los poderes “caciquiles”, que en ciertas áreas de México aún funcionan y se sostienen en prácticas clientelares¹⁷⁵.

Por cacique (“patrón”) se entiende, a ese actor político que gracias a la detentación de ciertos factores de poder, “tiene la capacidad de influir o ejercer el poder institucional a favor de sus intereses” (Medina y Stokes). Como el texto lo refiere, esta capacidad proviene generalmente del dominio exclusivo de algún bien, servicio o medio de producción del cual depende la comunidad donde ejerce dicho poder. El cacique se valdría de distintos elementos de poder para observar el comportamiento de los “súbditos” entendidos como aquellos sujetos sometidos a su influencia o poder. Así entonces este proceder sería denominado como “monitoreo” (Medina y Stokes).

Por otra parte, de acuerdo con este planteamiento el cacique estaría en posibilidad de emplear su poder, influencia, medios y bienes, para infundir temor a los súbditos así como para chantajearlos y sobornarles mediante la dación preferencial de ciertos bienes y servicios, lo cual vendría a facilitarse una vez conociendo más de cerca su comportamiento y proceder y cerrando así un círculo vicioso que le permitiría conservar intacta su esfera de influencia (Medina y Stokes).

¹⁷⁵ Medina, Luis Fernando y Stokes, Susan, “Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism,” en Herberth Kitschelt y Steven Wilkinson, eds., *Patrons, Clients, and Policies*, Cambridge University Press, 2007.

Si los análisis de Medina y Stokes, describen efectivamente uno de los mecanismos más complejos e inasibles de la influencia de la institución ejecutiva, y si éstos nos ayuda a comprender mejor dicho fenómeno, entonces deberá notarse, que la institución ejecutiva, no sólo federal, sino local, y en función de su interconexión y dependencia con los ámbitos estatal y federal, se erige en una estructura de influencia que puede operar con amplia maniobrabilidad e impunidad en las distintas y distantes geografías del territorio nacional, haciendo uso de una detentación formal del poder institucional en beneficio de su propia preservación.

A la luz de las reflexiones apuntadas en los párrafos precedentes relativas a la “presión económica” se puede considerar que el clientelismo vendría a operar en función de ser un factor de “oportunidad” compuesto conjuntamente, en ocasiones por necesidad y en otras por deseo, de integrarse a las condiciones de comodidad y facilidad que ofrecería el estilo de vida moderno; y esta situación sería a la vez una causa de tensión y conflicto al interior de las sociedades rurales que se conjuga con el aprovechamiento de los “caciques” que mediante extorsiones y chantajes reparten y niegan los beneficios “institucionales” en procesos de negociación tendientes a preservar su esfera de influencia.

De acuerdo con las observaciones realizadas a lo largo de este proceso de investigación, hemos podido constatar que el poder ejecutivo ha sido objeto de un gradual desmantelamiento de sus funciones, principalmente de aquellas que han resultado más evidentemente ser origen de su poder “metaconstitucional” (Carpizo: 1978) por el que en anteriores épocas contaba con la capacidad de ejercer una extraordinaria influencia sobre el resto de los poderes, lo cual impedía un sano desarrollo institucional, verdaderamente sujetado al marco constitucional vigente, así como generaba una serie de abusos de poder que en suma ocasionaron un grave descrédito a la institucionalidad mexicana.

Pero en atención, a estas mismas observaciones, cabe notar que el ejecutivo aún cuenta con herramientas de poder efectivo que le permitirían operar de un modo similar al que operan los caciques, pero a nivel nacional. Esto se relaciona con el análisis vertido en el apartado anterior que refiere un gran desprestigio en la institucionalidad del Estado, que al cabo de seis años de alternancia en el poder ejecutivo, tampoco se ha logrado revertir.

Además de los datos ya citados, se pueden considerar los altos índices de abstencionismo electoral en las elecciones intermedias, que sin mucha dificultad puede interpretarse como producto de este descrédito¹⁷⁶. Así mismo podemos interpretar el bajo nivel de recaudación fiscal y la elevada tasa de migraciones masivas al vecino país del norte como asociadas a este mismo fenómeno.

Por estas consideraciones, se hace evidente la necesidad de formular una estrategia de restitución o fortalecimiento de credibilidad para el estado mexicano, que se vuelve crucial porque de otra manera ningún programa de “transparentación y fiscalización” del gobierno, ni relacionada con los mecanismos de participación democrática directa tendría éxito, para lograr preservar la democracia, como hemos visto en el capítulo precedente¹⁷⁷. Junto con estos fenómenos hemos observado una especie de parálisis institucional que impide consolidar un rumbo, al menos en el plano del desarrollo económico que de viabilidad a nuestro país en el marco de las recientes condiciones demográficas y las cada vez crecientes demandas sociales. También observamos que los recientes procesos de apertura comercial han generado una interdependencia global en la que ya está insertado nuestro país a partir de los diversos tratados internacionales en materia de libre comercio¹⁷⁸.

Esta apertura, al mismo tiempo que ha demandado la supresión de impuestos arancelarios, trae aparejada la necesidad de modernización de la planta productiva nacional, requerida para que esta no sufra un desmantelamiento ante la presión de la alta competitividad internacional y con ello no se produzca una total dependencia productiva industrial de otros países. En este contexto, el flujo de capitales financieros o inversiones vienen a ser indispensables para acelerar la competitividad de la planta productiva nacional, por lo que aunado a la supresión arancelaria, el proceso de globalización viene acompañado de la necesidad de apertura a la inversión extranjera.

¹⁷⁶ Recientemente, el 5 de agosto de 2007 se han llevado elecciones en los estados de Aguascalientes, Baja California Norte y Oaxaca, observándose de cada uno de estos casos, porcentajes de votación de aproximadamente el 50% del padrón electoral.

¹⁷⁷ Ver apartados II.4 y II.5 previos.

¹⁷⁸ Cfr., O'Donnell, Guillermo, “El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa” en *Democracia en déficit, op. cit.*, y Przeworski, Adam, et al., “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias” en *Cuadernos de Estudios Políticos*, Buenos Aires, Ágora, 1996, pp. 67 y sgs., citado por Tomassini, *Ibid*, p. 48.

