

La democracia incierta en México y el rediseño institucional

Fecha de recepción: 13 de septiembre de 2010

Fecha de aprobación: 29 de octubre de 2010

*Jaime Espejel Mena**

*Misael Flores Vega***

RESUMEN

Condicionantes como la legitimidad, pertinencia, flexibilidad, autonomía y coherencia son parte fundamental del diseño y rediseño de las democracias. El funcionamiento y la calidad de las instancias u organizaciones que median la relación entre el Estado y la sociedad son un imperativo que explica la incertidumbre o consolidación de la democracia; la gobernabilidad democrática depende, más que nunca, de sugerir que los problemas de ingobernabilidad que enfrenta nuestro gobierno y la fragilidad de la democracia, tienen su origen en la llamada crisis de partidos políticos, desde el momento en que dichas organizaciones han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al Estado.

PALABRAS CLAVE: democracia, gobernabilidad democrática, eficiencia, legitimidad, rediseño institucional, partidos políticos.

* Doctor en Administración Pública. Profesor de carrera en el Centro Universitario UAEM, Zumpango.

** Politólogo y filósofo. Profesor de Ciencias Políticas en el Centro Universitario UAEM, Zumpango.

ABSTRACT

Factors such as legitimacy, pertinence, flexibility, autonomy, and coherence are fundamental parts on the design and redesign of democracies. Functioning and quality of entities or organizations, which mediate the relationship between the state and the society, is imperative in explaining the uncertainty or consolidation of democracy. The democratic governability depends more than ever on suggesting that problems of ungovernability and the fragility of democracy have their roots in the so called political parties' crisis, because such organizations have not given an efficient response to social demands.

KEY WORDS: democracy, democratic governability, efficiency, legitimacy, institutional redesign, political parties.

INTRODUCCIÓN

La democracia como gobernabilidad implica, en un primer momento, establecer una revisión periódica del papel interventor del Estado, por ser éste el principal factor de estabilidad y desarrollo democrático.

En el caso particular de México, donde tradicionalmente desarrollamos y practicamos un capitalismo de Estado, el papel de este último como productor de programas y políticas públicas fue altamente significativo. El Estado mexicano adoptó una fisonomía *sui generis*, al convertirse en productor,

interventor, accionista, prestamista, planificador y un sinfín de cuestiones más que generaban, ciertamente, una situación de bienestar social y estabilidad económica, en cuanto contribuían a distribuir la renta y los bienes entre la población. Es decir, el Estado en buena medida conforma el principal actor y la variable productora de gobernabilidad.

En un segundo punto, de forma simultánea al estudio del papel del Estado en la conformación de un ambiente de estabilidad, crecimiento, desarrollo, orden y gobernabilidad merece especial atención el papel y funciones cumplidas tradicionalmente por los partidos políticos, como organizaciones que en un principio cooperaron y cogobernaron con el Estado y que fueron fundamentales para la transición, democratización, liberalización y para la propia gobernabilidad.

El carácter específico que adquiere hoy en día el Estado en su dinámica convencional, junto al problema de gobernabilidad en nuestros días y contextos políticos, reclama abordar la discusión del Estado, de la democracia y de la llamada crisis de gobernabilidad desde una perspectiva dinámica e institucional, no desde el aspecto formal o normativo.

Los problemas y retos de México como de otros países de la región, en materia de modernización, democratización, gobernabilidad, institucionalización y reforma del Estado, son un imperativo si asumimos que a estos gobiernos se les complica introducir

cambios, reformas o innovaciones en el sistema y al mismo tiempo, mantener la legitimidad obtenida a través del ejercicio o gestión, en un clima de incertidumbre y agotamiento institucional y de un desgaste o decadencia de los partidos políticos.

Partimos del supuesto de que los problemas de ingobernabilidad que enfrenta nuestro gobierno y la fragilidad de la democracia, tienen su origen en la llamada crisis de partidos políticos, desde el momento en que dichas organizaciones han dejado de responder y procesar las demandas que la sociedad le hace al Estado. Abordamos las ideas desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, donde privilegiamos la relación de las estructuras, instituciones y agencias. Los cambios institucionales son producto de una transformación en los actores, en la socialización y en la propia cultura; es decir, en el ambiente, y en los valores, respectivamente.

El planteamiento a destacar está en el énfasis que dentro de esta corriente se pone en la relación institución-ambiente, para explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional. En este sentido, planteamos que las innovaciones registradas no son sino las consecuencias de un cambio gradual. Las instituciones, el medio ambiente, los procesos de socialización y el individuo, son las variables que integran esta modificación pausada.

El estudio del Estado, de los partidos políticos e incluso de la élite y clase política

son fenómenos que permiten explicar la ingobernabilidad de nuestra democracia; su crisis se gesta, sobreviene y desarrolla desde el momento en que dichas instituciones no cumplen a cabalidad con su función, y a esto hay que agregar lo desgastado de los ingresos del Estado, el aumento considerable de la corrupción y su corolario, que se expresa en el deterioro general de las mismas instituciones y de los niveles de vida, así como de las expectativas.

Partimos de la creciente pérdida de credibilidad de los actores e instituciones democráticas en este inicio de siglo. El sistema político mexicano demanda una labor de ingeniería política y constitucional; la manifestación de trastornos y problemas en el funcionamiento del sistema comienza a producir cambios en las instituciones, actores y fuerzas políticas. Los nuevos escenarios, y prácticas garantizan un mínimo de funcionamiento, permanencia y desarrollo de la democracia en condiciones de gobernabilidad. Es necesario promover un pacto social e institucional viable.

GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

Dentro del funcionamiento del Estado, la gobernabilidad democrática alude a una situación en la que concurren condiciones favorables a la acción de gobierno, de caracteres medioambientales o intrínsecos a ésta, es decir, una postura que quedará

asegurada en la medida que un gobierno pueda, simultáneamente, mantener la legitimidad y promover el desarrollo (Arbós y Giner, 2005: 6-8).

La gobernabilidad no sólo implica la capacidad de gobernar efectivamente, sino además la calidad en la interacción que establece con los actores sociales. La gobernabilidad sería, entonces, altamente democrática y horizontal: esta visión la identifica como apoyo de los actores sociales, consenso democrático y escenarios que permitan la condición de gobierno (Arbós y Giner, 2005: 51-65).

Por lo tanto, la gobernabilidad no es igual a la gobernabilidad democrática. Esto es, la gobernabilidad como concepto más abstracto significa, en un primer momento, la capacidad de gobernar y que las decisiones de las autoridades políticas sean acatadas, es decir, que exista una relación de dominación que perdure. Weber (1998) sostenía que toda relación de dominio está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo. La dominación es llevada a cabo y mantenida por la fuerza y la violencia, pero éstas no bastan sino que debe haber un componente de legitimidad, de aceptación. Si esto no sucede, resulta imposible aplicar la fuerza de manera constante y sobre todos los dominados, pues aquélla sería inestable. No importa en qué está basada esa legitimidad, sino que de hecho existe en todos los

sistemas políticos. De esta manera, asegurar la gobernabilidad de un sistema político con régimen autoritario implica obtener mediante la fuerza el sometimiento de un grupo de personas a otro, sin que importen las relaciones democráticas y consensuales con los actores sociales. Por ello es importante distinguir varios conceptos de menor escala de abstracción como “gobernabilidad autoritaria” y “gobernabilidad democrática” que al ser más compleja, precisa, como veremos más adelante, de la satisfacción de otros requerimientos como la representación, y la *accountability* vertical y horizontal. De manera que garantizarla significará conseguir apoyos y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos. Dejaremos a un lado el concepto de gobernabilidad autoritaria y nos ocuparemos específicamente de los regímenes democráticos, tal como lo estipula Robert Dahl (2002).

La gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, misma que se planteará como matriz social de la ciudadanía e igualdad política (Dahl, 2008). Es decir, ésta se establece como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de los ciudadanos. La gobernabilidad, para el común de autores y estudiosos, se constituye gracias a la acción desarrollada de los partidos y el Estado; como situación y condición real de nuestros gobiernos, se torna un problema, debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una

cierta legitimidad que, sumada a cierto nivel de efectividad por parte del gobierno, nos permite hablar de condiciones de orden y buen funcionamiento del Estado, sin olvidar que no podemos limitar la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al conjunto de reglas de juego formales (North, 1995).

Un régimen democrático es vulnerable por el hecho de serlo: “Cuando muchos son los protagonistas, muchas las estructuras, muchos los procesos que deben actuar y ser democráticos, su sintonía no siempre es fácil y su armonía no se da jamás por descontada. Siendo así, tendríamos que en la democracia es siempre posible que alguna cosa no vaya por el camino indicado” (Pasquino, 1997: 101).

La democracia por su misma dinámica y libertades, tiene fallas e imperfecciones que la hacen vulnerable, pero que a la vez dejan abierta la posibilidad para su perfeccionamiento. Más aún, si buscamos eficiencia, eficacia decisional o crecimiento y desarrollo económico, una dictadura puede aportarla en mayor medida. El precio de la democracia puede ser la mediocridad. En Estados con instituciones débiles la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington (1992: 13-91), el incremento de los procesos de participación política y la no modernización de las instituciones daría lo que él denomina transición autoritaria.

EFICIENCIA, LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA

Si bien los partidos políticos han sido actores protagónicos de los grandes cambios ocurridos en la política latinoamericana, desde hace un cierto tiempo, las estructuras partidistas comenzaron a ser disfuncionales, buena parte de sus funciones son mermadas notablemente, tanto así que comenzó a hablarse insistentemente de crisis en dichas estructuras (de representación, identificación y sentimiento de partido); para algunos actores, lo que se registra son “transformaciones orgánicas y funcionales de los partidos” (Ramos, 1997).

En estos últimos años, dichas estructuras se han mostrado incapaces de responder a las demandas y expectativas de la sociedad; los problemas que registran los partidos políticos, y que contribuyen a la falta de gobernabilidad, no constituyen en lo más mínimo problemas exclusivos de la realidad mexicana, sino que se presentan en forma casi generalizada en las nacientes democracias latinoamericanas (Esquivel, 2008).

En México la correspondencia entre el gobierno y los partidos políticos es difusa, parece expandirse y vulgarizarse la relación entre los modelos teóricos y la realidad. En una democracia liberal de derecho, el gobierno de partido se caracteriza porque: a) las decisiones públicas son tomadas por los partidos políticos legal y oficialmente reconocidos; b) las acciones políticas se

deciden en el interior de los partidos, por lo que se espera una formulación cohesionada de las mismas; y c) los servidores y autoridades públicos del gobierno son reclutados a través de los partidos políticos (Cansino, 1997: 9-44). Esto es, en una democracia liberal los partidos políticos se constituyen en el puente de comunicación entre la sociedad civil y el Estado.

