profundas en la percepción del riesgo o, dicho de manera más prosaica , en la medida en que al gente se siente insegura" (Michalski:2000;05).

La tercera posición adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino que, si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un sistema político, señala la dualidad interpretativa del término, en primer lugar (la ingobernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos. En cuanto al primer punto señalaríamos que debe ser observado como un problema de *governance*, de una ineficiencia propia del gobierno.

Llegado a este punto debemos aclarar que la gobernabilidad y la ingobernabilidad no pueden ser entendidas como dos opuestos, ubicados en extremos contrarios, es decir, la gobernabilidad y la ingobernabilidad no son el día y la noche de la vida política, y en medio de ellas como señala Camou, existe una amplia gama de posiciones en las cuales se ubicaría naturalmente un gobierno. Existen varios grados de gobernabilidad que se mueven en los umbrales de la ingobernabilidad, bajo situaciones más o menos complejas y que son según Camou, los siguientes:

I. Gobernabilidad "ideal": es un concepto limite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada

por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente "neutralizados").

II. Gobernabilidad "normal": describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

III. Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios "anomalías", las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

IV. Crisis de gobernabilidad: describe una situación de "proliferación de anomalías", es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

V. Ingobernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto "límite" que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Ahora bien, conviene tratar con mayor detalle la situaciones clave, aquellas que podemos identificar como situaciones de "déficit de gobernabilidad las siguientes circunstancias.

- El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes del gobierno.

- La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía. En este sentido la eficiencia económica y la estabilidad de los mercados auxilia a la gobernabilidad de un sistema

- La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados. Las respuestas que da a los grupos sociales marginales y al resto de la población, vía subsidios o transferencias de recursos.

- El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar -de acuerdo con

pautas institucionalizadas- a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones. Su adaptabilidad al incorporar al sistema a nuevos actores políticos que estén surgiendo o que se hubieran mantenido al margen o contarios al sistema"La gobernabilidad de las democracias depende no sólo de la calidad de la acción de gobierno, sino de la calidad del funcionamiento del sistema social en su conjunto" (Aguilar:1998;39).

### 2.2.1. Indicadores de la gobernabilidad.

Algunos teóricos han conceptualizado algunos indicadores de gobernabilidad que permiten su manejo académico como los siguientes: Los señalados por Dowding y Kimber y citados por Alcántara Sáez(1991;24), quienes manifiestan que la estabilidad política como sinónimo de gobernabilidad puede ser reconocida por los siguientes indicadores:

1) La ausencia de violencia;
2) La existencia de un régimen constitucional legítimo;
3) La ausencia de cambio estructural; y,
4) La existencia de una sociedad multifacética.

Por otra parte Ersson y Lane (Alcántara:1991;25), señalan las condiciones de estabilidad política marcando seis dimensiones e incluyendo entre las mismas dimensiones de carácter económicas, siendo estas mismas las siguientes:1) El déficit del sector público;

2) La inflación; 3) Volatilidad electoral; 4) La estabilidad política; 5) La violencia; y, 6) Protesta civil. Si un régimen logra mantenerse en niveles tolerables y manejables cada una de estas dimensiones el régimen estará en una situación de estabilidad política y por ende en una situación de gobernabilidad, si no el régimen puede entrar en una crisis de gobernabilidad y los indicadores de la crisis son:

1) Indisciplina manifiesta, la utilización de métodos violentos, ilegales o anómalos;
2) Inestabilidad por fracaso de la elite;
3) Ineficiencia en la capacidad de los políticos y la burocracia; y,
4) La ilegalidad. La utilización del poder por parte de poder corporativo para evadir las restricciones legales y constitucionales en la búsqueda de ventajas personales o de grupos.

En todo caso el problema se encuentra determinado por variables políticas, por los errores o fracasos del gobierno, sea por su ineficiencia o por su corrupción.

Por su parte Sundquist (Alcántara:1991;30), señala los siguientes indicadores:

1) La calidad de la burocracia como grupo de asesoramiento y de liderazgo;
2) El compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno;
3) El entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno que puede influir en la gobernabilidad; y
4) La situación del sistema de partidos que puede determinar la gobernabilidad

Los indicadores de Sundquist son indicadores políticos e indican la habilidad de los políticos para liderar el cambio. Considera además el plano del marco institucional y la situación de la competencia partidista, y su fragmentación, aunado a la cultura política de la sociedad.

Ya Hurwitz en 1973, señalaba los siguientes indicadores que ayudaban a entender la estabilidad y gobernabilidad de la población y que son: 1) la ausencia de violencia; 2) la longevidad o duración gubernamental; 3) la existencia de un régimen constitucional legítimo; 4) la ausencia de cambio estructural; y 5) como atributo de sociedad multifacética. Sin embargo Hurwitz, es demasiado optimista sobre el último punto, las sociedades son dinámicas y enfrentan cambios estructurales que impactaran a la larga a gobiernos que pueden ser longevos pero también por ello inflexibles al cambio, cambio que ocurre a pesar de ellos.

Klaus Offe, citado por Alcántara (1991;47), señala que los indicadores que manifiestan una situación de gobernabilidad consiste en que las reglas que los miembros siguen no violen sus propias leyes funcionales subyacentes y de que estos miembros actúen de tal manera que sus leyes puedan funcionar al mismo tiempo. El problema en México estaría dado por la irreconciabilidad de los patrones de conducta de ciertos grupos a las reglas institucionalizadas. Producto de las contradicciones del modelo económico adoptado, mismo que permite ganancias exacerbadas y concentradas en unos pocos y excluye de esa riqueza a grandes sectores de la población, a la cuál se le pide sacrificios, y que asumen los costos de la transformación y cambio económico.

