



Nº5 Marzo 2011

LOS RETOS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Samuel Hernández López

Introducción

Los problemas de la consolidación de la democracia en México y en América Latina ocupan un lugar central en el debate político contemporáneo. Una adecuada revisión de este problema nos conduce a analizar una serie de factores inherentes a la llamada crisis de gobernabilidad y vincularlos con lo que algunos estudiosos y autoridades a todos los niveles de gobierno, han planteado como crisis del Estado-Nación, tal como este fenómeno se ha expresado en el periodo 1988-2006 y que coincide con los procesos de apertura democrática y, en su caso, de maduración de la democracia en buena parte de los países latinoamericanos. En el pasado, los programas de estabilización económica impulsados por los organismos financieros internacionales Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo no pretendían, armonizarlos con procesos de democratización de varios países emergentes latinoamericanos, especialmente el caso mexicano y el fenómeno chileno. En algunos casos, la viabilidad política de los estados latinoamericanos se explica aparentemente por el cambio de modelo económico, del tradicional esquema hacia adentro, a la apertura y globalización de los mercados. En esta lógica, los criterios de racionalidad económica son un factor que se relaciona directamente con los problemas de gobernabilidad, que hasta ahora, se hacen ostensibles en el

cuestionamiento de la legitimidad de algunos gobiernos democráticamente electos. Ya en el ejercicio del poder, las todavía incipientes democracias latinoamericanas han encontrado serias dificultades para garantizar los acuerdos sociales y políticos básicos que son condición indispensable para la gobernabilidad y la conducción del Estado, no solamente desde el punto de vista legal sino también legítimo.

La gobernabilidad como objeto de estudio

En los últimos años, el problema de la gobernabilidad ha ocupado la atención prácticamente de todos los estados del orbe, especialmente de los países latinoamericanos y desde luego de los países centrales o potencias hegemónicas particularmente los Estados Unidos que en los años 70's como parte de la Comisión Trilateral, en el marco de la Guerra Fría y ante la amenaza del avance del llamado "Socialismo Real", se dio a la tarea de llevar a cabo una profunda revisión del "estado de la democracia en Occidente y si sobre todo, a partir de entonces, se podía hablar de la crisis de la democracia en el mundo capitalista¹." Tal interrogante llevó a la realización de un importante estudio auspiciado por el ex presidente James Earl Carter, en el que se planteó. ¿Cómo garantizar y combinar al mismo tiempo la seguridad de los estados con el desarrollo económico y la democracia política?. A partir de entonces la gobernabilidad se vuelve un problema de seguridad nacional para Estados Unidos y el mundo occidental. En el diagnóstico de la Comisión Trilateral se concluía que el futuro de la democracia dependía de la solución en primera instancia, a los problemas de gobernabilidad que se empezaban a agudizar por los fenómenos de corrupción e ineficacia de los estados. Estas amenazas intrínsecas, son parte de los factores que inciden en la crisis de gobernabilidad de algunos países latinoamericanos entre lo cuales se encuentra nuestro país. Recientemente la preocupación por los problemas de gobernabilidad derivó en un estudio del Banco Mundial sobre el caso de México en el que a partir de un documentado análisis se formulan un conjunto de propuestas orientadas supuestamente a fortalecer la gobernabilidad democrática en México. El estudio concluyó que existen grupos de interés en nuestro país que debilitan el proceso democrático. Asimismo, dicho documento establece que los problemas de gobernabilidad en México también se expresan en la poca

¹Crozier, Michel; Huntington Samuel; Watanuki, Joji. "The Crisis Of Democracy". New York university Press, 1975.

eficacia del Estado para lograr la aprobación de las reformas estructurales pendientes (reforma laboral, reforma hacendaria, reforma energética y reforma del Estado)². Por ello, resulta pertinente una revisión de la gobernabilidad como objeto de estudio en América Latina.

La gobernabilidad en Latinoamérica

Vale la pena preguntarnos que es o que se entiende por gobernabilidad, se trata de un concepto, categoría, principio, condición, o cualidad que un estado tiene, presenta, garantiza o en su caso, carece de ésta para el pleno ejercicio del poder político sin cuestionamientos serios que pongan en peligro la estabilidad y la viabilidad del propio Estado. Tal parece que los estudios sobre los problemas de gobernabilidad hasta hoy, se han orientado a explicar este fenómeno desde una perspectiva tridimensional a saber; **1.- la esfera político-electoral, 2.- la eficacia-ineficacia del estado, 3.- los factores externos.** Sin embargo, es necesario proponer para su discusión y análisis mayores elementos a los tres anteriores, como lo son los temas de la promoción de la gobernabilidad en el marco de la globalización y paradójicamente de la existencia hoy, de un mundo unipolar. Para el caso de América Latina, sin duda, hay que considerar otros elementos que inciden de manera decisiva en las crisis de gobernabilidad, como lo son; el narcotráfico, la migración, la inseguridad, la economía informal, el respeto a los derechos humanos y a las culturas indígenas y la falta aparente de recursos de los estados para la promoción de la gobernabilidad a través de políticas públicas eficaces que al menos puedan administrar los conflictos sociales³. En el Continente, advertimos la existencia de instituciones severamente cuestionadas y cada vez menos estables ya que su credibilidad y legitimidad se pone recurrentemente en duda. De esta forma, los estados buscan que sus instituciones sean legítimas, estables y confiables como hace algunas décadas. No obstante, con las estrategias de apertura y desregulación de las economías, las instituciones políticas se tornaron altamente vulnerables.