En el caso de México, la relación entre la sociedad civil y el Estado manifiesta algunos problemas o particularidades, ya que los partidos políticos como vaso comunicante, presentan ciertas características, por cuanto: a) los partidos políticos y el propio sistema de partidos se han visto en problemas para consolidarse, dado los intervalos de oposición e incluso hegemonía de los mismos; b) por el particular amalgamamiento de rasgos democráticos y prodemocráticos, característicos del régimen y sistema —corporativismo, clientelismo, nepotismo, sindicalismo, caciquismo, y elementos declaradamente autoritarios o meta-constitucionales—; c) los partidos políticos, en estas condiciones, rebasan las funciones marcadas por instituciones formales y reconocidas; y d) el régimen presidencial confiere a los partidos políticos una condición de privilegio, y éstos, a su vez, se colocan como una maquinaria que moviliza y dirige sufragios en cierta dirección.

La búsqueda de la obtención del poder político por medios formales y reconocidos es una de las fuentes que observa y explica el

nacimiento de los propios partidos políticos. Sin embargo, las condiciones particulares del Partido Revolucionario Institucional (PRI), desde su nacimiento en 1929 como Partido Nacional Revolucionario (PNR) sugieren que éste no se fundó para la búsqueda del poder político sino como medio organizador, legitimador y de conservación del mismo. La relación gobierno-partido explica la disminución o ampliación de los espacios de participación y oposición: esto da cuenta de los procesos de liberalización, democratización o transición política. La historia política de nuestro país sugiere que el grado de autonomía o dependencia que goza el gobierno respecto al partido o partidos que ejercen o sustentan el poder conferido por la sociedad, vía sufragio, debe determinarse con alguna precisión del grado de partidismo en el gobierno, esto es, al efecto y relación real de dichos partidos en el quehacer del gobierno. Más de setenta años de la relación gobierno-PRI y la inaugurada relación gobierno-Partido Acción Nacional (PAN), constatan ello.

Con distintas magnitudes y características, en nuestra democracia se vive una creciente irrelevancia de los partidos políticos en la conducción de las políticas de Estado. No obstante, son el medio entre la sociedad civil y el Estado, no elaborando los programas de gobierno, pero sí siendo parte de la conformación de gobiernos, donde recae la responsabilidad de tal formación.

En nuestro régimen presidencial, los partidos políticos no protegen al gobierno

de los grupos de presión o de la propia burocracia, por el contrario, el régimen se conecta con ambos, antes de necesitar que establezcan una defensa contra ellos (Cansino, 1997). Más aún los cambios del régimen político se alejan preponderantemente de las necesidades o demandas de la sociedad.¹

En México, la merma y agotamiento de los partidos y del propio sistema de partidos se expresa de manera fehaciente a partir de las elecciones presidenciales de 1976. La reforma electoral emprendida en ese año garantizó una representación legal de las fuerzas opositoras al régimen, del denominado partido único. En aquellas elecciones sólo contendieron el PRI; Partido Popular Socialista (PPS); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) con su candidato único José López Portillo; y el Partido Comunista Mexicano (PCM), en 1970 la única representación de las distintas fuerzas estaba a cargo de Luis Echeverría Álvarez, así como en 1964 por Gustavo Díaz Ordaz y en 1958 por Adolfo López Mateos.

Carlos Elizondo y Benito Nacif (2006) plantearon que las elecciones que van de los años cincuenta a 2000 aparte de revelar la fragilidad del Estado (incapacidad para la producción coherente y pertinente de políticas públicas en materia de salud, educación, seguridad y desarrollo sostenido), evidenciaron la pérdida de poder de convocatoria de los partidos, junto a la profundización de la crisis de gobernabilidad de la democracia mexicana, al extremo de

permitir el triunfo de la clase conservadora y empresarial, representada por Vicente Fox Quesada, algo poco pensado dentro de una de las democracias y uno de los sistemas de partidos más disciplinado y controlado.

En esta línea se intenta aproximar a la gobernabilidad mexicana al estudio de la llamada crisis del Estado (crisis institucional o de gestión, donde éste se muestra incapaz de dar respuesta eficiente a las demandas, además de no contar con recursos suficientes), considerando que éstos constituyen, sin lugar a dudas, un tema de gran interés, para la comprensión de nuestra realidad (Sánchez, 2008).

César Cansino, especialista de la transición democrática en México, plantea la hipótesis de que nuestra democracia y régimen, como tales, constituyen un caso “excepcional”; señala concretamente que:

La prolongada liberalización política en México revela un efectivo nivel de deterioro del régimen político mexicano, aunque, a diferencia de procesos afines en otros países, no ha conducido aún a su colapso definitivo y/o a una democratización clara del mismo. A lo sumo, estamos en presencia de un régimen transitorio que conserva buena parte de las inercias autoritarias del pasado y ha debido generar nuevas condiciones de participación y competencia para ganar tiempo antes de sucumbir (Cansino, 2000: 13).