## 2.3 La gobernabilidad en los noventa

A partir de los 90's y teniendo como respaldo los documentos del Banco Mundial y del BID. El trabajo ***Governance and Development*** (1992), del Banco Mundial, y ***Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la cuestión*** (1992), del BID. Los problemas de la gobernabilidad se visualizan principalmente como deficiencias del propio Estado y del sistema político. Y se agrega a la idea de gobernabilidad los conceptos de rendición de cuentas o responsabilidad, predictibilidad, y honestidad.

Algunos de estos autores son, Tomassini (1995), Schmitter y Coppedge (1993), Lechner (1995), N., Arbos y Giner (1993), Flisfish (1989), Rojas Bolaños (1995), y Alcántara Sáez(1991). Presenta una visión sistémica de fenómeno. Planteando la relación del Estado con los organismos económicos y poderes públicos que permite alcanzar los consensos o mayorías estabilizadoras. Los mismos incluyen: La interacción con los actores de la sociedad civil organizada y variables como la economía y el mercado. Esta fue una perspectiva más completa que las anteriores. La gobernabilidad ya no es sólo producto de la capacidad de los gobiernos, sino de la capacidad de los actores políticos estratégicos para lograr las concertaciones y el establecimiento de amplios consensos. La crisis cuestiona los mecanismos utilizados para la elección de los representantes, los partidos políticos y los propios políticos. El problema es que se reduce a los ciudadanos en relación con la única institución que funciona en forma parecida a lo que prescriben sus reglas formales: las elecciones.

Para Luciano Tomassini, el problema de la gobernabilidad parte de tres supuestos: "Primero, de que el problema de la gobernabilidad de la democracia es distinto del de su recuperación, construcción o consolidación. Segundo, de que la gobernabilidad de un país depende fundamentalmente de la capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas ciudadanas, reflejadas en la agenda pública. Tercero, que la forma en que el gobierno da respuesta a esas demandas son las políticas públicas"(Tomassini:1997).

Incluyen la idea de eficacia y ésta hace referencia en primer termino a la competencia técnica y administrativa de gobierno y a los efectos de aumentar su racionalidad, los indicadores ya citados de Sundquist y los de Ersson y Lane, caen en este campo de análisis. En un segundo término se inserta la idea del respeto a los compromisos electorales y demostrar voluntad política para atender los problemas que surgen de la pobreza y exclusión social. Al incluirse estas variables se enriqueció la perspectiva teórica y permitió un ajuste más adecuado a la realidad Latinoamericana.

Señalando además los peligros de los cambios instrumentados en el subcontinente como los planteados por F. Calderón y M. Dos Santos "Si los gobiernos y actores sociopolíticos buscan la democratización sin modernización del Estado orientada mecánicamente por el objetivo de reducir el gasto público pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático"(Filmus:1996;33). Ya que Gobernabilidad es equivalente al desarrollo de un marco democrático que suponga amplia participación de sectores populares en la resolución de los problemas que plantea la crisis y la reestructuración productiva y societal" (Filmus:1996;33).

Se trataba de determinar si un gobierno democrático, cualquiera que sean sus características o la etapa en que se encuentre, es más o menos gobernable en un momento determinado. La gobernabilidad, básicamente, se refería a qué debía hacer un gobierno democrático este año para seguirlo siendo el año próximo. No sólo en términos de respuestas políticas públicas, sino además, se tocaba el problema desde una matriz cultural en medio del cambio. Esto ya lo planteaba Raúl Urzúa y Manuel de Puelles al señalar que "la gobernabilidad implica estabilidad de las instituciones democráticas a pesar de la incertidumbre en cuanto a los resultados del juego político, es decir, de las negociaciones y los acuerdos de los actores" (1996).

Xavier Arbos y Salvador Giner, en " La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada" aborda la gobernabilidad desde la legitimidad y eficiencia, y desde la postura ideológica sosteniendo que para un;

a) Conservador es igual a las eliminación de las acciones de gobierno negativas para el mercado;
b) Neoconservador, ellos tienen una visión de previsión exclusivamente de fondo político;
c) Liberal. Par estos la gobernabilidad debe abordarse en cuanto a la restauración de la autonomía política; restringiendo sus alcances hasta el límite del mercado y a partir de allí simultáneamente reconstruir la libertad. Es un ataque ideológico al Estado keynesiano, y con estos criterios adoptan el llamado consenso de Washington, mismo que se apoyaba en la disciplina fiscal, las nuevas prioridades

en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización financiera y comercial, las privatizaciones la seguridad en los derechos de propiedad privada;

d) Marxista. La gobernabilidad es sinónimo de poner al descubierto aquello que mantiene la eficacia de la acción del gobierno, es decir, es la denuncia de toda acción gubernamental que busque una legitimidad que se sabe cambiante y su potencial recurso de soluciones autoritarias. Como lo había sido la crisis fiscal del Estado denunciada por James O' Connor, producto de las contradicciones de los Estados capitalistas, y también por lo dicho por Daniel Bell, entorno a las sobrecarga de las demandas las cuales no podía responder adecuadamente los Estados con mayor intervención sin que se produjera la crisis fiscal.

Arbos y Giner, definen al final la gobernabilidad como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (1996:13). Sin embargo en Latinoamérica, y en el caso mexicano ésta gobernabilidad pasa más por el estrechamiento del poder ejecutivo, y el refuerzo de los otros poderes antes olvidados el legislativo y el judicial. De hecho, en nuestro caso la crisis de gobernabilidad es producto del debilitamiento del poder ejecutivo.