²Banco Mundial. *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. México, abril de 2007.

³Ornelas, Raúl. "Saberes de la dominación, Panorama de las Empresas Transnacionales en la América Latina" Ponencia presentada en Caracas, Venezuela – Santo Domingo, México., 2006. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

La gobernabilidad democrática como cualidad

La crisis de gobernabilidad que deriva en el caso mexicano y quizá en otros estados latinoamericanos, en crisis del Estado y crisis de la Nación, es el tema central en la agenda de las elites dominantes, particularmente de sus gobiernos. Autores como Manuel Alcántara, Omar Guerrero, Norbert Lechner, Leonardo Curzio, Atilio Borón, Luis Salazar, Antonio Camou, entre otros, han contribuido a entender la gobernabilidad como problema, como concepto, como categoría, y como principio, yo agregaría también que como cualidad de un estado. En este sentido, mi intención es aportar elementos al debate sobre la gobernabilidad como objeto de estudio, aportar reflexiones para entender la ingobernabilidad, como otro factor fundamental que explica la crisis del Estado en América Latina y especialmente en México.

Ante la crisis política que vive hoy nuestro país, agudizada después de la elección de julio de 2006, podemos observar a los más reconocidos analistas, quienes nos advierten siempre sobre los riesgos de caer en un estado o situación de “ingobernabilidad”. En la mayoría de los casos, este término es utilizado de manera superficial para describir una situación indeseable en donde se puede quebrar, romper o socavar el orden establecido. Dicho concepto, como problema, aparece como la mayor amenaza para la estabilidad de los gobiernos y estados latinoamericanos; sin embargo, este análisis ha sido insuficiente para la comprensión cabal del fenómeno, pero sobre todo, para la solución de la crisis política que hoy enfrenta México y seguramente varios países del Continente.

Existen diversas definiciones e interpretaciones acerca de lo que la gobernabilidad es y representa. Las diferencias entre los teóricos que tratan el tema varían según los marcos en los que circunscriben sus análisis y el lugar donde ponen el centro de sus preocupaciones. Así, mientras para autores como Manuel Alcántara Sáez⁴ el estudio de la gobernabilidad se centra principalmente en la evolución y funcionamiento del sistema de partidos, para otros como Omar Guerrero⁵, ésta es entendida como “el conjunto de los mecanismos que

⁴ Alcántara Sáez Manuel, *Los retos de la gobernabilidad democrática en América Latina*, en la revista *Cuadernos americanos* nov-dic de 1997, p.20-30

⁵ Guerrero Orozco, Omar, *Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural*, en la revista *Tareas* N. 106 sep-dic. p p 41-62. 1998

aseguran un desempeño superior de la dirección y autodirección de la sociedad...”⁶. En esencia para Guerrero la gobernabilidad es el buen funcionamiento del Estado, o mejor dicho su capacidad para darle “dirección a la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar...”⁷ responsable por tanto de generar bienestar social. En esta postura observamos una clara herencia de las tesis oficiales de algunas instituciones internacionales y organismos financieros que explican el problema de gobernabilidad desde el punto de vista de efectividad, eficacia y desempeño gubernamental.⁸

Para Manuel Alcántara, el sistema político de los países latinoamericanos, por primera vez en su historia, presenta un elevado índice de homogeneidad en lo que tiene que ver con sus características básicas. Entre éstas destacan cuatro: “1.-el principio de democracia formal, 2.-la articulación partidista de la representación, 3.-una forma de gobierno presidencialista con una marcada preponderancia del Poder Ejecutivo⁹, 4.-una fuerte tendencia al centralismo político que convive con tímidos intentos de descentralización administrativa”¹⁰..

Por otro lado, Omar Guerrero plantea el problema de la gobernabilidad como un fenómeno político que en los años noventa empieza a cuestionar seriamente el papel del Estado moderno, principalmente al descuido de éste en cuanto a sus tareas básicas, es decir, las relativas al bienestar social tales como la salud, educación y trabajo y en el ámbito político, las orientadas a elevar el nivel de la convivencia cívica entre la ciudadanía mediante la ampliación del sufragio y la exigencia de democratización.¹¹

Ahora bien, la ingobernabilidad adquiere un sentido distinto para ambos autores. En Alcántara es un riesgo latente ante ciertas aristas de nuestras aún incipientes democracias, a saber: 1.-el abstencionismo, 2.-un excesivo número de partidos políticos,¹² 3.-los problemas étnicos y 4.-la representatividad de los políticos que llegan a sus puestos por procesos no

⁶ *Ibid.* p 42.

⁷ *Ibid.* p 42.

⁸ Flisfisch, Angel. *Gobernabilidad y consolidación democrática : sugerencias para la discusión*. Revista Mexicana de Sociología.

⁹ Sabemos que hoy en día nuestro país atraviesa una nueva etapa marcada por la presencia de Vicente Fox como el primer presidente no salido de las filas del PRI. Sin embargo, aunque el texto data de 1997, los problemas derivados del presidencialismo están aún presentes, sobre todo en la existencia de muchos vacíos de poder que aún no han sido resueltos institucionalmente.