No será sino hasta que la transición finaliza con la histórica alternancia del 2000 cuando

el problema de la calidad democrática se abría paso y coincidía necesariamente con el segundo proceso (consolidación democrática). En medio de este último proceso es donde el debate sobre qué tan buena o mala es una democracia se instalaba en modo sugerente y prometedor, sobre todo en un país que como el nuestro bien podríamos ubicar, con más realismo que optimismo, en un punto intermedio y muy riesgoso entre la consolidación democrática y la regresión autoritaria, por ausencia, hasta ahora, de una reforma normativa e institucional integral que dé rumbo y certidumbre a la transición (Cansino y Covarrubias, 2007: 9-10).

Conviene señalar que los problemas se agravan cuando el Estado incrementa su deuda externa² y éste se convierte en un claro Estado deficitario e ineficiente, con grandes problemas para satisfacer las demandas en cuanto a salud, educación, seguridad o empleo, aunados a la hiperinflación, aumento del déficit fiscal, deterioro de la productividad y otros indicadores socioeconómicos que revelan la crisis de gobernabilidad.

El deterioro de los niveles de vida, generado por los fenómenos antes mencionados, evidentemente erosionó la legitimidad y el apoyo al sistema por parte del colectivo, lo que, junto al escaso rendimiento de las políticas públicas, terminó provocando falta de representación, fragmentación del sistema y régimen político, pérdida del monopolio legítimo de la fuerza por parte

del Estado, disgregación de los partidos políticos, así como pérdida de capacidad de convocatoria y movilización, sin menoscabo del incremento de índices de inseguridad, en todas sus expresiones. Es decir, de situaciones de ingobernabilidad (Kliksberg, 2001: 151-179). La crisis de ingobernabilidad del Estado mexicano se expresó, entre otras cosas, en la pérdida del poder de convocatoria por parte de los partidos políticos, lo cual se evidenció en el aumento del abstencionismo a partir de las elecciones presidenciales de 1994. La relevancia de la abstención radica en que a partir de que se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 ésta se convierte en una constante del comportamiento político del mexicano (véase cuadro 1).

Los problemas de gobernabilidad sobrevienen y se acentúan porque el Estado y la sociedad difícilmente pueden introducir ajustes e innovaciones; en México, en los inicios de los años noventa, dichos problemas se profundizan, precisamente porque el Estado no logra articular las demandas e introducir los cambios requeridos en un clima de aceptación y legitimidad; la crisis de gobernabilidad se evidenció mayormente en 1994,³ cuando se registró en el país el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Una variable más que condiciona el deterioro de la gobernabilidad en México ha sido la aplicación de planes, medidas o recomendaciones de corte neoliberal (Ornelas, 2005), que apuntan a una reforma radical

Cuadro 1

PORCENTAJE DE ABSTENCIÓN ELECTORAL NACIONAL

Año	Electores inscritos	Votos nulos	Abstención
1976	25 913 215	212 000	31.0%
1982	31 374 090	29 000	33.13%
1988	38 000 00	695 042	45.0%
1994	47 480 159	1 008 291	24.15%
2000	59 666 514	788 157	36.03%
2006	71 730 868	904 604	41.45%

FUENTE: elaboración propia con base en los datos obtenidos de González (1993) y www.ife.org.mx.

del Estado donde éste reduzca su margen de actuación a un mero papel de observador, lo cual implica no cumplir con funciones rectoras y promotoras en lo que se refiere a servicios y asistencia en materia de salud, educación, empleo, seguridad, entre otros.

Todo indica que desde los noventa algunas de nuestras instituciones democráticas que forman al Estado fallaron su objetivo básico de distribuir los bienes públicos redistribuyendo la riqueza o conformando un tejido social coherente a través de la administración pública.

En este mismo sentido, tendríamos un elemento fundamental en la gobernabilidad o ingobernabilidad de la democracia en la década de los noventa y al inicio de la presente: la aplicación de medidas de ajuste económico que contó con el apoyo de organismos internacionales, se dio en casi todos los países de la región, sometiéndolos a procesos de reestructuración económica no en forma gradual. Según Luis Méndez “nos referimos

en concreto al orden neoliberal que propone el auge del mercado, la competitividad y una racionalidad basada en el cálculo de costos y beneficios como medio para acceder a los fines propuestos: un orden donde el aparato de Estado y la política de seguridad social poco a poco se ven reducidos pensando que las fuerzas del mercado son las únicas capaces de resolver los problemas planteados por la sociedad” (2008: 7).

Parte de las distorsiones que afectaron el funcionamiento de la democracia en México se debió a la acción nociva de los partidos políticos: estas organizaciones se instalaron y tuvieron injerencia en toda la red de organizaciones que conforma la sociedad civil; de igual forma el propio ejecutivo mexicano, a partir de la década de los ochenta, situó una línea de desmantelamiento de elementos que integraron al sistema político que durante más de siete décadas privilegió el PRI, dentro de los que destacan sindicatos, asociaciones, gremios, entre otros.

La crisis de representación que experimentan los partidos políticos, las crisis económicas de los años setenta, ochenta, noventa y los albores de 2010, han conseguido que los mapas cognitivos sobre la política cambien, marcando problemas de gobernabilidad (Sahuí, 2009: 55-84).

La estabilidad y gobernabilidad de la democracia en México, actualmente, tiene un ingrediente fundamental, que se ha logrado consolidar en un Estado, aparentemente

fuerte: instalar e institucionalizar una partidocracia, un pacto entre el PRI, PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se han sentado las bases y condiciones de gobernabilidad a través de la cooperación partidista y de su expresión en la denominada ciudadanización de los institutos electorales (Cansino, 1998). Podemos explicar parte de los problemas de gobernabilidad democrática desde el momento en que este pacto se desintegra o presenta un cambio.