Michalski, Miller y Stevens en "La gobernabilidad en el siglo XXI"(2000), realizaron un análisis sobre este fenómeno tanto en el ámbito del sector público como del privado, llegaron tres conclusiones principales, que son las siguientes:

1. Las antiguas formas de gobernabilidad en el sector público y privado son ineficaces.
2. Las nuevas formas de la gobernabilidad deben incluir una gama más amplia de actores políticos, económicos y sociales, y
3. Se deben dar cambios de manera esencial en dos aspectos fundamentales, y que son:
    - Las asignaciones de poder permanentes y fijas deben cambiar, y
    - El papel del liderazgo que desempeñan quienes tradicionalmente tiene autoridad también tendrá que sufrir cambios.

Para que funcione ésta nueva gobernabilidad se deben asegurar altos niveles de transparencia, rendición de cuentas e integridad. Sin embargo, se enfrentan a dos retos, primero en asegurar que la gente tenga las capacidades necesarias para participar activamente en la toma de decisiones y la puesta en marcha de las mismas. El segundo reto esta en lograr establecer relaciones basadas en instituciones, reglas y costumbres que permitan organizaciones más flexibles en la toma de decisiones.

Para los gobiernos esto implican una doble estrategia, la primera que se establezcan políticas de aliento tecnológicos, económicos y social. La segunda estrategia sigue una línea de educación, una infraestructura para el aprendizaje que permita establecer la confianza y los estándares de acuerdo con los cuales funciona la sociedad.

Michaliski, llega la conclusión que para que se logren estos avances se debe mejora la gobernabilidad, incluso el autor registra que la pasividad ciudadana como hábito arraigado esta disminuyendo a largo plazo, y esto junto con una tendencia a una distribución más amplia y mucho menos jerárquicas de la capacidad de tomar acciones. Permiten que se de una fuerte oportunidad a la gobernabilidad democrática.

Esto ha provocado cambios de la gobernabilidad, si ésta es definida como "el ejercicio de la autoridad destaca Michalski, se esta dando una clara reducción del poder absoluto e irrestricto de aquellos en posiciones de poder: esto se traduce en tres profundas tendencias generales en la estructura de poder: mayor democratización, progreso económico general y vínculos más estrechos. Estos cambios van acompañados de nuevos dinamismo tecnológicos, económicos, y sociales.

Ese dinamismo social que se manifiesta y afectará a la gobernabilidad y también ayudará en el impulso del cambio radical, y estos son:

I. La creciente diversidad demográfica: los cambios no sólo en la estructura de las edades, sino también en las corrientes migratorias internas y externas, afectarán las relaciones políticas y sociales en los niveles locales y nacionales.
II. Las transiciones socioeconómicas tienden también a sacudir las jerarquías existentes. Por ejemplo, los cambios en las formas de actuar de los gobiernos que pasaron de planeación centralizada a una de Estados basados en mercados sustentados en reglas, de sociedades posindustriales a una intensiva en

conocimiento, y de comercio global a la integración global, estos fenómenos son insensibles cuando se trata de desarraigar el estatus social y las fuentes de autoridad tradicional, pero los cambios democráticos pueden ayudar a dar forma a resultados menos autoritarios y más flexibles.

III. El declive y la renovación institucional en todos los ámbitos. Ya que las existentes están mal preparadas para suministrar un marco de estabilidad y funcionalidad que se requieren para dar la gobernabilidad que requiere el sistema.

IV. Los avances en el desarrollo de las capacidades de los individuos para participar en nuevas maneras de tomar decisiones y llevarlo a cabo.

Estos fenómenos afectan la gobernabilidad, para que funcionen deben cambiar primero los esquemas de toma de decisiones de las organizaciones tradicionales, jerarquías y verticales a unas más flexibles dinámicas, y segundo cambiar los hábitos de la gente en cuanto su percepción de su rol en las sociedades así como el de sus capacidades. Los Estados pueden impulsarlo, por una parte los cambios estructurales que ocurren debido al dinamismos tecnológicos, económicos y sociales que están ocurriendo y por otra parte con el papel activo del Estado mediante la hechura de políticas públicas que alienten esos cambios, y que además permitan que el sistema se adecue a estas transformaciones, lo que permitirán una gobernabilidad más eficaz.

Estas políticas deben dar un impulso a la ***infraestructura para el aprendizaje***. Se debe mejorar a la sociedad entera dándole acceso a: educación inicial, sanidad, atención médica y nutrición adecuadas, esto es central para sentar las bases del

crecimiento, una sociedad en esas condiciones responderá mejor ante la nueva realidad. ***Dar confianza*** debe ser otra tarea de las políticas de un Estado, para ello se debe mejorar la seguridad pública, y la legitimidad, mediante la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad institucional. Y por último ***dar una misión***, establecer los códigos de valores compartidos por la sociedad, y que permitan al sistema en su conjunto conocer hacia donde se dirige. En otras palabras crear un circulo virtuoso entre los cambios producto del dinamismo y las políticas que faciliten y alienten ese cambio (Michalski: diciembre 2000;2-14).

## 2.4. Governance

Joan Prats, sostiene que "en ocasiones la palabra '*governance*' se traduce impropiamente al español por 'gobernabilidad', asimilándose los problemas de la ingobernabilidad a los de desestabilización y confundiéndose, consiguientemente, gobernabilidad con estabilidad (Prats:1997;02). "La problemática de la gobernación ha sido una de las motivaciones desde la creación del Club de Roma" (Dror:1996;07).Y como hemos señalado la gobernabilidad tiene que ver con la propiedad de ser gobernado, y no necesariamente con la capacidad de dirección y estos nos lleva al tema del buen gobierno que ya hemos hecho referencia según Camou como una de la líneas teóricas de la gobernabilidad, de esto nos dice Gómez Buendía, citado por Camou no dice; que este tema tiene tres dimensiones que la (*Governance*) y son las siguientes:

a) La transformación de la voluntad popular en decisión Estatal.
b) La efectividad de la decisión estatal
c) El control de la acción gubernamental, mediante el rendimiento de cuentas a la población, el "accountability".