¹⁰ Alcántara, p.20.

¹¹ Guerrero, p.41

¹² En tanto que para este autor los partidos políticos representan la capacidad del sistema de recoger (institucionalizar) las rupturas de la sociedad (culturales, étnicas, sociales y económicas) y circunscribirlas al ámbito de las elecciones, un excesivo número de ellos implica una tremenda división de las fuerzas políticas que trae como consecuencia la dificultad de llegar a acuerdos. En contraste, un número menor de partidos garantiza la estabilidad del juego político.

democráticos al interior de sus partidos. Mientras que para Omar Guerrero, la ingobernabilidad o la crisis de gobernabilidad se debe “a la falta de mecanismos del Estado que aseguren un desempeño superior en la dirección de la sociedad”. Por tanto, debe haber un buen funcionamiento del Estado, no solamente desde el punto de vista de una dirección político- administrativa efectiva sino también, desde el punto de vista de su función social.¹³

Para Leonardo Curzio la gobernabilidad es un principio más que un concepto y se ubica más en la esfera político-electoral al considerar cinco pilares fundamentales que explican y fundamentan la gobernabilidad de los estados. Estos principios son siempre dinámicos, ya que esta condición les permite a las instituciones ser estables y enfrentar exitosamente las amenazas internas y externas. Curzio concluyó que la gobernabilidad puede ser la capacidad del Estado para perdurar en el tiempo. Los principios a los que hace alusión el autor son: “ 1.- la legitimidad política del gobierno, 2.- la eficacia gubernamental para atender las demandas de la sociedad en los parámetros socialmente aceptados, 3.-la viabilidad internacional, 4.-los acuerdos con los principales grupos de presión, 5.-la existencia de un sistema normativo y legal compartido por todos los actores y la eficacia del Estado para hacer valer su centralidad como fijador de reglas.”¹⁴

Curzio considera los factores externos como riesgos para la gobernabilidad de los estados, aunque pone mayor énfasis en el ámbito político-electoral y administrativo-legal.

Un elemento que es pertinente introducir a las aportaciones de Omar Guerrero, Manuel Alcántara y Leonardo Curzio es el de **crisis**, que viene a instalarse en los países latinoamericanos como parte de su vida cotidiana desde los años 70's (sin que ello signifique que antes no hubo periodos de crisis), así podemos entender a partir de entonces, a las generaciones de las crisis. Inicialmente ésta se expresó en el terreno económico con el fenómeno de la inflación-devaluación, fuga de capitales, deuda externa, agudización de la pobreza y marginación. Fenómenos apocalípticos que pusieron en tela de juicio el modelo de sustitución de importaciones, de economía cerrada, casi monoexportador de los países

¹³ Guerrero Orozco, Omar *Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural*, en la revista del CLAD reforma y democracia, num. 3, enero, pp. 41-62.

¹⁴ Curzio Gutiérrez Leonardo. *Gobernabilidad, Democracia y Videopolítica en Tabasco 1994-1999*. Ed. Plaza y Valdes. 2000, p.p 31.

latinoamericanos, no obstante, este concepto pronto alcanzó lo político, social y cultural. Desde entonces, la crisis como problema se ha expresado con mayor contundencia en las instituciones políticas, es decir, en la esfera del Estado como espacio principal del ejercicio, lucha, preservación y transmisión del poder ya sea por la vía legal pacífica o a través de la violencia de las armas.

El escenario de crisis que atraviesa actualmente nuestro país, sobrepasa a algunas instituciones, especialmente a los partidos políticos, el Congreso, el Ejecutivo, y desde luego al Poder Judicial. La poca participación de la población en los procesos electorales y el escepticismo en estas instituciones pone en tela de juicio la representatividad de la ciudadanía en los partidos políticos¹⁵. Y ultimamente la división al interior de las Cámaras¹⁶ así como las diferencias con el Ejecutivo¹⁷ y en menor medida con el Poder Judicial, representan problemas de gobernabilidad que enrarecen y opacan los pocos avances democráticos. A pesar de estos ejemplos serios de crisis de gobernabilidad, creo que no se llega a la raíz del problema en la coyuntura actual, ya que ahora, también hay que considerar el papel del narcotráfico, la violencia desatada en el país, en menor medida el comercio informal y los problemas de migración derivados de la relación bilateral con Estados Unidos sin dejar de mencionar la complejidad de la frontera sur del país. Más aún, habría que preguntarnos si en la todavía inconclusa transición mexicana existe un déficit de gobernabilidad democrática que puede orientarse por dos caminos; el regreso al pasado autoritario, o una transición exitosa a la democracia plena (segunda fase de la transición mexicana). Desafortunadamente en el caso de México nos acercamos más a la primera salida, así lo demuestra el cuestionado gobierno de Felipe Calderón que ha decidido sacar al ejército de sus cuarteles para supuestamente combatir al narcotráfico. La crisis de legitimidad de origen del presidente, se pretende superar con medidas espectaculares de

¹⁵ Recordemos que en las elecciones del 2000, 21 millones de personas no ejercieron su derecho al voto. Vicente Fox llegó a la presidencia con apenas el 27% de los empadronados. Fazio Carlos, *La euforia foxista y el cambio real*, en La jornada, 9 de julio de 2000.