Aunado a lo anterior, para acudir a las regiones en “vías de desarrollo” la inversión extranjera, demanda reformas en los gobiernos y sistemas políticos que garanticen el respeto a las inversiones transnacionales. Así tenemos que en los años recientes, en nuestro país, ha convergido un proceso de ciudadanización tanto como un proceso de apertura a las presiones del capital internacional. Como efecto del primero se produce una mayor demanda de la sociedad con respecto al estado, traducida en una mayor exigencia de derechos y por obra del segundo se genera este mismo reclamo, pero por parte de los actores del mercado internacional y de sus respectivos países. De este modo el Estado ha sido receptor de una enorme presión por parte de la sociedad, tanto como del plano internacional¹⁷⁹.

El proceso de globalización ha ejercido una presión muy importante para acelerar tanto la apertura comercial (incluyendo el mercado de capitales) como la “democrática”, confiriendo a la sociedad, para sus propios fines, una función fiscalizadora sobre el Estado en su conjunto¹⁸⁰. De esto se infiere que los planteamientos de la globalización suponen que una sociedad responsable y activamente democrática es la mejor garantía para impedir que el estado cometa abusos en contra de las inversiones extranjeras relacionadas con la apertura comercial; tal y como se puede constatar a partir de las propuestas de las agencias financieras globales referidas en el capítulo II previo. Así pues se consideraría que si el estado se encuentra acotado por una sociedad responsable que fiscalice efectivamente a sus gobernantes, los inversionistas internacionales tendrían pocos motivos de preocupación.

Pero durante la implementación de este proceso de ciudadanización, independientemente de la influencia global, puede pensarse, lo cierto es que el Estado, y particularmente la institución del poder ejecutivo ha sufrido un desmantelamiento gradual tendiente precisamente a evitar que pueda entorpecer la consolidación de la plena democracia. Este desmantelamiento ha operado a partir de un proceso de reforma que ha venido a restar facultades formales al poder ejecutivo para asignárselas al poder legislativo, así como a generar una serie de reformas y ajustes en diversas áreas del estado, como lo

¹⁷⁹ Ver: Piñón Antillón, Rosa María (Coord.) *La Economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina*. México, FCPyS-UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, 2002.

¹⁸⁰ Cfr. O'Donnell, Guillermo, “El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa” en *Democracia en déficit, op. cit.*

revisamos en el capítulo II. Con esto podemos apreciar que una situación problemática aparecería, cuando las exigencias sociales, que se han incrementado de manera paralela a este proceso de disminución del ejecutivo, tampoco han encontrado vías de resolución a través de la reciente preeminencia del órgano legislativo, y ni siquiera han sido canalizadas plenamente por la vía institucional, como ya se ha referido antes.

Por otra parte, retomando los argumentos sobre la cuestión del régimen de gobierno expuestos en el capítulo primero de este trabajo, nuestra observación sobre el Estado actual de la institución ejecutiva es que aún y cuando ha sufrido una disminución formal, y con ello se ha visto reducido en ciertos ámbitos de poder, también apreciamos que otras esferas de su influencia, sumamente importantes, han permanecido intactas y con ello se ha generado una situación gravemente paradójica para todo el sistema político. El que por una parte el ejecutivo ha sido escindido de su otrora influyentísimo poder propositivo para pasar a ser un simple elemento más en el proceso de iniciativa y diseño de reformas legales secundarias, y que por otro lado siga preservando a su favor el dominio de ciertas atribuciones que constituyen el origen de un ámbito de poder informal que puede escapar a cualquier fiscalización tanto por parte de la ciudadanía como de las otras instancias de poder, y que no fue suficientemente explorado por los teóricos más importantes que analizaron los sistemas parlamentarios y presidenciales referidos en el capítulo I. Dicho ámbito de poder informal es lo que aquí he denominado *contrapoder*.

En este sentido el trabajo de Medina y Stokes¹⁸¹ sirve precisamente para proporcionar una importante perspectiva de aproximación a la complejidad de los procesos de monitoreo, que por razonamiento extensivo, si pueden implementarse en comunidades y poderes micro, puede igualmente operar en ámbitos y planos mayores como el nacional o incluso el internacional, siendo aplicada en el caso nacional, mediante el ejecutivo, no sólo para mantener una “clientela” política como en el caso referido por el texto, sino también para cualquier otro propósito legítimo o ilegítimo, cuanto más para velar u ocultar información y con ello manipular a los actores políticos en beneficio de cualquier grupo o interés de su conveniencia.

¹⁸¹ Medina, Luis Fernando y Stokes, Susan, “Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism,” en Herberth Kitschelt y Steven Wilkinson, eds., *Patrons, Clients, and Policies*, Cambridge University Press, 2007.

Este texto además, nos refiere que este monitoreo, tendiente a la regulación o mantenimiento de clientelas, no sólo requiere servicios de inteligencia entendida como una función de tipo “militar”, como se podría pensar en un primer momento, sino que el monitoreo puede darse plenamente a través de una extensa red de agentes o empleados como aquellas de que dispone el poder ejecutivo y que deben considerarse para su efectiva fiscalización.

Con lo visto hasta ahora, encontramos elementos para apreciar que a través de una extensa red de programas gubernamentales dirigidos a combatir la pobreza, el ejecutivo lleva a cabo un diagnóstico de las zonas “rojas” y mediante “apoyos focalizados”, o estrategias de gobernabilidad democrática como han sido particularmente denominadas por las AFG’s y por organismos como la CEPAL, como visto antes, disuelve las agudezas del descontento social más peligroso¹⁸²; esta sola actividad puede válidamente interpretarse como un ejercicio “civil” de inteligencia, y asimismo, puede ser la base de un ejercicio de clientelismo político¹⁸³, cuyo manejo discrecional, al amparo de las condiciones de polarización política que prevalecen hoy en nuestro país, se erige en otra condición de riesgo, que debe revisarse para el perfeccionamiento de nuestra democracia.

Para abundar un poco más en la noción de *contrapoder*, explicaré que con este término pretendo describir una serie de prerrogativas de la institución ejecutiva que se sustentan principalmente en la falta de fiscalización de la sociedad sobre sus acciones, aunque también guardan una importante relación con el diseño institucional, que no sólo puede no favorecer la participación ciudadana, sino que mediante ciertos vacíos genera los espacios idóneos para la operación de este *contrapoder*.