Además, se requiere de una concertación ciudadana. A través de los partidos políticos y no basado en la ideología y si en la búsqueda del interés nacional y la profundización de los acuerdos mediante su puesta en práctica. Aunque "Las sociedades no están preparadas para las transformaciones globales. Y las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en

constante cambio" (Dror:1996;27). Y por ello requieren de sus mejores hombres, y esto provoca que la sociedad se divida según la tesis de Mosca las sociedades "existen dos clases de personas, la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que siempre es la menos numerosa, desempeña todas la funciones políticas y monopoliza el poder y disfrute de las ventajas que van unidas a él" (Mosca:1984;106).

Pero debemos ser cuidadosos y recordar que pocos estudiosos nos dice Tuchman, de la filosofía política se han detenido a preocuparse "por la simple insensatez" y nos recuerda la frese de Axel Oxenstierra, canciller del rey sueco Gustavo Adolfo, durante la guerra de los Treinta Años, cuando le dice a su hijo en el lecho de muerte "conoce, hijo mío, con que poca sabiduría se gobierna el mundo" (Tuchman:1989:15). La ineficiencia de los líderes es siempre un factor central en las fallas generales de los sistemas

Selwyn Ryan señala la importancia de la gobernabilidad entendida bajo la acepción de buen gobierno (*good governence*) define el término sosteniendo que " significa más que democracia, en cualquiera de sus acepciones. Se trata de la democracia en su sentido más amplio, acompañada de un buen sistema de gestión política, financiera y administrativa. Además supone un alto nivel de transparencia y de moralidad en los asuntos públicos (Selwyn:1997;46).

Para Renate Maytnz, en su ensayo "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance" aclara la travesía teórica de este concepto central en la teoría política. En un primer momento el término governance hacía referencia al sentido de dirección, donde

gobernar es la acción propia y exclusiva del gobierno. Esta idea parte de la tradición keynesiana de un Estado que interviene para tomar el control de las actividades de producción señalando metas y objetivos. Sin embargo, el término ha evolucionado siguiendo la trayectoria de la participación estatal e incluye nuevos significados, entre ellos, el más importante es que ya no se considera exclusivamente la forma de dirección tradicional y jerárquica. En la nueva visión de la governance se inscribe las formas no jerárquicas de coordinación entre actores sociales.

Siguiendo ésta línea de estudio Renata Mayntz, nos explica esa evolución teórica y práctica en Alemania, señalando que la *Governance* tuvo un primer significado donde una nueva forma de dirección que implicaba que el modelo se caracterizaba por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Un segundo significado para *Governance* que indica una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social, que incluyen otras formas de orden social como el clan, las asociaciones y, sobre todo, las redes sociales.

En todo caso la teoría de la *Governance* ha evolucionado desde su origen, mismo que aparece poco después de la segunda guerra mundial, donde los Estados aspiraban a dirigir a las sociedades hacia objetivos precisos de desarrollo social y económico. Desde allí la governance ha seguido tres fases teóricas sucesivas:

1. La primera fase va desde finales de los sesenta. Esta permitió ver una perspectiva planificadora, (como dirigir o conducir el cambio), es decir, los temas de desarrollo e implantación de las políticas públicas, se adoptó una visión desde arriba, básicamente se analizaba la postura del legislador, la que se consideraba la única importante.
2. En la segunda etapa, tras los fracasos de los Estados planificadores y keynesianos, los estudios se centraron en el desarrollo de las políticas, esto fue el objeto de los análisis empíricos. Sobre como los factores reales de poder influyen en las eficiencia de las políticas. También se estudio como otros elementos influyen en la efectividad y en la toma de decisiones, estos nuevos elementos fueron las leyes y el mercado como forma de autorregulación. Esto minó la idea del Estado como el corazón y cerebro de las sociedades.
3. Hacia finales de los años setenta el tema fue por fin los problemas propios de la implantación de las políticas, tema que fue olvidado por años. Los estudios se habían centrado básicamente en la formación y desarrollo de la hechura de las políticas pero nadie estudiaba como se implantaba y por qué frecuentemente fracasaban.

Estas etapas y su evolución no han concluido ya que en estos momentos la teoría de la *Governance* se encuentra en un nuevo nivel que implico dos línea de análisis, la primer línea de estudio plantea la importancia de los tipos de negociación, la autorregulación social, el autogobierno local y el llamado "tercer sector". Se centra básicamente en los

llamados acuerdos neocorporativos (las políticas públicas mixtas entre lo público y lo privado) y los sistemas de autorregulación donde no participa el Estado.

De aquí se deriva la segunda línea de investigación, que consiste en el estudio de la pérdida de la capacidad de conducción del Estado, en un principio se consideraba semisoberano o débil, una visión donde la sociedad es visualizada como privada de un centro de poder y por ende policéntrica al estilo de la postura teórica de Dahl . Sin embargo según Mayntz (1999), no se trata de una de una pérdida de poder sino de una nueva forma de control estatal, apoyado su postura en la investigación empírica, ya que la autorregulación ocurre en un marco institucional, que además es apoyada por el propio Estado lo que le termina dando mayor legitimidad.

La evolución económica, política y social de la realidad europea y en particular de los Estados de la Unión Europea, implican el nuevo reto para la práctica y la teoría de la *Governance*. De entrada esta es incapaz de responder a la nueva dinámica europea por que: primero se centran en el plano de los Estados Nacionales y por ende en segundo término se concentran para sus estudios en las políticas internas y en los resultados e impactos de las políticas, y en tercer lugar, se ha presentado una tendencia a olvidar las demandas sociales, que son el origen de las políticas públicas.