¹⁶Un ejemplo clarísimo de esta situación, experimentado durante el sexenio de Ernesto Zedillo(1994-2000) fue, por supuesto, la aprobación en los tres años que correspondió hacerlo a la LVII Legislatura, de los presupuestos de Egresos de la Federación (1998, 1999 y 2000), para lo cual fue necesario convocar a periodos extraordinarios, suceso completamente atípico. De no haberse destrabado la negociación en esos últimos 15 días, se hubiera impedido el ejercicio del gasto público.

¹⁷El mencionado fenómeno político que comenzó a manifestarse en la LVII Legislatura (en donde la toma de decisiones se hizo cada vez más difícil debido a la confrontación de los grupos parlamentarios representados en un Congreso significativamente más plural) se ha profundizado más con la presencia de un Ejecutivo no salido de las filas del priísmo que, al carecer de los recursos impositivos del viejo régimen para imponer su programa de gobierno, ha permanecido en el estancamiento de su programa de gobierno por la falta de consensos entre las distintas fuerzas políticas del país.

fuerza para atender el problema de la inseguridad en que vive la sociedad mexicana. Sin embargo, en aras de que la delincuencia organizada amenaza al Estado, se pretende imponer un “Estado de excepción”, que peligrosamente llegó para quedarse, por lo menos así lo demuestran los cuatro años de la actual administración. Peligroso síntoma de crisis de gobernabilidad, son hoy la militarización de las tareas de seguridad y protección ciudadana. Por ello, a decir de analistas políticos como René Delgado¹⁸ hoy, en la figura de Felipe Calderón se tiene más que un Presidente de la República a un super Secretario de Defensa y Fuerzas Armadas, como en su momento se tuvo a un super Secretario de Hacienda en Ernesto Zedillo más que un titular del Poder Ejecutivo.

Regresando a otros factores que atizan la crisis generalizada de gobernabilidad en nuestro país, no podemos dejar de mencionar, la violencia desatada en prácticamente la mitad de los estados de la república, donde se concentra el mayor número de asesinatos por ejecución, enfrentamiento, ajuste de cuentas, etc., alcanzando cifras inquietantes, que hacen de la muerte algo cotidiano en México, como sucede en Brasil y Colombia.¹⁹ Como mencione anteriormente, al narcotráfico como problema que pone en riesgo la gobernabilidad y la viabilidad misma del estado mexicano, habría que agregar otros, que merecen especial atención como es el caso de la migración como ingrediente siempre candente en la agenda de la relación bilateral con los Estados Unidos.²⁰ Estas amenazas, son señales inequívocas de la crisis de gobernabilidad en nuestro país. Y como señala Omar Guerrero se traduce en “la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad. Dicho de otro modo, la ingobernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de gobierno, sino de los fundamentos del gobierno en sí.”²¹. Atendiendo a la definición, podemos entender que el Estado pierde paulatinamente su función social y su capacidad para asegurar los mínimos de bienestar a la población.

¹⁸ Delgado, René.” Sobreaviso” en *Reforma* 12 de mayo de 2007.

¹⁹ En Brasil desde el año 2002 se producen en promedio 160 asesinatos por día, cifra que seguramente se ha incrementado, en México el número de muertes derivadas de la violencia e inseguridad alcanza en los cuatro años, de 2006 a 2010 más de 28,000 personas, es decir, 19 asesinatos diarios; véase, “La crisis de gobernabilidad en América Latina: El Caso de Ecuador” op cit, *La Jornada*, México, octubre 2010.

²⁰ Según el Instituto Nacional de Migración entre los años de 1995 y 2006 abandonaron nuestro país hacia los EUA 2,712,000 mexicanos cifra superior a la migración de China.

²¹ Guerrero, p 43.

Esta conceptualización, es una forma sin duda de abordar el problema de la gobernabilidad, pero no es suficiente, ya que en la coyuntura actual, para entender el caso de México es necesario referirnos a esta situación de crisis de gobernabilidad a partir del quebranto del acuerdo social fundamental emanado de la Revolución de 1910 y consagrado en la Constitución de 1917. Por ello, la situación que observamos hoy en el país, es más una **crisis del estado** exarcebada por la crisis de gobernabilidad que se arrastra desde los años 80's.

A partir de tal hipótesis y con la intención de orientar más nuestro análisis, en esa dirección, creo necesario introducir una cuarta visión sobre la gobernabilidad de tal suerte que nos acerque más a la raíz del problema. Aquí me quiero referir al texto "*La reforma del Estado y el problema de la conducción política*" de Norbert Lechner.²²

Para Lechner, la crisis que sufrió nuestro país en 1995 evidenció como nunca los problemas que el estado en América Latina enfrenta hoy en día. El autor apunta tres lecciones que explican esta problemática: a) *La tensión entre las dinámicas de globalización y el mercado nacional*. b) *La tensión entre las dinámicas económicas y la institucionalidad política*. c) *La tensión entre democracia y gobernabilidad democrática*. Como se puede advertir, se trató de una especie de dilemas en los que se debaten las sociedades latinoamericanas más que proyectos de nación diferentes. En el primer caso, se pone de relieve como el fenómeno de la globalización arrastra a los estados nacionales, así lo evidenció el famoso error de diciembre de 1994 que derivó en un crisis financiera sin precedentes en México que impactó en la región. El triste célebre "efecto tequila" fue la muestra de lo vulnerable de las economías nacionales frente a las turbulencias financieras propiciadas por los organismos financieros internacionales. En este punto, se puede afirmar que la globalización de los mercados como nueva cara del capitalismo incide y altera la agenda interna de los países latinoamericanos. El segundo dilema, tiene que ver con la implantación exitosa de la liberalización económica que necesitó de un estado fuerte, así lo demuestra el caso de México, donde fue condición indispensable la existencia de un régimen autoritario que posibilitó el cambio de modelo económico. A diferencia de Chile