¹⁸² Aún y cuando desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática quiera verse como “políticas públicas”, como referimos en el apartado II.5 previo.

¹⁸³ Algunos analistas, como el Dr. Fernando Pliego, sostienen la dificultad de afirmar el uso político de los programas como oportunidades y otros, no obstante nuestra consideración es en el sentido, de que si bien esto pueda ser difícil, dadas las condiciones de fiscalización democrática bajo las cuales operan, lo cierto que al mismo tiempo dichos programas pueden ser fuente de información privilegiada que en el mediano y corto plazo deban mirarse con mayor detenimiento, pues de acuerdo con lo que hemos revisado en los textos de Medina y Stokes, el monitoreo se compone de sutiles relaciones entre el ejecutor-dispensador de los bienes y servicios y el “cliente” en cuestión. Así mismo, cabe notar que el ejecutivo federal además de esta información “administrativa” suministrada por los agentes y funcionarios de las secretarías encargadas de dichos programas, dispone de elementos más complejizados de vigilancia y monitoreo que sumados representan el riesgo que en aislado no se alcanza a preciar. He de precisar también que mi parecer no es que esto esté ocurriendo, sino más bien que esto “puede” ocurrir, y que si esto llegara a actualizarse constituiría un problema que podría ser inmanejable una vez ya detectado.

Derivado de lo anterior, el problema de un régimen presidencial democrático no solo estribaría en que tenga el ejecutivo demasiado poder o poco poder formal para gobernar y con ello sea rígido y frágil y por tanto necesite flexibilizarse con elementos de parlamentarismo, como señalaron la mayoría de los teóricos revisados en el capítulo primer de este trabajo. Sino que también, el régimen presidencial, basado en la supuesta división formal de funciones, compone un entramado propicio para que el ejecutivo, aunque tenga poco margen de maniobrabilidad “positiva”, cuente “de facto” con la capacidad de usar su estructura, recursos, información e influencia en perjuicio de la legalidad, ya bien promoviendo o privilegiando la actividad de grupos o personas específicas por modos y medios que al amparo de esa “invisibilidad” característica del poder que es criticada por Bobbio¹⁸⁴, nos sea imposible siquiera enunciar, atentando así contra las posibilidades de rendición de cuentas que hemos revisado en el capítulo II previo.

Así pues el problema del presidencialismo no solo sería su poder “positivo” y el exceso que de este pudiera o no conferirle el diseño legal, y por el cual hubiera que “disminuirlo” formalmente y conferir esas atribuciones al legislativo para así “rebalancear” el sistema, sino el problema estriba también en que al ejercer control directo sobre ciertas áreas estratégicas de “poder real” adquiere un potencial “negativo” que se filtra en su espectro de facultades “legales”. En el caso mexicano Jorge Carpizo ha propuesto el adjetivo “metaconstitucional” para referir una serie de prerrogativas que se desprendían del sistema en favor del presidente, principalmente en función del régimen de partido único que había en México. Lo que refiero como *contrapoder* no solo es lo que ya se ha señalado como poder metaconstitucional, aunque ciertamente también lo sea. En este caso, la noción de “contrapoder” va más allá de aquellas facultades metaconstitucionales que provenían del régimen de partido único y se fundamenta específicamente en el círculo vicioso de apatía política derivado del desprestigio institucional del Estado mexicano, como referido en el apartado previo, en su consecuente falta de participación y fiscalización ciudadana y al mismo tiempo en el desproporcionado grado de recursos materiales y humanos de los que dispone el poder ejecutivo mexicano respecto de los otros “poderes” del Estado.

¹⁸⁴ Ver, Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2004, pp. 36-38. Este ámbito de “invisibilidad” encuentra un ámbito particularmente fértil en la esfera del “secreto estratégico referido anteriormente.

Aunque se podría emplear también la semántica de “poderes oscuros”, o incluso “poderes negativos”, en lo personal hemos optado por *contrapoder*. En este sentido el texto de Medina y Stokes (Medina y Stokes: 2006), se vuelve muy valioso, pues ayuda a penetrar un poco más en esa aparentemente invisible e inasible red de complejidades que revelarían la existencia y operación del aquí referido *contrapoder*.

Las reflexiones vertidas hasta ahora permitiría considerar que la complejización que progresivamente se ha hecho a lo largo de muchos años para materializar una división de poderes operante y autocontenida, basada en las tres dimensiones funcionales, ejecutiva, legislativa y judicial, ha derivado en una gama de previsiones y disposiciones que se han pretendido implementar para corregir ese intrínseco desbalance que a la postre acumuló el poder ejecutivo por asumir una administración ampliamente discrecional de cada vez más recursos materiales y humanos. Considérese que la sola dirección del mayor cuerpo burocrático y policiaco del Estado sigue dependiendo del control e influencia casi incuestionable del titular del ejecutivo.

En el esfuerzo de dar respuesta a esta cuestión, hemos llegado a considerar, que si bien es completamente válida la afirmación de que la autoconfrontación de los poderes públicos genera su autolimitación en beneficio de los gobernados, como ya lo afirmara Montesquieu, lo que también es cierto es que la división del poder en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial no representa la materialización de esa primer premisa, y que en el pretendido balanceo de esta estructura se han gestado innumerables ajustes, que más o menos han alcanzado funcionalidad periódica.

Si como he referido antes, uno de los pilares en que se sustenta ese contrapoder es la apatía ciudadana, cimentada en un largo historial de desprestigio de la institución ejecutiva, a nuestro parecer, la manera de revertir ese proceso y dismantelar este fundamento de la acción metaconstitucional del contrapoder sería necesariamente un cambio de régimen de gobierno, que modificara primera y principalmente la institución presidencial.

Pero también podemos apreciar que aún en el caso de que este diagnóstico fuera atinado, el problema seguiría siendo la dificultad de implementar una reforma tan profunda en toda la estructura del Estado, porque ello entraría en conflicto con la estabilidad de un enorme cúmulo de intereses, por los cuales se han conformado un sinnúmero de ajustes institucionales y fórmulas de reforma que en ocasiones se obstaculizan a sí mismas y que tienden supuestamente a generar un mayor balance formal entre los detentadores de poder real, para suministrar transparencia efectiva sin lograrlo verdaderamente por esa crisis de credibilidad y representación que aqueja a todo el sistema político en su conjunto¹⁸⁵.