Estas fallas de la teoría y práctica de la *Governance* se une el impacto del fenómeno de una nueva estructura de governance trasnacional que implica la formación de la Unión Europea, esto exige en primera instancia nuevos retos a los gobiernos nacionales y

segundo exige una extensión de la misma, ya que las decisiones de la Unión Europea influyen en las políticas internas y restringen el margen de elección de la hechura de políticas en la arena nacional y ahora si implica una pérdida real de capacidad de control.

Además señala Mayntz ,que los teórico ha olvidado la interacción entre la democracia y la governance, sin embargo, esta aseveración puede ser olvidada para el caso mexicano ya que los estudios de Yehezkel Dror han puesto esta dimensión como parte central de su investigación.

Desde otra perspectiva se inscribe la noción de *Governance* siguiendo la tradición platónica del Buen Gobierno, es decir, capacidad no sólo del gobierno para tomar decisiones sino que estén en el mismo los mejores hombres y en la mejor forma de gobierno posible, en nuestro caso y tiempo este gobierno sólo puede ser la democracia.

Sobre esto escribe Yehezkel Dror (1997: 29-68), en "Capacidades para gobernar un país como México" sostiene que la governance depende de las situaciones y aspiraciones de cada país en particular. En el caso mexicano Dror indica que se requiere una arquitectura societaria radical que ponga al país en una nueva trayectoria, y esta debe ser radical y de naturaleza democrática.

Sostiene además que abrir el mercado, desregular la economía no funciona, sino va acompañada de otras dimensiones de arquitectura social, lo que requiere de

capacidades de gobierno excepcionales. Estas dimensiones centrales de la arquitectura societaria radical son:

1. La producción de un número a lo largo y ancho del país, mientras que simultáneamente se incrementan los niveles de vida de grandes segmentos de la población que continúan trabajando en la agricultura de subsistencia y trabajos similares.
2. La reducción rápidamente las fases de reproducción netas con el fin de estabilizar el tamaño de la población. Esta condición se vuelve central ya que reduce la demanda de la población de grandes servicios que el propio Estado otorga, pero que ya no puede cubrir en su totalidad.
3. La tercera dimensión es la seguridad pública y el orden social. La violencia, la criminalidad debe bajar sino nada funciona, ya que será difícil que el gobierno tenga credibilidad en ámbito interno y el externo. Y esto evitará que las otras dimensiones sociales puedan funcionar.
4. La cuarta dimensión es una reducción rápida de la "pobreza política", se debe dar un incremento de la participación política de la sociedad civil en la ciudad y en el campo.
5. La última dimensión es la reestructuración de la economía, que incluya una política industrial blanda aún a costa de restricciones al proceso de la globalización.

De esta lista de dimensiones se desprenden seis especificaciones principales que se necesitan para que las capacidades de gobierno requeridas puedan funcionar, y estas son las siguientes:

1. **Concentración democrática del poder.** Se requiere la centralización del poder para evitar el agravamiento violento de las luchas que se dan entre las oligarquías que tiene el poder y los que demandan el cambio. Se debe contemplar como primer paso movilizar el apoyo masivo de la sociedad a través de llamados directos al pueblo en general. Se debe evitar el estilo de agitación política, para evitar las pasiones políticas. Esto sirve para restaurar el monopolio relativo del Estado sobre los instrumentos de la violencia, con un control civil completo de las agencias encargadas de mantener el orden. Para ello se vuelve esencial el control estricto de todas la fuerzas militares y policíacas gubernamentales. Crear nuevas elites, dar castigos ejemplares y sobre todo a la corrupción en los altos niveles jerárquicos, reducir la violencia reconociendo las demandas políticas legítimas para luego aplicar la fuerza concentrada.

2. **Pluralismo estructural y subsidiaridad.** El pluralismo estructural debe ser preservado y reforzado con un movimiento dirigido hacia la subsidiaridad. Ya que se requieren que los otros niveles de gobierno se involucren junto con las organizaciones no gubernamentales. Aquí el principio de subsidiaridad establece que cada función debe ser desarrollado en el nivel más bajo del gobierno o en las estructuras no gubernamentales que puedan desempeñarse adecuadamente,

sujeto a monitoreo por los niveles superiores y con autoridad de supeditación selectiva preservada por el gobierno central. Con ello se le quita al gobierno central de la sobrecarga de demandas, mismas que lo inhiben para cumplir con sus tareas de guiar y administrar. Para que funcione requiere de la construcción de la sociedad civil y del entrenamiento de las élites locales.

3. **Capacidades cognoscitivas y de formulación de cursos de acción creativa y sobresalientes.** Las buenas ideas son inútiles a menos que puedan ponerse en acción. Por ello se deben desarrollar estas capacidades. De aquí sugiere que se deben establecer unidades compactas de planeación estratégica que tengan interacción entre el ejecutivo y otros responsables de formular alternativas de decisiones de alto nivel. Estas unidades se deben involucrar en los cursos de acción política. Se requieren de los llamados "tanques pensantes" (Thinks tanks), que son centros especializados de investigación y resolución de problemas complejos y de elaboración de cursos de acción. Ya que los tomadores de decisiones se ven sometidos a fuertes presiones y esto no les permite profundizar sobre los temas a trabajar, por ello también se requiere de cursos necesarios que mejoren las capacidades de los gobiernos estatales y locales a través de servicios profesionales de asesoría.