²² Lechner Norbert, *La reforma del Estado y el problema de la conducción política*, en *Perfiles latinoamericanos*, número 7, México, diciembre 1996, p p. 149-178. Ed. Sin Fronteras.

que sí logró armonizar la llamada modernización económica, con un orden democrático. En esta segunda lección, Lechner sostiene que el dinamismo de la economía chocó con la rigidez de las instituciones políticas.²³ La tercera lección entre democracia y gobernabilidad democrática demostró que las políticas neoliberales no derivaron en un cambio de sistema político, de los clásicos regímenes autoritarios y totalitarios en América Latina a la instauración de una verdadera democracia o por lo menos a la transición hacia ésta. El caso mexicano ilustra la tesis anterior, además, como afirma Lechner, la desvinculación entre el proceso de democratización y la reforma del estado, acelera la crisis de gobernabilidad, por lo que se impone llevar a cabo una verdadera transformación del Estado. Esta reforma debe empezar desde mi perspectiva, por la transformación de las actuales instituciones políticas mexicanas, o su refundación, ya que han perdido su capacidad de conducción de los procesos sociales, de intermediación política efectiva, de representatividad, de mediación de intereses, de atención a las demandas sociales fundamentales o por lo menos de administrar y dosificar los conflictos entre grupos y clases sociales.²⁴

Hay que decir, que los postulados de Norbert Lechner, introducen otro ingrediente fundamental que explica la crisis de gobernabilidad como problemática a resolver. En este caso, se refiere al papel que juegan los factores económicos externos (incluyendo, desde luego, las políticas diseñadas por los organismos financieros internacionales), en los procesos internos de los estados nacionales. Hoy, estas instituciones financieras se han cuestionado sobre los pocos beneficios a la población de las políticas económicas implantadas en los países latinoamericanos y en la necesidad de redefinir las políticas públicas para evitar problemas serios de gobernabilidad, en el fondo estas preocupaciones, en especial las del Banco Mundial pretenden evitar estallidos sociales.²⁵

Finalmente, Lechner afirma que el caso mexicano es muy parecido al de Chile en cuanto que en ambos países, de inicio, se necesitaron de condiciones autoritarias para la implantación de reformas neoliberales. Sin embargo, mientras la transición chilena se aseguró de empatar su proceso democrático con la adecuación de sus instituciones, en México no fue así, ya que aún persisten condiciones autoritarias que impiden hablar de una verdadera transición democrática.. Por su lado, un informe de la CEPAL establece la tesis

²³ Lechner, Norbert. *La reforma del Estado y el Problema de la Conducción Política*, Perfiles Latinoamericanos . Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Año 4 No.7. Diciembre de 1995, pp. 149-150

²⁴ Lechner, Norbert. Op cit. pp 163-168

²⁵ Banco Mundial. op cit. pp 19-25

de que en buena parte de América Latina “el estancamiento económico coincide con la rigidez de las instituciones políticas. La adecuación de las economías nacionales a las nuevas condiciones no se ve acompañada del crecimiento económico ni de una adecuación de las instituciones democráticas”.²⁶ Esta característica constituye un factor más que agudiza la crisis de gobernabilidad.

El caso mexicano

En la historia reciente del país, después de la victoria oficial del Partido Acción Nacional (PAN), en las elecciones presidenciales de los años 2000, donde no hubo cuestionamientos a la legitimidad del proceso electoral, y 2006, donde la crisis de legitimidad del proceso electoral, agudiza la crisis de gobernabilidad del país, se observa un claro proceso de debilitamiento del estado, que no es más que resultado de la desconfiguración del arreglo social básico, que había estado vigente desde 1917. Por ello, desde mi perspectiva, la explicación a la crisis de gobernabilidad y a la crisis del estado tiene que ver con los reformas neoliberales realizadas en los sexenios anteriores, que modificaron sustancialmente el contenido original de los principios que hicieron posible los acuerdos sociales básicos consagrados en la Constitución de 1917.

En lo político, el anterior acuerdo social plasmado en la Constitución de 1917 nunca tuvo como vocación el desarrollo de un escenario democrático fundado en la competencia efectiva entre partidos, en la presencia de interlocutores sociales, en la efectividad de la representación parlamentaria, en el respeto de los derechos humanos, o en la inclusión de las culturas indígenas en el proyecto nacional, sin embargo, fue capaz, con instituciones como el presidencialismo y el dominio de un partido en el poder que no admitió la alternancia durante mucho años, de mantener acuerdos y consensos básicos que dotaron al estado mexicano de instituciones estables, si bien no democráticas, propiciaban, alentaban y resolvían disputas entre grupos, clases sociales e intereses económicos, con arreglos institucionales fundadas en acuerdos básicos que las partes en conflicto acataban y respetaban.. Se trataba de un estado fuerte, con capacidades de intervención en prácticamente todos los ámbitos de la vida social.