Pero tampoco por estas dificultades podemos perder de vista el enfoque general, o el diseño del conjunto para centrarnos en ajustes institucionales parciales, pues esto ocasionaría que nos agotemos corrigiendo y ajustando, una estructura que se vuelve más compleja con cada pequeña alteración. Desde la perspectiva enunciada el reto que emergería es lograr un cambio de régimen desde la democracia misma, para acceder a un diseño de Estado que incorpore eficientemente el principio de la división de poderes desde la cima de su estructura y restituya credibilidad entre la población. Las preguntas entonces serían ¿Cómo sería efectivamente esa auténtica división de poderes que hoy es tan sólo un enunciado constitucional meramente “formal” de división de funciones? ¿Cuál régimen de gobierno satisface mejor esta necesidad?

En síntesis, considero que pretender equilibrar la relación ejecutivo-legislativo mediante la “redefinición formal” de atribuciones sería sólo una medida de escaso alcance, tanto como lo sería el ajuste institucional, en tanto el “contrapoder” subsista en la estructura del ejecutivo; bajo esta lógica sería igual de infructífero fortalecer formalmente al poder judicial, como apuntaron las prescripciones de las AFG’s revisadas en el capítulo II. Los poderes del estado que sería necesario dividir para lograr su efectiva autoconfrontación se encuentran especialmente concentrados en el poder ejecutivo, y no en el conjunto de sus funciones formales, que por otra parte han sido excesivamente desmanteladas con el ajuste institucional.

¹⁸⁵ Que si bien es cierto que no se encuentra en una sola persona, no hemos pretendido argumentar esto, sí lo está en un muy reducido grupo que por otra parte, y en esto estaría lo más grave, no está regulado por una institucionalidad formal.

Pero las presiones del sistema global pugnan más bien por dismantelar los poderes “positivos” del ejecutivo mediante una redistribución formal de atribuciones que antes que resolver efectivamente el problema hacen surgir nuevas problemáticas que cada vez dificultan y complejizan más toda la relación, mientras el ejecutivo aún contiene de facto los “contrapoderes” que le permiten parcializar su ejercicio del poder y con ello corromper al sistema y degradar la confianza de la sociedad en su institucionalidad.

Por ello que nuestra reflexión se oriente a señalar la necesidad de transparentar el ejercicio del poder y a pensar otras figuras del diseño Estatal que nos permitan acceder a un nuevo y mayor “equilibrio de poderes”. En nuestros días, para evitar que el ejecutivo pueda abusar del poder se le han fabricado toda una serie de medidas tendientes a su dismantelamiento como centro de poder (aunque dichas medidas solo incidan en su dimensión de poder formal como se ha señalado), pero hasta ahora no se ha replanteado la necesidad de una verdadera división de poderes, implícitos mayormente en la institución ejecutiva, en lugar de esa fórmula que actualmente representa sólo la separación de tres distintas funciones del Estado.

La resolución de esta problemática se ha pretendido desarrollar a partir de una estrategia de transparentación de las decisiones y de la información pública, que aunque no bien recibida por la sociedad, en espera de transformaciones más significativas, ha sido igualmente impulsada por las AFG’s en toda América Latina.

En todo lo anterior, surgen más contradicciones para las naciones en desarrollo, que se derivan del mismo proceso: la integración global dicta ciertas exigencias que en no pocos casos se traduce en contradicciones y paradojas para los sujetos a esa integración. Por una parte el flujo de capitales reclama mayor transparencia y democracia para acudir a una determinada región, a la vez que exige prerrogativas fiscales y otra clase de privilegios. Mientras tanto para muchas naciones en desarrollo la “democratización” y “transparentación” de sus acciones representa un estrechamiento de sus márgenes de acción efectiva y maniobrabilidad política con la que anteriormente había resuelto problemáticas asociadas al orden y la seguridad. Al mismo tiempo la economía de libre mercado condiciona su oferta a que las naciones abran los espacios estratégicos que otrora les permitían acceder a recursos con los que promovían un estado de bienestar y mantenían un cierto nivel de estabilidad social.

Como ya hemos referido, el libre mercado y los procesos de globalización reclaman un Estado disminuido en su dominio de recursos estratégicos, dócil a los requerimientos del mercado y riguroso en la vigilancia del orden y la seguridad: fuerte para con la sociedad pero débil para con los capitales. Así, mientras los poderes del mercado pulsen hacia el mantenimiento de un orden estructural dado¹⁸⁶, el único margen de acción posible se reduce al de diseño e implementación de políticas públicas y a reformas legislativas graduales, más o menos reguladas por los intereses económicos.

Ese tipo de cambios, son lo que hasta ahora han postulado los analistas de las instituciones financieras globales, bajo la suposición implícita de que el diálogo democrático representa un paliativo total para los desbalances que pueda generar el libre mercado y ser así la solución definitiva para la gobernabilidad en México y América Latina¹⁸⁷. No obstante la anterior conclusión cabe preguntarse aquí: ¿hasta donde estas tensiones sistémicas, las contradicciones referidas, pueden resolverse “en corto” y hasta donde se vuelve imperativo acudir también al rediseño de los niveles superiores del sistema político y hasta donde esa reforma es dable y conveniente de acuerdo con los moldes y modelos recurridos por los países más consolidados del sistema global?

Pero independientemente de la dificultad que suponga comprender y transmitir el problema que encierran las anteriores preguntas o vislumbrar sus posibles respuestas, lo que sí puede afirmarse es que en las sociedades de las diversas geografías políticas de nuestro continente Latinoamericano va consolidándose un carácter cultural más demandante del derecho al disenso y la expresión a favor o en contra de cualquier asunto de interés público y sobre todo a hacer valer la opinión personal de manera equitativa para todos, es decir la mayor realización del postulado democrático de una cabeza, un voto, con lo cual, ciertamente cualquier cambio significativo en la estructura del Estado, independientemente de su estado de legitimidad actual, sería más viable a partir de un ejercicio plebiscitario o consultivo por ejemplo.