4. **Habilidades para la puesta en marcha efectiva.** La capacidad para diseñar políticas adecuadas reconoce Yehezkel Dror (1997:41), se tiene en el caso de México, el problema estriba en ponerlos en marcha, ya que la resistencia de los

grupos de interés o por causa de las inercias propias de la burocracia estas no lograr sus objetivos.

a) De allí se deriva la necesidad de una reforma administrativa, misma que debe empezar por los segmentos selectos de la administración pública, estos segmentos deben ser los cruciales para llevar a cabo la nueva arquitectura societaria, se plantea la necesidad de establecer el servicio civil de carrera.
b) Todo debe ir acompañado de las reformas institucionales que permitan sobreponerse a las situaciones que han rebasado los esquemas tradicionales de la arquitectura institucional.
c) También se debe dar seguimiento a las políticas, lo que permitiría la mejoría en la calidad del aprendizaje profesional de la burocracia, a través del monitoreo para lograr la retroalimentación necesaria para corregir el rumbo y ajustar correctamente las políticas.

5. **Un nuevo tipo de élite profesional de gobierno.** Se debe contar con el personal y equipo adecuado. Esta es una necesidad de todos los países que enfrentan el problema del cambio. Indica Dror, a ***grosso modo*** lo que se requiere en México para tener ser esa élite, señala que se debe contar con cerca de mil personas con una estructura de carrera integrada. Además señala en México existe un enorme potencial humano, pero se debe ser muy selectivo en la elección de ese personal. No sólo deben ser profesionales sino deben tener un

alto sentido de la rectitud moral. También se deben establecer programas de postgrado universitario de alto nivel en administración pública.

6. **Políticos capacitados**. La parte más difícil de sus especificaciones reconoce el propio Dror. Esto tomará más tiempo, pero debe ocurrir sino no será exitosa la nueva arquitectura societaria. Incluye en su propuesta Dror el establecimiento de un Colegio Nacional de Cursos de Acción Política, adonde deben ir los políticos, pero también otros tomadores de decisiones, como los elementos de los partidos políticos y se debe empezar de los niveles más altos hacia abajo.

Como se puede observar la postura de Dror es idealista y prescriptiva sobre la realidad política, se centra en los recursos humanos como el factor real de cambio y coloca la educación de ellos y de la sociedad como la llave para lograr ese cambio. No debemos olvidar que"la élite se mantiene en el poder mediante la utilización de la fuerza y el consentimiento" (Cárdenas Gracia:1992;40). Y que gran parte de su existo su capacidad para renovarse, a habilidad política para renovarse e incorporar y absorber a nuevos líderes, de esto también depende el mantenimiento y estabilidad que impida la ruptura de una élite (Cárdenas Gracia:1992;40).

## 2.5 La postura de las Naciones Unidas sobre la gobernabilidad.

En este debate teórico también intervino la ONU, la organización a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernabilidad fue definida y entendida como un enfoque netamente económico, donde la eficiencia y la eficacia predominan. Así las cosas la gobernabilidad racional e incluyente es fundamental para crear una atmósfera propicia con el fin de erradicar la pobreza. Cuando un gobierno no funciona efectivamente se derrochan recursos escasos. Como vemos la noción de la ONU se acerca a la primer visión y se ve fuertemente influida por la postura económica, pero también agregó posturas muy avanzadas como el peligro de la exclusión de los pobres y las mujeres de los beneficios de las políticas que lleve acabo cualquier gobierno.

De esta manera la gobernabilidad requiere instituciones públicas y privadas responsables y que funcionen efectivamente. Requiere la potenciación y la participación de la población. Implica la movilización de capital social para el desarrollo. De hecho el PNUD tiene como condición al realizar programas el apoyar aquellos que favorezcan la creación y/o fortalecimiento de instituciones sólidas de gobernabilidad, apoyan:

1. Elecciones libres y justas en órganos legislativos y judiciales efectivos;
2. Gestión ética, responsable y transparente del sector público y del sector privado;
3. Adopción descentralizada de decisiones e instituciones locales fuertes;
4. Respeto de los derechos humanos;

5. Libertad de prensa, y
6. Organizaciones de la sociedad civil vibrantes.

Cualquier meta de las iniciativas de un buen gobierno debería ser desarrollar la capacidad necesaria para llevar a cabo un desarrollo que asigne prioridad a los pobres, mejore la situación de la mujer, mantenga el medio ambiente y cree las necesarias oportunidades de empleo y otros medios de vida de hecho esta postura entra dentro de las llamadas Iniciativas para el Cambio, PNUD (1994).

El reto para todas las sociedades es crear un sistema que promueva, apoye y sostenga el desarrollo humano, especialmente para los más pobres y los más marginados. Pero la búsqueda de una clara expresión del concepto de buen gobierno recién ha comenzado. Como podemos ver la noción del PNUD se acerca más a la idea de governance y no al de la gobernabilidad, tiene que ver con las cuestiones de eficacia y eficiencia.

Puede considerarse que la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias.

"La gobernabilidad abarca tres ámbitos: económico, político y administrativo. La gobernabilidad económica abarca procesos de adopción de decisiones que afectan las

actividades económicas de un país y sus relaciones con otras economías. Tiene, evidentemente, repercusiones de gran magnitud en cuanto a la equidad, la pobreza y la calidad de vida. La gobernabilidad política entraña el proceso de adopción de decisiones en la formulación de políticas. La gobernabilidad en los aspectos de administración abarca el sistema de aplicación de las políticas"(PNUD:1997).

Ésta confusión teórica termino finalmente cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció en 1997 un concepto más complejo e integral según el cual la gobernación es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, llevado a cabo por la autoridad política económica y administrativa. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias. Tres son las áreas importantes de la gobernación que contribuyen directamente al logro del desarrollo humano sustentable: las instituciones políticas y gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil y el sector privado. Se mantiene, por tanto, la existencia de una lógica sistémica, según la cual existe un sistema de gobernación que integra la gobernación económica (las decisiones e iniciativas públicas y privadas de asegurar el crecimiento y la distribución), la gobernación política (las decisiones de las autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas para la conducción de sus sociedades) y la gobernación administrativa (la capacidad de implementar las políticas y cumplir las funciones públicas).