Cuadro 2
ELECCIONES Y PARTIDOS TRADICIONALES

<i>Año</i>	<i>Electores inscritos</i>	<i>Abstención</i>	<i>Votación presidencial conjunta</i>	<i>Partido único</i>
1976	25 913 215	31.0%	PRI/PPS/PARM 93.49%	
1982	31 374 090	33.13%	PRI/PPS/PARM 74.3%	PAN 16.41%
1988	38 000 00	45.0%	PPS/PARM/PMS/PFCRN 29.51%	PRI 48.93% PAN 16.20%
1994	47 480 159	24.15%		PRI 48.69% PAN 25.92% PRD 16.59%
2000	59 666 514	36.03%	PAN/ PVEM 42.52% PRD/PT/Convergencia/PAS/PSN 16.64%	PRI 36.11%
2006	71 730 868	41.45%	PRI/PVEM 22.23% PRD/PT/Convergencia 35.33%	PAN 35.89%

FUENTE: elaboración propia con base en datos obtenidos del IFE, disponible en www.ife.org.mx.

El problema es que los partidos políticos, como actores que representan las demandas de la sociedad han dejado de ser protagónicos, contribuyendo a generar un clima de ingobernabilidad; se integran, establecen coaliciones, intentan construir nuevos actores o agrupaciones que refresquen el agotado escenario y generen un espectro de gobernabilidad y estabilidad para la democracia e introducir un conjunto de cambios e innovaciones en el sistema de partidos y en el propio sistema político, que ambos demandan una reforma de tipo institucional. No olvidemos que en buena medida los problemas de gobernabilidad tienen su origen en deficiencia y crisis de nuestras principales instituciones democráticas (ejecutivo, legislativo, judicial, partidos políticos, entre otros).

De acuerdo con César Cansino (1998), en México, el proceso electoral de 1988 ya anunciaba que buena parte de la estructura bipartidista (véase cuadro 2), dejaba su lugar a algo nuevo. Lo viejo era la experiencia política de una democracia en esa forma; lo nuevo era la práctica conformada por las promesas y acciones de los propios partidos, como antipartidistas, que se proclaman plataforma de un relevo generacional (estrategias de las candidaturas de José López Portillo en 1976, como candidato único; Miguel de la Madrid Hurtado, del PRI, del PPS y del PARM; de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del Frente Democrático Nacional; de Vicente Fox Quesada, de la Alianza por

el Cambio y Cuauhtémoc Cárdenas, de la Alianza por México; de Roberto Madrazo Pintado, abanderado de la Alianza por México o Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de todos).

Una posible regresión democrática en México persiste dentro de una crisis política y de representación, el creciente abstencionismo permite la llegada de *outsiders* (Cansino, 2009) con proyectos populistas y acciones plebiscitarias, neocorporativistas y, en algunos casos, autoritarias (Perelli, 1995).

Debemos reconocer que nuestra democracia manifiesta, en sus últimas tres décadas de vida, cierto déficit en sus instituciones, procedimientos y actores políticos. Empero, el problema mayor está en saber si los nuevos actores e imaginario político, sustituyen con su acción las creencias en cuanto a las funciones de gobierno, mediación, oposición, representación y articulación de demandas de los diversos sectores, asignadas a los partidos políticos, la cual diluye el compromiso de éstos para con la sociedad.

Los problemas de representación y desequilibrios en algunas de nuestras instituciones, junto a la disminuida calidad de la política en el seno de los partidos políticos institucionalizados, desvirtúan y deterioran la viabilidad de los programas y reformas de gobierno, y retardan la consolidación de la democracia.

A más de una década de gestión del PAN, los síntomas de desgaste, en materia de representación, gobierno, mediación y

articulación de demandas, siguen presentes, como décadas atrás, en el funcionamiento del denominado sistema político priista. La representatividad constituye una dimensión central en toda democracia: se encuentra en el cruce de la representación social y política.

El éxito del gobierno y el desarrollo de la democracia, en un contexto de gobernabilidad, requieren de la presencia de partidos sólidos y disciplinados, así como de una clase política (clase gobernante y dirigente) preparada para las funciones del gobierno, y un marco institucional que garantice la convivencia ordenada y justa.

Para la perspectiva sociológica del nuevo institucionalismo en las democracias, los ciudadanos crean identidades colectivas e interactúan en espacios institucionalizados, como pueden ser los partidos políticos (Powell y Dimaggio, 1999). Para la gobernabilidad, la importancia de los partidos estriba en por lo menos tres aspectos: a) político, creando legitimidad y legalidad a las instituciones del Estado; b) económico, siendo eficiente para articular las metas del gobierno con la canalización de los recursos materiales públicos requeridos; y c) social, siendo parte activa de la sociedad organizada ante el proceso político que busca soluciones a problemas públicos y sociales.

Los retos de nuestra democracia, del gobierno y del sistema de partidos atomizado, son amplios: pobreza, crisis económica, inseguridad, corrupción, exclusión, falta de representación, desencanto social y

agotamiento de las expectativas, malestar de la política y políticos, sobrecarga de demandas, por mencionar algunos. Es necesario defender política y partidos políticos. La democracia, sus actores e instituciones deben repensarse para detener el desencanto y escepticismo de los individuos. Es necesaria una ingeniería política, una génesis o elementos fundacionales para una gobernabilidad democrática.