¹⁸⁶ El que dé certeza jurídica a la propiedad actual de los recursos.

¹⁸⁷ Carrillo Florez, Fernando, *Democracia en déficit*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 39.

Ante este panorama, a nuestra consideración emerge con mayor claridad la necesidad de que la problemática de la credibilidad de las instituciones, traducida por algunos como una crisis de representación del Estado, sea resuelta antes que la redefinición de un modelo económico cuyos fundamentos son, al momento actual, rechazados por una importante fracción de la sociedad (y que tiende a ser cada vez más rechazado en función del fracaso de su función re-distributiva), para que una vez resuelto ese problema, se acceda a una nueva representatividad y entonces sí se acuerde por un consenso más amplio, un horizonte de consolidación económica, basado en un reconocimiento más profundo del potencial nacional.

Este proceso que ya hemos referido también en el Capítulo II, como “construcción de la ciudadanía” también ha representado la emergencia de esos valores culturales relacionados con el respeto a la opinión del otro y al disenso. De ello que la directriz principal para encauzar el ejercicio de la autoridad en estos días, sea que esta se funde en consensos o mayorías reconocidas, que se exprese en instituciones “convalidadas” y que todo esto haya emergido de leyes y procedimientos reconocidos. Así pues los valores de respeto y tolerancia así como la herencia institucional conformarían los dos principales pilares de nuestra cultura democrática: el diálogo y la legalidad.

Bajo el contexto global previamente señalado, nuestras inquietudes se traducirían a la siguiente formulación: ¿Puede el dialogo ser insuficiente? ¿Pueden las contradicciones del orden global pervertir las posibilidades locales del diálogo y la legalidad hasta el punto de generar locales colapsos?

Si nuestra opinión es afirmativa del diálogo y la legalidad, tendríamos que hacer un reconocimiento de nuestras convicciones dogmáticas: creeríamos que ante todo la solución es el diálogo democrático; tal como para cierta corriente de pensamiento económico la solución a los desbalances y desproporciones de la distribución económica actual (y para algunos incluso de todas las problemáticas sociales) es la libertad de mercado. Así este fundamentalismo consistiría en la convicción de que la mayor solución de los problemas políticos es el diálogo democrático. Pero en realidad el problema no sigue siendo el aparente fundamentalismo en torno a la democracia liberal, sino el verdadero alcance del

diálogo democrático dadas las condiciones específicas del orden global vigente, donde la hegemonía política se pretende hacer valer como argumentos de mayor fuerza lógica, en un supuesto debate democrático donde los triunfadores, por virtud de otro tipo de condiciones, como el poder hegemónico, ya están dados.

Sobre lo anterior cabe destacar que los análisis del Banco Mundial resumen una extensa reflexión en torno a la gobernabilidad democrática y se explaya en argumentos a favor de la valía de este credo por el diálogo y la reivindicación del hacer político ante su desvalorizada consideración por parte de quienes concibieron al libre mercado como el paliativo total¹⁸⁸, ellos son quienes también nos refieren esta necesidad de sumar al dogma del libre mercado la fe inquebrantable en el diálogo democrático.

III.5.- Reforma de Estado, ajuste institucional y complejidad global.

En lo que a la reforma del Estado corresponde, en este recorrido analítico he llegado a la consideración de que la comprensión de las más profundas motivaciones de los cambios que ocurren en la estructura Estatal, demanda una clara comprensión de los procesos del mercado internacional y la posición de las naciones más poderosas, sus intereses e historia, cuyo transcurso finalmente modela, contiene y guía las transformaciones de los países menos poderosos.

Como lo mencioné en la introducción, basado en las exposiciones de John Ruggie, el bloque socialista generó una importante contención al liberalismo, que se manifestó como la emergencia de los principios Keynesianos, incorporados por muchos gobiernos, generando alianzas clave a través de la creación de las instituciones financieras globales formadas después de la segunda guerra mundial, que trajeron respaldo financiero para las funciones de asistencia social de los estados presidenciales más débiles, contribuyendo así a contener la ola expansiva de los movimientos socialistas de Latinoamérica¹⁸⁹.

¹⁸⁸ *Idem.*

¹⁸⁹ Ruggie, John Gerard. "International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order". En Krasner, Stephen (Ed.) *International Regimes*. London: Cornell University Press. (1989 [1982]) Pp. 223-242.

Bajo estos argumentos, esta ayuda financiera puede verse como un costo sobre la contención del socialismo que vino a crecer en el tiempo por la principal razón de que se dilapidaron enormes cantidades de dinero por la corrupción prevaeciente en los Estados presidenciales deficitarios y por la precipitación de esa ayuda. La caída de la amenaza del socialismo a finales de los ochentas, trajo finalmente la necesidad de reestructurar los acuerdos de la deuda, a la luz de los últimos axiomas liberales y con la finalidad de facilitar a los Estados presidenciales de Latinoamérica el “debido pago de sus compromisos”. La promoción de la democracia y la liberalización del comercio estuvieron entre esos nueve pronunciamientos del consenso de Washington a principios de los noventas. Esta reestructuración de la deuda fijaría los lineamientos para una gradual reforma de Estado, orientada al ajuste institucional, incluyendo la inculturación de los valores democráticos liberales¹⁹⁰.

Pero en tanto estas reformas consolidan el nuevo libre mercado global, y sin tener ninguna contención como previamente lo era el socialismo, las posiciones liberales se han vuelto tan radicales, que estimulan la misma actitud en sus oponentes, generando y demostrando mutua incomprensión y rechazo. Así, para una parte de la sociedad y de los actores políticos, la prioridad debe ser incrementar los niveles de productividad, mientras que para sus detractores lo debe ser la redistribución de la actual acumulación. Incremento frente a redistribución, productividad frente a equidad. Frente a esta paradoja ¿cuál de estas posiciones representa actualmente el verdadero “desarrollo”?¹⁹¹

Las elecciones presidenciales del 2006 revelaron que una parte importante de la población, respaldando al candidato de la izquierda, clamaban por un desarrollo más asociado a la redistribución del ingreso nacional, antes que a reformas en otros ámbitos de la economía y la política.