## 2.6 El concepto en Latinoamérica

En 1985 el presidente de la Universidad de las Naciones Unidas, el señor Soedjakmoto, escribió una ponencia para el Club de Roma titulada "Gobernabilidad en un mundo en transición" (Borja:1997:457). Hoy el concepto a tomado su carta de naturalización aun y cuando la Real Academia Española no la acepte todavía. Se entiende por el concepto de Gobernabilidad "la razonable capacidad de mando, conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad"(Borja:1997:457).

Si la teoría de la gobernabilidad nace como una posición para resolver los problemas de la democracia, ésta visión no funciona ni teóricamente ni pragmáticamente en América Latina, donde el problema está dado por la construcción de la democracia, ya que sale de gobiernos autoritarios mismos que no tienen problemas de gobernabilidad, además de que se da este cambio con severos ajustes económicos; crisis de balanzas de pagos, cambios estructurales en la sociedad; incremento en la población, urbanización y pauperización, y con ello incrementos en las demandas de programas sociales de asistencia, cuando el Estado había entrado a una fase de achicamiento, sin lograr la eficiencia, hacia menos y lo seguía haciendo mal. En fin los problemas se dieron además en transiciones de regímenes autoritarios a democracias. El Estado pasó de ser uno grande y obeso a uno pequeño y anoréxico, en todo caso ineficiente e ineficaz.

El primero en el mundo iberoamericano en usar el concepto de gobernabilidad, fue el líder uruguayo Wilson Ferreria Aldunate en el primer encuentro en la democracia que

convocó Felipe González en Madrid en 1983. Allí afirmó: "estoy obligado a asegurar la gobernabilidad en el Uruguay" (Borja:1997;458). Esto lo decía con relación a la transición que su país estaba viviendo de una dictadura militar a una democracia incipiente. Se plantea que el problema de la gobernabilidad era un asunto de gestión en cuanto a la legitimidad del gobierno democrático y su eficiencia para dar respuestas a las demandas sociales, políticas y económicas.

Esta postura es entendible por que a diferencia de las anteriores nociones de gobernabilidad la visión del presidente uruguayo, partía de una realidad diferente a la que se manejaban en los países del llamado primer mundo. Ya que la gobernabilidad en Latinoamérica correspondía a realidades de transición democrática, en medio de la llamada tercer ola democratizadora, por lo que las dificultades eran muy particulares y se colocaban en el umbral de la incertidumbre política, siempre con el temor del regresó de las dictaduras, y esto debido a lo que Alcántara señala como los principales problemas que enfrentaba la democracia en el continente y que son:

1) Al déficit democrático histórico que arrastraban;
2) A las peculiaridades propias de la forma en que se levó a cabo la transición desde el régimen anterior;
3) A problemas graves derivados de la falta de eficacia de sus distintas instituciones;
4) A una notable inestabilidad en su percepción de legitimidad; y,
5) Al derrumbe del socialismo real y su desaparición como referencia teórica (Alcántara:1992;42).

Alcántara Sáez, es uno de los primero en abordar el tema, y define gobernabilidad como "La situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a ésta" (Alcántara:1995;38). El mismo define la noción de ingobernabilidad como "una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental" (Alcántara:1995;39). El punto donde la gobernabilidad y la ingobernabilidad se acercan es en el ámbito de los Estados democráticos. La relación entre la gobernabilidad y la democracias o como se plantean algunos, la gobernabilidad democrática. Este es considerado como un tema dominante en la ciencia política moderna (Alcántara:1995;39). La situación y peculiaridades del subcontinente influyeron en los enfoques de la gobernabilidad latinoamericana.

> **"En América Latina, por su parte, la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: el proceso de crisis; ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas "(Camou:1997).**

Achard y Flores en "Gobernabilidad: un reportaje de América Latina"plantean que la claves del nuevo fenómeno de la gobernabilidad en América Latina sosteniendo que en: primero en política, es la puesta en práctica de las políticas públicas, al eficiencia del gobierno; segundo en lo económico la sustentación social, y tercero en el plano institucional (capacidad decisoria), y además enfrentan el reto de la globalización y los necesarios ajustes al modelo mundial (Achard y Flores:1997; 23-24). Algunos factores de las transiciones en América Latina fueron:

1. el papel de las fuerzas armadas,
2. los acuerdos y pactos fueron muy poco frecuentes,
3. y la falta de práctica política,
4. los problemas económicos de la llamada década pérdida .y
5. constituciones con formas presidencialistas ( Ninou:1996; 72-74)

Briones, en "Gobernabilidad en Centroamérica" sostiene que la gobernabilidad se apoya en un "acatamiento voluntario y legitimado de las manifestaciones tangibles (acciones y políticas públicas) de la autoridad del gobierno, por parte de la mayoría de la población y de los grupos sociales relevantes" (1995:viii). Depende de la capacidad del gobierno para responder a las demandas básicas de la población, así como la compatibilidad de los valores del gobierno con la mayoría de la población.

De hecho Alcántara, reduce todas las posturas teóricas de la gobernabilidad a partir de dos enfoques básicos uno estrictamente funcional del sistema político en términos de la puesta en práctica de sus políticas públicas, y el otro desde el enfoque económico y la eficiencia del Estado en la aplicación de sus políticas estrictamente económicas. Así se da un triple relación entre gobierno, sociedad y mercado, que debe ser funcional.