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REDISEÑO INSTITUCIONAL

En México, dentro del sistema político, se observa que la misma política tiende a modificarse; aunque lo palpable es la transformación de un modelo de hacer política. Uno de los indicadores de dicho proceso está representado por la emergencia de nuevos actores y pautas de acción, que por su propia naturaleza y lógica, ponen en entredicho la política tradicional, encabezada por los partidos. Dicho proceso supone reestructurar los términos, los marcos y los propios universos políticos de los ciudadanos.

Por lo tanto, el nuevo esquema que requiere México no debe limitar su desarrollo sólo a través de los actores tradicionales (clase política o partido político), sino que, ante el cuestionamiento y desencanto democrático, se observa la emergencia de un variado conjunto de actores que se presentan como

el nuevo modelo de hacer política en algunos países de América Latina, construido por figuras ligadas al espectáculo, a los medios de información, a la carrera diplomática, entre otros ámbitos.

Lo relevante y común a estos actores es su carácter *extra partido* es decir, en su mayoría, no tiene carrera ni clara vinculación partidista; son lo que ciertos autores han denominado *outsiders* (Cansino, 2009), personas no sólo ajenas sino también contrarias a la clase gobernante y a los partidos, que hacen fuertes críticas a las instituciones democráticas, principalmente a los partidos que combinan una suerte de discurso neopopulista (véase el caso de Andrés Manuel López Obrador) con una práctica o gestión neoliberal.

Para Weyland (1997) y Calderón (2007), tanto el neopopulismo como el neoliberalismo buscan ganarse el apoyo de las masas, sobre todo entre los grupos no organizados del sector informal, mientras marginan a las organizaciones autónomas de los estratos más acomodados y atacan a la clase política.

En nuestro país la *antipolítica* y el *neopopulismo* van de la mano, ya que tienden al desarrollo de una forma de hacer política que, en su esencia y práctica, prescinde de los partidos políticos, los actores tradicionales del régimen democrático y además, su lógica y su proceder no son, en lo más mínimo, de carácter democrático. Lo irrefutable es que los cambios ocurridos en las formas de hacer política han variado: ahora se desarrolla una

suerte de personalización de ésta, esto es, que ya no se lleva a cabo institucionalmente sino de manera personal; se trata de *outsiders*, mesías o líderes.

La personalización de la política se desdobra en un escenario de agotamiento de las estructuras partidistas, así como de un malestar en la vida pública (Maestre, 1994), de cuestionamiento y rechazo llevada a efecto por la clase política tradicional.

Carina Perelli (1995: 117-141) sugiere que la llamada personalización de la política y del poder se desarrolla en un espectro con las siguientes características: 1) crisis del partido político por la falta de representatividad ciudadana o pérdida de su identidad; 2) desconfianza en el viejo liderazgo que aparece desacreditado por diversas razones; 3) necesidad en buena parte de la población de un mensaje de esperanza y cambio; 4) existencia de una persona dispuesta a encarnar el liderazgo, sin demasiadas ataduras, que pueda tener una fácil comunicación con las masas y 5) propuestas de acción vagas, que implican sustancialmente la realización de una actividad simbólica que tiene en cuenta los intereses populares.

Norbert Lechner (1996) revela una situación de desbordamiento institucional, situación en la que la política rebasa las instituciones y se instala de esa forma en redes informales (líderes, organizaciones y pequeños grupos, entre otros) lo que pone de manifiesto que la toma de decisiones ya no radica únicamente en el seno de las

instituciones sino que trasciende a esferas reducidas o individuales.

La caracterización de la llamada política en México, es el apego a discursos emotivos de compromiso con el cambio y la crítica a las instituciones democráticas tradicionales, anteriores al periodo actual, al tiempo que promueven programas de gobierno de tipo liberal. Estos rasgos constituyen una característica distintiva del populismo tradicional, definido como *neopopulismo* (Vilas, 2003) y en estos nuevos liderazgos, “encontramos la encarnación de los caudillos electorales de la posmodernidad” (Vilas, 1994: 323).

En México, Vicente Fox; en Perú, Alberto Fujimori; en Venezuela, Hugo Chávez; en Bolivia, Evo Morales; y en Argentina, Saúl Menem surgieron y se presentaron como mesías y salvadores de su país. Estos casos expresan el paso de una representación institucionalizada a una personal. Luego entonces la crisis de representación es provocada por los avatares causados por la posmodernidad.

En el escenario de México cabría preguntarse si los partidos políticos estarían a corto o mediano plazo en la posibilidad de ocupar el espacio enajenado por el bipartidismo y en algunos casos al tripartidismo. La respuesta parece negativa si partimos del hecho de que la composición de los partidos es dispar, pues encontramos que el origen de los militantes es común: la izquierda y derecha se amalgaman en un fin común. La propia configuración de

los intereses económicos y financieros rebasa la frontera de los partidos políticos. Si bien es cierto que el equipo dirigente del PRI cuenta con mayores posibilidades de convertirse en el *government party* o en el partido del futuro, también habría que esperar los resultados de la movilización del PAN, PRD o Partido del Trabajo (PT), que en nuestros días puede anunciar la llegada de un nuevo tiempo que marcaría un renacimiento no institucional de la política mexicana, una especie de rediseño institucional que consolide la incierta democracia.