¹⁹⁰ Cfr., Payne, Anthony, *The global politics of unequal development*, Nueva York. Palgrave. 2005.

¹⁹¹ Ver: Payne, Anthony, “Rethinking development inside International Political Economy”. En Payne (Ed.) *The new Regional Politics of Development*. Pp. 1-28, y Leff, Enrique, *Racionalidad ambiental*, México, Siglo XXI, 2002.

Pero desde las perspectivas de los organismos financieros internacionales, en el contexto de un alto desarrollo de la tecnología de las comunicaciones, (que facilita como nunca antes el intercambio y la interdependencia), las deudas financiera así como el libre comercio han pasado a ser la cuestión más importante en la agenda internacional, y por medio de esta se expresan las relaciones de influencia, poder, subordinación y hegemonía en el orden internacional¹⁹².

Con esto, llamaré la atención sobre mi consideración de que las naciones más poderosas soportan su influencia en la tecnología aplicada a los aparatos de defensa militar, que son vendidos y transmitidos parcialmente a favor de sus aliados a través de negociaciones estratégicas orientadas a preservar el actual *status quo*. En tal consideración, los estados no alineados caerían condenados a la exclusión.

La ruptura del consenso occidental dada por la decisión unilateral de atacar Iraq y el resto de las políticas neoconservadoras implementadas por la anterior administración norteamericana trajeron para Latinoamérica la oportunidad histórica de reclamar el desmantelamiento de las condiciones asimétricas de desigualdad estructural, de acuerdo con lo apuntado por Payne¹⁹³, prevalecientes el orden mundial contemporáneo.

El orden global vigente también presenta una acción deliberada de las naciones más poderosas para excluir a las economías poscoloniales del acceso a condiciones de verdadera igualdad que posibiliten una verdadera independencia, autonomía y autosuficiencia, de acuerdo con Payne, Chang, Wade y otros¹⁹⁴.

Ahora mismo presenciamos la emergencia de una sociedad civil más demandante, que evolucionó de los valores promovidos por la democracia liberal, entre otros, como respuesta a los compromisos financieros internacionales. Desde entonces, los Estados-

¹⁹² Ver: Gilpin, Robert, *Global Political Economy*, Princeton University Press. 2001.

¹⁹³ Anthony Payne, *The global politics of unequal development*, Nueva York. Palgrave. 2005.

¹⁹⁴ Wade, Robert, "What strategies are viable for developing countries today? The WTO and the shrinking of "development space" *Review of International Political Economy* 12:5 December 2005: 750-775. (2002) "US hegemony and the World Bank: fight over people and ideas". *Review of International Political Economy* 9:2 May 2002: pp. 201-229.

nación han recibido un doble impacto: Por una parte la presión hacia la desregulación y la libertad del flujo de capitales, y por la otra las crecientes demandas de los ciudadanos. En este contexto, cuando consideramos las posibilidades de fortalecer el Estado, en realidad nos enfrentamos a una cuestión más profunda, acerca de la conveniencia y utilidad de esa estructura conocida hasta hoy como Estado-nación, para el siglo XXI.

Bajo las consideraciones previas, uno puede referir un impulso manifiesto y evidente de los poderes económicos a favor del desmantelamiento o por lo menos “reducción” a un mínimo del Estado-nación, específicamente en los países en vías de desarrollo, a través de las diferentes estrategias, orientadas a disminuir sus potestades actuales, funciones e influencia. Por todo esto, encuentro que los países menos influyentes del orden global se encuentran bajo condiciones históricas inéditas de fragilidad, enfrentando una compleja estructura de intereses financieros y económicos, basados en un esquema de patrones estructurales de inequidad, establecidos tras la segunda guerra mundial, que inhabilita la respuesta eficiente a las necesidades fundamentales de seguridad territorial, cuidado y preservación de los recursos naturales así como a los requerimientos básicos para la autosuficiencia alimentaria.

Si concordamos en que la seguridad es el principal fundamento y propósito del Estado-nación, entonces, la cualidad de mínimo en sus funciones pero máximo en su eficacia, propuesta por Fukuyama se vuelve insostenible en este contexto de inequidad estructural que limitan cualquier seria capacidad de autodefensa en la mayoría de los países emergentes¹⁹⁵.

Últimamente, esta verdadera disfunción defensiva enfrenta, (además de los desafíos propios de la relación entre diversos países), la emergencia de estructuras ilegales de poder, como las provenientes del narcotráfico, haciendo evidente la paradoja estructural resultante de la confrontación de los intereses de la élite global, orientados hacia el desmantelamiento Estatal y la verdadera limitación de las estructuras y sistemas de defensa territorial en Latinoamérica, paradoja que finalmente funciona a favor de los intereses globales

¹⁹⁵ Cfr., Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado*, Barcelona, Ediciones B, 2004.

dominantes, que socavan la fortaleza financiera y funcional del Estado y finalmente también socava la fortaleza de las élites locales. En esta compleja red de intereses, se aprecia que solamente ganan las estructuras legales o ilegales que acceden al armamento y la tecnología militar de vanguardia, así como sus proveedores.

Dada la enorme dependencia del petróleo, la particular situación de México demuestra la necesidad de un cambio mayúsculo en cuanto al tipo de reformas tendientes a consolidar la capacidad Estatal, tanto en términos de soberanía para con el exterior, tanto como de credibilidad en lo interno. Puesto que concuerdo en que la mejor política exterior es la estabilidad interna, apelo a una revisión del régimen de gobierno con el propósito de buscar fórmulas que sinteticen pluralidad, ciudadanía y fortalecimiento Estatal.

En esta complejidad global, después de la revisión anterior, me permitiré afirmar que los procesos de reforma de Estado a través de cambios mayores, como los que proponen un cambio de régimen, ahora un debate dejado de lado, debería ser retomado, en consideración de que los ajustes graduales han conducido finalmente a un proceso de estancamiento y confusión en el que la solidez del Estado se derrumba junto con su credibilidad, mientras trata de contener a las fuerzas del narcotráfico y al mismo tiempo resolver las cada vez más vigorosas y crecientes demandas sociales, y mientras su capacidad fundamental de defensa soberana carece de un contenido real y operante contra las estructuras globales a las cuales se encuentra sometido en virtud de una serie de compromisos financieros internacionales que menoscaban y socavan cualquier capacidad auténticamente soberana de autodeterminación y autoreforma.