²⁶ Véase sitio web: www.cepal.org *Panorama Social en América Latina*. 2004-2005, Noviembre 2004 y Noviembre 2005. Ed. Cepal, Santiago de Chile.

Efectivamente, la Constitución de 1917 consagró los derechos sociales fundamentales que fueron un factor de estabilidad política y una relativa paz social. Estos derechos, materialización de las demandas más sentidas durante la revolución de 1910, quedaron plasmados principalmente en los artículos 3º, 27º y 123º y fueron el sustento legal del acuerdo social básico, referente necesario de gobernabilidad durante más de setenta años en México.

Hasta 1988 este marco jurídico se había mantenido de una u otra manera vigente, no obstante, con el paquete de reformas constitucionales llevados a cabo durante los últimos tres sexenios, se define un parteaguas en la historia reciente de nuestro país que explica en buena medida la situación de crisis que vivimos hoy en día.²⁷ Durante los últimos tres sexenios se llevó a cabo una involución silenciosa que trastocó el contenido original de los artículos de alto contenido social que fueron fuente de gobernabilidad (con Salinas 52 artículos de la Constitución, con Zedillo 76 y con Fox 15). En 18 años se han llevado a cabo 143 reformas constitucionales que han afectado derechos sociales básicos. Por otra parte, las primeras señales de agotamiento de políticas públicas efectivas que garantizaron estabilidad política y relativa paz social es decir, gobernabilidad y alejamiento paulatino de los principios que dieron origen al pacto social fundamental de 1917, fueron los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971.

En el siglo XXI, no hay duda, que las elecciones de julio de 2006 marcan un hito en la historia mexicana ya que constituyen la puntilla a la crisis de gobernabilidad desatada desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Los resultados de las elecciones que favorecieron al candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón con una ventaja sobre el candidato por la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador del 0.58% de la votación total según cifras oficiales²⁸, evidenciaron como nunca, la descomposición de las instituciones políticas, electorales y judiciales en el país, al oponerse a la demanda de más de 14 millones de mexicanos de abrir los paquetes electorales y del recuento voto por voto, por ello hasta la fecha, existe la duda en la

²⁷ Es importante mencionar que el paquete de reformas salinistas fue clave para la inserción del país en la nueva lógica del libre mercado neoliberal, y que su culminación resultaría ser precisamente la entrada de México en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

²⁸ Según el IFE el resultado de la elección fue la siguiente PAN 15,000,284 (35.89%), PRI-PVEM 9,301,441 (22.26%), PRD-PT-Convergencia 14,756,350 (35.31%), Nueva Alianza 401,804 (0.96%), Alternativa Social Demócrata 1,128,850 (2.70%), No Reg. 297,989 (0.71%), Nulos 904,604 (2.16%). De una lista nominal de 71,374,373 votantes participó el 58.5% es decir 41,791,322 electores. Es decir, la cuestionada victoria de Felipe Calderón tiene una base social de casi 36% de la población contra el 35.31% de Andrés M. López Obrador.

limpieza y transparencia de la elección presidencial. El propio órgano judicial en la materia, concluyó que el activismo del expresidente Fox pudo poner en riesgo la elección presidencial. Más bien hay que afirmar que dicho activismo fue un factor decisivo que inclinó el resultado de las elecciones al candidato de Acción Nacional, sin mencionar el papel de los hombres más ricos de México. Esta hipótesis no pudo ser comprobada ya que las instancias jurídico-electoral a nivel federal, avalaron el triunfo del candidato blanquiazul, ya que el candidato de la coalición opositora, representaba un “peligro para México”, hay que decir que era una amenaza potencial para ciertos sectores que según Andrés Manuel López Obrador, han hecho sus fortunas de manera fácil y no muy transparente. Por tanto, el fantasma del fraude electoral todavía ronda en el país y no ha podido disiparse. A partir de entonces, México quedó dividido y hasta la fecha no ha podido superarse este enfrentamiento y encono entre los que apoyaron uno y otro proyecto. Esta situación inédita de polarización social en el país, que inclusive enfrenta y divide familias, es un síntoma más de la crisis de gobernabilidad que sufrimos y pone al descubierto la poca o nula capacidad del estado para superar o al menos manejar esta división, es decir, el estado mexicano en la coyuntura actual, no es capaz al menos de administrar los conflictos, resolverlos es casi imposible.

Gobernabilidad democrática, movimientos sociales e indígenas, resistencia civil pacífica y su inserción en el juego institucional en América Latina y México.