Frente a estos escenarios de confusión, incertidumbre y personalización de la política, con la consecuente disminución del papel de las instituciones formales, en México estamos obligados a asumir, como tarea principal, repensar críticamente y revalorar en toda su dimensión el papel de las instituciones, lo cual supone, más allá de la reforma, modernización administrativa o innovación gubernamental, un trabajo de ingeniería política, acompañada de un rediseño en el marco de nuestras propias organizaciones e instituciones: partidos, poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Los derroteros del Estado mexicano dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno y su régimen administrativo, con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, de la distribución de los recursos y del acceso a la función pública, reclama la revisión de los alcances obtenidos. No

es suficiente analizar al cambio político o la reforma de las organizaciones públicas por sí mismas. El cambio político como expresión de la alternancia política estable y duradera y la denominada reforma del Estado en México de sus organizaciones y de su administración pública no se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo o certidumbre de las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados, no sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales observables en México, sino porque en países de débil institucionalidad, un pacto político o nuevo arreglo institucional orientado al desarrollo, es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Un nuevo arreglo institucional debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, centro-izquierda y de centro-derecha renovados. Esto necesariamente debe incluir transformaciones significativas.

En primer lugar, superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia de calidad y el Estado de derecho. Esta afirmación implica una agenda de reformas políticas, que habrá de incluir: mejoras al sistema electoral y de partidos; incrementar la información y transparencia; diferenciar y especializar la función pública; facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e

ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y el patrimonialismo político de los aparatos administrativos a través del desarrollo y consolidación de un servicio profesional de carrera; garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley; y por último, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos.

En segundo lugar, superar el sistema económico mercantilista tradicional mediante su transformación en auténtica economía institucional, única hoy capaz de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo.

Una vez que las perspectivas teóricas del Estado de bienestar mostraron su inconsistencia por las crisis financieras y económicas de los Estados con una vanguardia en su economía de libre mercado, ahora la mirada se dirige al institucionalismo económico, cuya aportación permitirá disminuir la incertidumbre a través de un conjunto de instituciones que le permitan al Estado garantizar ciertos márgenes de gobernabilidad a los ciudadanos. Esto implica una larga lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural u organizacional, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial

y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad. Esto conlleva a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y por el otro, crear, cuando proceda, marcos reguladores más eficientes, para que éstos sean creíbles, es necesario eliminar el riesgo de su alteración arbitraria, a través de un régimen de legalidad y responsabilidad administrativa dirigido por jueces y tribunales creíbles.

En tercer lugar, salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, salud, educación y la previsión social. Para todo ello hay que replantear la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; se debe hacer mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y construir y crear redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los gerentes de lo social.

Las tres transformaciones planteadas exigen una visión integral, interdependiente entre todas. La matriz integradora de las

transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado. Para comprender la profundidad de esta afirmación debemos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos verlo como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo, es prioritario considerarlo como el recurso fundamental de la gobernabilidad social.

Frente a la crisis y desfase institucional que registra el país, el institucionalismo es partidario de construir instituciones más funcionales, más democráticas y más modernas, de acuerdo con las realidades políticas, sociales y económicas que registramos. Además, con un rediseño institucional estaremos asegurando el avance y profundización de la democracia, siempre y cuando se insista en corregir errores y trastornos del funcionamiento de nuestros partidos, sindicatos, administración pública y gobierno en sus diferentes ámbitos.

CONCLUSIONES

Los modelos de democracia reclaman la revisión de dos momentos: plantear cómo surge un sistema democrático, y cómo es posible mejorar sus condiciones y las de la propia gobernabilidad. La transición a la democracia no es un proceso único o uniforme, no siempre se involucran los

mismos elementos, es decir, la correlación de variables no implica una necesaria relación de causa y efecto.

Las transiciones políticas no son el antecedente de un proceso de liberalización ni ésta es preconditionada de la democratización. Los prerrequisitos de la democracia no son sus condiciones. La consolidación de la democracia es cuestión de procedimiento, en esencia de una disminución de la incertidumbre a través de instituciones claras y reconocidas por todos.

La institucionalización de la democracia, de forma general, reclama de un sentido de identidad nacional, la construcción y adopción consciente de instituciones democráticas por parte de los actores políticos así como de los electores; abandonar la idea de los requisitos funcionales de la democracia, como son el índice de alfabetismo, las condiciones de estabilidad económica, los valores del ciudadano, una cultura estable y homogénea en todos los integrantes de la sociedad, por mencionar algunos, el país que intenta cumplir con todos los prerrequisitos parece estar más cerca del estancamiento que del desarrollo, esto es, como hay varias causas habrá varios caminos hacia la democracia. Finalmente, es necesario que las distintas fuerzas establezcan un consenso pensado, deliberado y explícito sobre las instituciones democráticas que regirán la vida de la democracia, en la medida en que los distintos participantes, en el proceso político, se vean obligados a vivir

bajo ciertas instituciones, se asegurará una tolerancia, habituación y una gobernabilidad democrática.

En México resulta ineluctable repensar el sistema de partidos para fortalecerlo, desarrollar los espacios públicos para la contienda institucionalizada por el poder político y crear instituciones que permitan la organización de procesos electorales creíbles, transparentes y equitativos. Sin embargo, una reforma o conjunto de reformas electorales y la presencia de procesos electorales locales, estatales y nacionales, no son sinónimo de transición a la democracia, por más importante que puedan ser. No es identificable elecciones y democracia. Los procesos electorales son un medio para el ejercicio de la democracia, pero no la democracia misma: como tal, tiene distintas formas de manifestación.