Todo esto me lleva a considerar que la ruptura del orden occidental, a partir del nuevo conservadurismo norteamericano y su despliegue militar en medio oriente establece nuevas bases para una revisión de los tratados comerciales y financieros, hacia la reivindicación de la autosuficiencia alimentaria para América Latina, y también hacia una mayor soberanía y autodeterminación respecto de los procesos de reforma de Estado en nuestro país.

CONCLUSIONES

Las observaciones realizadas en este trabajo de investigación me permiten concluir con los siguientes enunciados, que sintetizan y dan cuenta de los resultados de la misma, reconociendo que el proceso dinámico de las instituciones políticas y sociales, permitirán en el futuro enriquecer las conclusiones aquí presentadas.

En cuanto al conocimiento del contenido del ajuste institucional, mediante este trabajo he podido observar que los más recientes ajustes, sugeridos por el entorno global, consisten en la implementación de medidas para la transparencia y fiscalización ciudadana del ejercicio gubernamental, la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y la implementación paralela de políticas públicas tendientes a la resolución democrática de las distintas demandas y conflictos sociales.

En cuanto a la eficacia del ajuste institucional para promover una mayor calidad de vida se concluye que ni ninguno de estos ajustes por sí solo, ni en conjunto, han logrado acotar la brecha de desigualdad en nuestro país.

En cuanto a los límites y alcances de la argumentación teórica relacionada con el cambio de régimen y el ajuste institucional se señala que el ajuste institucional se impuso como alternativa al cambio de régimen, más allá de su discusión teórica, sobre todo en función de que el ajuste provinieron principalmente como condicionamiento de las agencias financieras globales, en un marco de compromisos económicos derivados de la guerra fría durante la segunda mitad del siglo XX.

En cuanto al contexto global al cabo de 20 años de reformas a favor del libre mercado, tras el desarrollo de este trabajo puedo afirmar que el orden internacional expresa signos de desigualdad estructural que operan activamente en contra de los Estados poscoloniales, debilitando su capacidad para resolver eficientemente sus necesidades básicas de seguridad territorial, preservación de los recursos naturales y autosuficiencia alimentaria.

En cuanto a las percepciones generalizadas de la sociedad, en relación con las Instituciones del Estado mexicano resalta la existencia de un déficit de confianza, relacionado con el desprestigio de la institución presidencial, a pesar de los ajustes institucionales incorporados hasta ahora, debido a formas de operación extra institucional del pasado y a la pervivencia de una extrema y desigual distribución de la riqueza.

En cuanto a la funcionalidad y operatividad del régimen presidencial mexicano se observa que existe un círculo vicioso afectando a la figura del Presidente, donde por una parte tenemos los embates del entorno global por la disminución de las atribuciones de esta institución a favor del libre mercado, mientras que por otra parte, en el plano interior, su desgaste acumulado propicia sentimientos generalizados de responsabilización y rechazo que han favorecido su reducción de facultades legales, al mismo tiempo limitando aquella dimensión de su esfera real de poder con la que antes resolvía las problemáticas asociadas al orden y la seguridad y que hoy no encuentran alternativas institucionales para su contención efectiva.

En cuanto a la disminución de la institución ejecutiva al amparo del ajuste institucional hasta nuestros días, se observa que aún bajo la consideración de que en el pasado inmediato la disminución de las capacidades ejecutivas era necesaria para establecer una serie de metas hacia la democratización y el libre mercado, ahora se ha vuelto necesario revertir esa disminución en razón de estarse expresando un debilitamiento excesivo en el conjunto del Estado que pone en riesgo su capacidad de respuesta ante los desafíos actuales del contexto global.

En cuanto al tipo de reformas que será necesario considerar para el futuro inmediato se señala que el acceso a un nuevo nivel de desarrollo, efectivo y duradero, requiere que las reformas o ajustes en el porvenir, integren mayores y más definitivos elementos de redistribución económica por sobre la implementación de nuevas y mayores medidas a favor del libre mercado.

En cuanto a la conveniencia y viabilidad de reorientar los procesos de ajuste institucional hacia el cambio de régimen podemos concluir que éste último representa una posibilidad para reivindicar la credibilidad del sistema político, afianzar la convivencia democrática de nuestra actualidad y fortalecer las capacidades estatales, con mínimas implicaciones para los logros democráticos alcanzados, por contarse con un amplio acervo teórico en cuanto a modelos posibles, sólidamente afianzados en la realidad internacional. En este punto cabe hacer notar, que la mayoría de argumentos iniciales sobre la inconveniencia de sustituir el régimen presidencial han sido rebasados, gracias a la experiencia democrática acumulada en los últimos 20 años y a las transformaciones derivadas del ajuste institucional.

En cuanto a las limitaciones y condicionamientos que presenta el contexto global para procesos de Reforma de Estado podemos percibir que el panorama mundial actual justifica y facilita el replanteamiento de los procesos de Reforma de Estado, brindando mayores posibilidades para reorientar el ajuste institucional hacia un cambio de régimen, como una vía para dar paso a una reforma más significativa para la sociedad que establezca nuevas bases para una mayor redistribución económica y renueve la confianza de los ciudadanos en las instituciones Estatales vigentes.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quesada, Sergio, *Almanaque Mexicano 2007*, México, Alfa-Omega, 2007.

Almond, Gabriel, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México, FCE, 2004.

Arellano, Víctor, “Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México” en *Demos, ante el espejo*, México, SEGOB-UNAM, 2005.

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., World Bank, 1997.

— *Informe sobre el desarrollo Mundial 2002*.

— *Informe sobre el desarrollo Mundial 2006*.

Béjar, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México: Guernika, 2006.

Björn, Hettne, “The double movement: Global market versus regionalism”, In Cox (ed.) *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, New York, United Nations University Press, 1997.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2004.

Barba-Solano, Carlos, “La reforma social y el régimen de bienestar mexicano” en *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando FRANCO y Jorge LANZARO, coords., CEPAL-FLACSO, 2006.