Para orientar nuestra investigación en estudios de caso, vale la pena preguntarnos qué hará el estado mexicano para salir de la crisis de la gobernabilidad exacerbada por los problemas de legitimidad, que pone en jaque su propia existencia. Tal parece que asistiremos a un reforzamiento de las prácticas autoritarias como lo demostrarán los más de mil días del gobierno de Felipe Calderón. Sin embargo, la interrogante surge a partir de la revisión de los resultados oficiales de la elección presidencial de julio de 2006. Es decir, que hacer con más de 14 millones de mexicanos que votaron en principio por un proyecto diferente y que aparentemente quedaron fuera de la vida institucional al no reconocer por lo menos de inicio, al máximo representante del estado mexicano. En un país prácticamente secuestrado por los monopolios de la comunicación, por el narcotráfico, la corrupción y la inoperancia

del estado. ¿Qué papel deben jugar los movimientos sociales, los pueblos indígenas, los migrantes mexicanos y en general los grupos y clases sociales que han sido excluidos de cualquier beneficio de ascenso y movilidad social, más aún de participación y representación política efectiva?. Por tal interrogante resulta pertinente revisar la situación de crisis de gobernabilidad en otros países latinoamericanos, analizando como inciden los factores anteriores en su agudización, o en su caso, en la solución de la crisis como podemos observar en Colombia, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Argentina y Brasil

Si echamos un vistazo a la realidad latinoamericana, en los últimos 17 años, como expresión extrema de la crisis de gobernabilidad, 14 presidentes elegidos en su mayoría democráticamente, no pudieron concluir su mandato. Diez de ellos renunciaron por violentas protestas sociales²⁹. En el caso de México, la resistencia civil pacífica, y las protestas sociales, (recientemente contra la ley del ISSSTE de manera masiva y

AÑO	PAIS	PRESIDENTE	CAUSA DE INTERRUPCIÓN	RESISTENCIA CIVIL	ACTIVISMO MILITAR
1989	Paraguay	Alfredo Stroessner	Golpe de Estado	NO	SI
1989	Argentina	Raúl Alfonsín	Renuncia	Saqueos 14 muertos	1987, 1988 y 1989
1992	Brasil	Fernando Collor de Melo	Destitución	NO	NO
1993	Venezuela	Carlos Andrés Pérez	Destitución	Caracazo (1989) más de 300 muertos	1991 y 1992
1997	Ecuador	Abdalá Bucarám	Destitución	Manifestaciones	NO
1999	Paraguay	Raúl Cubas Grau	Renuncia	Magnicidio Protestas violentas 7 muertos.	NO
2000	Ecuador	Jamil Mahuad	Golpe de Estado	Protestas violentas 2 muertos	SI
2000	Perú	Alberto Fujimori	Renuncia	Manifestaciones	NO
2001	Argentina	Fernando De la Rúa	Renuncia	Protestas violentas 32 muertos	NO
2001	Argentina	Adolfo Rodríguez Saa	Renuncia	NO	NO
2003	Argentina	Eduardo Duhalde	Renuncia	Piquetes (junio 2002) 2 muertos	NO
2003	Bolivia	Gonzalo Sánchez de Lozada	Renuncia	Piquetes y manifestaciones violentas 70 muertos	NO
2004	Haití	Jean Bertrand Aristide	Renuncia	Piquetes y manifestaciones 50 muertos	NO
2005	Ecuador	Lucio Gutiérrez	Destitución	Manifestaciones violentas 3 muertos	NO
*2006	México	Felipe Calderón	¿?	Resistencia civil pacífica	SI

*²⁹ Agozino, Adalberto. "La crisis de gobernabilidad en América Latina: El Caso de Ecuador". 1989 – 2006

<http://www.monografias.com/trabajos/22/ecuador-crisis/ecuador-crisis.shtml>. El subrayado es del autor del presente ensayo

anteriormente las protestas de intelectuales, legisladores y pequeñas y medianas empresas de la radio y la televisión contra la llamada Ley Televis y recientemente contra la licitación 21), no fueron suficientes para alterar la continuidad en el poder del actual inquilino de los pinos. Lejana está una situación de y/o destitución de Felipe Calderón, más remota parece configurarse un *impeachment* como en Brasil en el caso del expresidente Fernando Collor de Melo, y en otros países latinoamericanos donde violentas protestas sociales desencadenaron la renuncia o destitución del titular del poder ejecutivo. Por ello, ante el panorama actual se impone la necesidad de construir categorías más acabadas en los ámbitos del estado y de sus instituciones para explicar, la compleja realidad latinoamericana y contribuir al debate en la transformación o refundación de las actuales instituciones estatales que se planteen como prioridad de su agenda no sólo sanar las heridas sociales, sino crear espacios, con la suficiente credibilidad y legitimidad, para incorporar a un verdadero juego institucional democrático a los sectores que creen en otras alternativas de estado y de nación. Por tanto la gobernabilidad democrática en nuestro continente, pero especialmente en México, necesariamente, debe considerar el respeto a los derechos humanos, a las minorías y a las culturas indígenas y desde luego, **al restablecimiento del pacto social fundamental consagrado en la Constitución de 1917.** Para la transformación del estado, se tiene que transitar como condición para la gobernabilidad, a un estado no solamente democrático- plural sino, multiétnico-multicultural,³⁰ como están conformadas la mayoría de las sociedades latinoamericanas.³¹

³⁰Vease los textos de Villoro, Luis. *Estado Plural, Pluralidad de Culturas*. Ed. Paidós Mexicana. 2002. Y Velasco Gómez, Ambrosio. *Republicanismo y Multiculturalismo*. Ed. Siglo XXI, México 2006, especialmente el capítulo 6. Nación, Estado y Democracia en México.