Hablar de la problemática de la democracia en México tiene al menos tres connotaciones: a) el reconocimiento del agotamiento del sistema político; b) el deterioro y crisis del sistema de partidos políticos; y c) la identificación de la ausencia del marco normativo y la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo de procesos electorales creíbles, eficientes y honestos.

NOTAS

¹ Para Leonardo Morlino (1985) el cambio político es cualquier transformación que

acontezca en el sistema político o en sus componentes: a) comunidad política, b) régimen y c) autoridad. A su vez, como niveles, los elementos del sistema político pueden quedar precisados de la siguiente manera: a) *comunidad política*: 1) ideología, valores o creencias; 2) personas o grupos activos; 3) estructuras intermedias; b) *Régimen*: 4) ideologías, valores o creencias; 5) normas o reglas del juego; 6) estructuras de decisión; 7) estructuras de enforcement; c) *Autoridades*: 8) titulares de los roles.

Los cambios se pueden presentar en los elementos o en los ámbitos del sistema, es decir, cambios de, en o dentro de éste. La diversidad de los posibles cambios del sistema ofrecen una clasificación: 1) cambio de todos los componentes del sistema (*cambio sistémico*); 2) de uno o algunos componentes del sistema (*cambio intrasistémico o componencial*); 3) de uno solo o de algunos de los elementos o factores en el interior de los componentes mismos (*cambio intracomponencial o factorial*) y 4) cambio debido a las interdependencias recíprocas entre componentes y entre factores (*cambio intercomponencial e interfactorial*).

² Aunque la deuda externa en México ha presentado variaciones, éstas se han mantenido a la alza. En 1914 estaba calculada en 300 millones de dólares, para 1940 se calculaban 500 millones de dólares. En 1976 la suma alcanzaba 25 mil millones de dólares, mientras que en 1982 se calculaban 87 mil millones. En 1988 en 100 millones de dólares. En 1994

140 millones de dólares. Para 2002 en 1 billón 551 mil 543 millones de pesos. Para inicios de 2009 se considera una deuda de 3.061 billones de pesos.

³ El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) como expresión de un movimiento político-militar surge el 1 de enero de 1994, representa la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la construcción de un nuevo modelo de nación que incluya a la democracia, justicia y libertad como principios de una nueva forma de hacer política. Es la expresión de nuevas formas de participación y organización política frente a la ausencia de canales hacia el gobierno que permitan mejorar las condiciones de vida de la población mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- Arbós, Xavier y Salvador Giner (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Calderón, Francisco R. (2007), "Neopopulismo latinoamericano" en *Bien común*, año 13, núm 152, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.
- Cancino, César (coord.) (1997), *Gobierno de partidos en América Latina. Un estudio comparado*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.

- (1998), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- (2000), *La transición mexicana 1977-2000*. México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cancino César e Israel Covarrubias (coord.) (2007), *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- (2009), “El voto de castigo”, en *El Universal*, 17 de abril, en www.Eluniversal.com.mx/notas/591760.html, consultado el 08 de diciembre de 2009.
- Dahl, Robert (2002), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnós.
- (2008), *La igualdad política*, México, FCE.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (2006), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE.
- Esquivel Solís, Edgar (2008), *Sociedad civil y poder político en México. Un análisis (1980-2005)*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- González Casanova, Pablo (coord.) (1993), *Las elecciones en México. Evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI.
- Huntington, Samuel (1992), *El orden político de las democracias en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Kliksberg, Bernardo (2001), *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, México, INAP.
- Lechner, Norbert (1996), “La política ya no es lo que fue”, en *Nueva Sociedad*, núm. 144, julio-agosto, Caracas.
- Maestre, Agapito (1994), *El poder en vilo. A favor de la política*, Madrid, Tecnós.
- Méndez, Luis (2008), “Neoliberalismo y derechización en México (1983-2008)”, en *El Cotidiano*, vol. 23, núm. 149, mayo-junio, México, UAM-Azcapotzalco.
- Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- North, Douglass C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Ornelas Delgado, Jaime (1995), “Algunos efectos sociales del neoliberalismo en México” en *Papeles de Población*, núm. 008, julio-septiembre, México, UAEM.
- Pasquino, Gianfranco (1997), *La democrazia exigente*, Bolonia, Il Mulino.

- Perelli, Carina (1995), “La personalización de la política. Nuevos caudillos, *outsiders*, política mediática y política informal”, en Carina Perelli *et al.* (Comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, CAPEL-IIDH.
- Powell, Walter y Paul Dimaggio (comps.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1997), *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina*, Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada / Universidad de los Andes.
- Sahuí, Alejandro (2009), *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*, México, Ediciones Coyoacán.
- Sánchez Bernal, Antonio (2008), *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés.
- Vilas, Carlos (1994), “Entre la democracia y el debilitamiento de los caudillos electorales de la posmodernidad”, en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Mora / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Vilas, Carlos (2003), “¿Populismo reciclado o neoliberalismo a secas? El mito “neopopulista” latinoamericano”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 3, mayo-agosto, Venezuela, Universidad Central de Venezuela.
- Weber, Max (1998), *Economía y sociedad*, México, FCE.
- Weyland, Kurt (1997), “Neopopulismo y neoliberalismo en América Latina: afinidades inesperadas”, en *Pretextos*, núm. 10, Madrid.