Bartra, Roger, *Fango sobre la democracia, textos polémicos sobre la transición mexicana*, México, Planeta, 2007.

Cárdenas Gracia Jaime F., *Una constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, UNAM, 1996.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

Carretero, Reyna, *De la unidad esencial a la unidad funcional, la construcción semántica de la realidad*, Tesis de Maestría, UNAM, 2004.

—*Indigencia Transhumante o la búsqueda de sentido. La experiencia de la persona en la sociedad actual*, Tesis Doctoral, UNAM, 2007.

Carrillo Florez, Fernando, “El déficit de la democratización en América Latina” en *Democracia en déficit*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Carrol, Royce y Shugart, Matthew, *Neo-Madisonian theory an Latin American Institutions*, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, 2006.

CEPAL, Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, Chile, ONU, 2000.

Correas, Oscar (Coord.), *Derecho Indígena Mexicano I*, México, CONACYT-Ediciones Coyoacán, 2007.

— *Acerca de los Derechos Humanos*, México, Ediciones Coyoacán, 2003.

COMISIÓN PARA LA CONMEMORACIÓN DEL SESQUICENTENARIO DE LA REPÚBLICA FEDERAL Y EL CENTENARIO DE LA RESTAURACIÓN DEL SENADO, *Crónicas del acta constitutiva de la federación*, México, Cámara de Diputados, 1974.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 2007.

Chasquetti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 2001.

De la Madrid, Miguel, *Cambio de Rumbo*, México, FCE, 2004.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Madrid, Alianza, 1957.

Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado*, Barcelona, Ediciones B, 2004.

García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1999.

García Razo, César, *Consideraciones para una reforma en México*, Tesis de licenciatura, Universidad Panamericana, México, 2001.

Gilpin, Robert, *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

Gómez Cavazos, Irma Adriana, (Coord.) *Globalización y Justicia Internacional*, México, SRE-FCE-Pontificia Academia de Ciencias Sociales, 2006.

Guiddens, Anthony, *The third wave*, Londres: Polito, 1998.

Held, David, “Corporate power and global production networks”. *Global Transformations*, London, Routledge, 1999.

Hernández Ornelas, Pedro Félix, “Valores del mexicano y globalización: factores de justicia en el desarrollo”, en Irma Adriana GÓMEZ CAVAZOS (Coord.) *Globalización y Justicia Internacional*, México, SRE-FCE-Pontificia Academia de Ciencias Sociales, 2006.

Ibarra, David, “La reforma del estado” en *Revista Nexos*, México, Editorial Nexos, Junio 2007.

Jiménez, Miguel Ángel, *México, visión global. La agenda para el siglo XXI*, México, Porrúa, 2006.

Keohane, Robert, “Instituciones internacionales: dos enfoques”. En *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1987.

Lanzaro, Jorge, (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 2001.

Leff, Enrique, *Racionalidad ambiental*, México, Siglo XXI, 2002.

— *Saber Ambiental*, México, Siglo XXI, 2004.

— *Aventuras de la Epistemología Ambiental*, Siglo XXI, 2006.

Linz, Juan y Valenzuela Arturo, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza Universidad, 1987/1998.

Lijphart, Arendt, *Democracias en las Sociedades Plurales. Un estudio comparativo*, Madrid: Alianza Editorial, 1977.

Lipset, Seymour, *El hombre político. Las Bases Sociales de la Política*, Buenos Aires: Tecnos-REI, 1988 (1959).

Mainwaring, Scott y Shugart, Soberg, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, 2002.

— Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano, *Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization*”, working paper No. 319, Abril 2005.

Medina, Luis Fernando y Stokes, Susan, “Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism,” en Herberth Kitschelt y Steven Wilkinson, eds., *Patrons, Clients, and Policies*, Cambridge University Press, 2007.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *El Espíritu de las Leyes*, Porrúa, México, 1998.

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2003.

O'Donnell, Guillermo, “El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa” en *Democracia en déficit*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Ohmae, Kenichi, *El fin del Estado Nación*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

Ortega, González Sósimo, *Comunidad Indígena: el camino verdadero de la Nación pequeña*. (Tesis de maestría), México, FES-Acatlán/UNAM, noviembre de 2005.

Payne, Anthony, *The Global Politics of Unequal Development*, Nueva York, Palgrave, 2005.

Payne, J. Mark et al., *La política importa*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

Peters, Guy, *El nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

Przeworski, Adam et al., *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1998. (p.ch.)

—*Democracia Sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

—“Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias” en *Cuadernos de Estudios Políticos*, Buenos Aires, Ágora, 1996.

Quesada Castro, Fernando, *Sendas de Democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 2006.

Ruggie, John Gerard, “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order”, en Stephen D Krasner (ed.) *International Regimes*, London, Cornell University Press, (1989 [1982]).

- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994/2005.
- “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en J.LINZ y Arturo VALENZUELA, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1998.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1998.*
- Stepan, Alfred y Skach Cindy, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada” en J. LINZ y Arturo VALENZUELA, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza Universidad, 1998.
- Stiglitz, Joseph, *El malestar de la Globalización*, México, Taurus, 2002.
- Strom, Karen, *Minority Government and Minority Rule*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1990.
- Suleiman, Ezra, “Presidencialismo y estabilidad política en Francia”, en Juan J. LINZ y Arturo VALENZUELA, *Las crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza Universidad, 1998.
- Taylor, Michael, *Community, Anarchy and Liberty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- *The Possibility of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.
- Tomassini, Luciano, “Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina”, en *Democracia en déficit*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Porrúa, 2006.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Informe Global sobre Corrupción 2007*, Transparencia Internacional, 2007.

Wade, Robert, “What strategies are viable for developing countries today? The WTO and the shrinking of “developmente space”, *Review of International Political Economy* 12:5 December 2005.

— “What strategies are viable for developing countries today? The WTO and the shrinking of developmente space”, *Review of International Political Economy*, 12:5, December, 2005.

Weber, Max, *La ética protestante y el desarrollo capitalista*, México, Ediciones Coyoacán, 2006. (p.ch.)

Woldenberg, José, “Los retos de la política hoy” en *Los desafíos del presidente mexicano*, José WOLDENBERG, Coord., México, Taurus-UNAM, 2006.