³¹ Saxe Fernández, Eduardo, *La Gobernabilidad- Gobernanza, como ideologema neoliberal globalista*. En "Poder y Política en América Latina" de Oliver Costilla, Lucio y Castro Escudero, Teresa. Ed. Siglo XXI, México 2005.

Referencias Bibliográficas

1. Alcántara Sáez, Manuel. *Elecciones y consolidación democrática en Argentina 1983-1987*. San José C. R., Centro interamericano de asesoría y promoción electoral, 1988.
2. Alcántara Sáez, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos*. Barcelona España, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
3. Alcántara Sáez, Manuel comp. *México frente al umbral del siglo XXI reformas económicas y democratización política*. Madrid siglo XXI, 1992
4. Alcántara Sáez, Manuel. *Partidos políticos de América latina, Centroamérica, México y república dominicana*. México, Fondo de Cultura Económica Instituto Federal Electoral, 2003.
5. Alcántara Sáez, Manuel. *Procesos de transición a la democracia, estudios comparativos*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991.
6. Alcántara Sáez, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid, Tecnos 1989.
7. Alcántara Sáez, Manuel. *Transiciones políticas y transformaciones económicas ¿Qué tipo de relación?*. Los Ángeles California, 1992.
8. Alcántara Sáez, Manuel. *Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina*, España, 1997.
9. Banco Mundial. *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. México, abril de 2007.
10. Beuchot, Mauricio y Vattimo, Gianni. *Hermenéutica Analógica y Hermenéutica débil*, México, UNAM 2006
11. Borón, Atilio A. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2003.
12. Camou, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México, Plaza y Valdés, 2001.
13. Camou, Antonio. *Gobernabilidad y democracia en una transición bifronte*. en Nexos abril de 1995, p. 46-47
14. Chanona Burguete, Alejandro y Morales Ramírez, Dámaso. *Macroproyecto de Investigación. Diversidad, cultura nacional y democracia en los tiempos de la globalización: Las humanidades y las ciencias sociales frente a los desafíos del siglo XXI*, México, UNAM, 2006.
15. Crozier, Michel; Huntington Samuel; Watanuki, Joji. "The Crisis Of Democracy". New York university Press, 1975
16. Fernández Ruiz. *Reformas constitucionales en materia de derecho forestal*, serie G. Estudios Doctrinales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
17. Francais, Ariel. *El crepúsculo del estado – nación. Una interpretación histórica en el contexto de la globalización. En gestión de las transformaciones sociales*. Most, núm 47. UNESCO, 2000
18. Guerrero, Omar. *Del estado gerencial al estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de ciencias política y Administración.

19. Guerrero, Omar. *Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural*. Revista del CLAD: Reforma y democracia N° 3, México, Enero 1995.
20. Guerrero, Omar. *El estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992.
21. Lechner, Norbert coord. *Partidos y democracia*, Chile, FLACSO, 1985.
22. Lechner Norbert, *La reforma del Estado y el problema de la conducción política, en Perfiles latinoamericanos*, número 7, México, diciembre 199, p. 149-178
23. Lechner, Norbert coord. *Reforma del estado y coordinación social*, México Plaza y Valdés, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
24. Lechner, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
25. Lechner, Norbert. *Los patios interiores de la democracia subjetividad y política*, México Fondo de Cultura Económica, 1995.
26. Lechner, Norbet. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, España, Siglo XXI, 1986.
27. Lechner, Norbert. *A la búsqueda de la comunidad perdida*, Santiago Chile, Flacso, 1995.
28. Lechner, Norbert. *Un desencanto llamado posmoderno*, Santiago Chile, Flacso, 1990.
29. Lechner, Norbert. *Cultura política y democratización*, Santiago Chile Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1987.
30. Lechner, Norbert. *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI 1988.
31. Lechner, Norbert. *Acerca de la razón de estado* [Santiago de Chile] Programa de la facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1981.
32. Lechner, Norbert. *Poder y orden la estrategia de la minoría consistente*, México Flacso, 1997.
33. Lechner, Norbert. *La crisis del estado en América Latina*, Caracas el Cid 1977.
34. Olive León. *Estado Legitimación y Crisis, crítica de tres teorías del estado capitalista y de su presupuesto*, México Siglo XXI, 1985.
35. Oliver Costilla, Lucio y Castro Escudero, Teresa. *Poder y política en América Latina*. México Siglo XXI, 2005
36. Soberanes Fernández, José Luís. *Reformas a los artículos 3º, 5º, 24º, 27º y 130º*, Estudios Doctrinales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
37. Stolowicz, Beatriz coord. *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, México, Plaza y Valdés, 2002.
38. Stolowicz, Beatriz, *Gobernabilidad y democracia América Latina*, en Estudios Latinoamericanos, núm. 8, FCPyS, UNAM, 1997.
39. Velasco Gómez, Ambrosio coord. *La vigencia del republicanismo*, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 2006.

40. Velasco Gómez, Ambrosio. *Republicanism y Multiculturalismo*. Ed. Siglo XXI. México 2006.
41. Villoro, Luís. *Estado plural, pluralidad de culturas*, México Paidós, 2002.
42. Zygmunt, Barman. *Trabajo, consumismos y nuevos pobres*. España, Gedisa, 1999.
43. Zygmunt, Barman. *La globalización: consecuencias humanas*. México Fondo de Cultura Económica, 1999.