Un aspecto importante que se debe considerar es la relación entre el mercado y la democracia. Sólo en ámbitos donde las instituciones democráticas se encuentran desarrollados, los mercados se tienden ha consolidarse en un marco de actividad económica escasamente regulado, y donde el Estado tiene una participación igual. La

cuestión no es si una puede existir sin la otra, ya que han existido democracias con mercados cautivos, la pregunta es como equilibrar y lograr la convivencia de ambos, ya que un situación económica favorable ayuda a conseguir la situación de gobernabilidad.

El problema de las situaciones económicas, a diferencia de lo que ocurra en modelos autoritarios es diferente, ya que un gobierno con legitimidad democrática tiene una mayor oportunidad de sobrevivencia, como forma de gobierno democrático, a las demandas sociales que lo afectan, en cambio la ineficiencia económica de los modelos autoritarios terminan por ser derrocados en medio de un estallido de violencia.

### 2.6.1 Los indicadores de la gobernabilidad en Latinoamérica

Para caso particular de Latinoamérica el problema de la gobernabilidad tiene rasgos particulares como el hecho de que se de en medio de transiciones democráticas. Hoy, en América Latina, no se observan amenazas de golpes de Estado, sino tendencias más soterradas, tendencias mundiales que ponen en peligro la democracia; ésta ha cambiado de carácter aun cuando persiste la democracia como procedimiento. En efecto, se ha producido una crisis de representación, una crisis de la matriz sociopolítica, que incluye los órganos del Estado, los congresos, partidos políticos, poderes judiciales. Todos ellos no son percibidos como representativos por la población; por el contrario, se observa volatilidad, indiferencia frente a la política; aún más, se asocia política con delincuencia. " Esta situación responde a dos causas directas: los efectos de las políticas económicas, por un lado, y la corrupción, por el otro; sin embargo, las causas indirectas

son las más importantes: globalización, mayor diferenciación social, cambio cultural, cambio en la relación entre economía y política. Como dice Raúl Urzúa. Desde aquí debemos iniciar la revisión de lo que es la gobernabilidad en América Latina" (OEI:1996).

En Latinoamérica como hemos señalado tiene rasgos muy particulares que han sido registrados. La naturaleza de problema es diferente al de los países de primer mundo, acá el problema se da en Estados que cambiaban de régimen político al pasar de dictaduras a frágiles democracias que se ven constantemente amenazadas por factores que no habían sido contemplados en la primer revisión del concepto, pero que son un rasgo distintivo del subcontinente americano.

Como señalan David Altman y Rossani Castiglioni, "las crisis de gobernabilidad se han asociado a golpes de Estado, impeachments (o juicios políticos), carencia de mecanismos de rendición de cuentas (accountability) tanto horizontal como vertical-horizontal refiriéndose a fraudes electorales-crisis constitucionales, o simplemente parálisis de acción política" (Altman:2001;01). Sólo desde 1989 hasta el 2001 se han registrado 11 crisis a nivel ejecutivo en América Latina: Raúl Alfonsín en 1989 en Argentina; en Brasil en 1992 Fernando Collor de Melo; ese mismo año el Perú vivió el autogolpe de Alberto Fujimori; en el año de 1993 en Guatemala, Jorge Serrano; el mismo año en Venezuela el presidente Carlos Andrés Pérez; en 1996 la crisis toca a Colombia con su presidente Ernesto Samper; en 1997 Ecuador destituye a su presidente Abdalá Bucaram; en 1999, Paraguay tiene problemas con Luis María Argaña, y ese

mismo año Venezuela con Hugo Chávez; y el 2000 ocurrieron los problemas de Jamil Mahuad en Ecuador y en el Perú de nueva cuenta Alberto Fujimori lleva al país a una crisis.

Siendo América Latina un región de gobiernos presidencialistas estas crisis se asocian con los ciclos electorales. Altman y Castiglioni, señalan que pueden ocurrir tres tipos de crisis en los gobiernos presidencialistas:

1. **Crisis de gobierno**. Como una situación de inestabilidad que puede manifestarse a través del reemplazo por la fuerza de actores de gobierno, de bloqueo interministerial, del abandono del gobierno por actores partidarios o de políticos de gobierno.
2. **Crisis de gobernabilidad democrática**. Se da cuando el gobierno es incapaz de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho, en un contexto de legitimidad democrática. En las palabras de Prats, "la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales - y de la comunidad internacional coadyuvante – para asumir y procesar democráticamente el conflicto ( Prats:2000).
3. **Por último, una crisis de régimen**: es la máxima expresión del derrumbe del andamiaje democrático de un país. En este tipo de crisis alguno de los poderes del gobierno niega el poder de veto o desconoce la legitimidad de actores

institucionales elegidos de acuerdo a procedimientos establecidos (Altman:2000;2-4).

El principal estímulo de los estudios de la gobernabilidad ha sido la falta de cumplimiento de las demandas prometidas por los gobiernos a sus ciudadanos. Posteriormente, durante la década de 1980 en los países latinoamericanos el concepto fue adoptado para describir la situación de inestabilidad, crisis y vulnerabilidad que sufrían los regímenes políticos como consecuencia del camino que habían emprendido en sus propósitos de transitar hacia la democracia.

De esta manera, en América Latina la gobernabilidad también mostró una gama de diferencias notables en respecto al tipo de gobernabilidad que originalmente habían identificado los politólogos del mundo capitalista tardío.

**"En la perspectiva ortodoxa, el déficit de gobernabilidad se refleja en cuatro ámbitos. El ámbito jurídico; que manifiesta sucesos como los de altos índices de inseguridad pública, corrupción entre las fuerzas del orden, narcotráfico, organizaciones armadas (guerrillas), protestas sociales, secuestros, etcétera. El ámbito económico en el que sobresalen las devaluaciones de la moneda, el endeudamiento externo, el nulo crecimiento económico, la inflación la dependencia económica, el desempleo masivo. El ámbito social pondera las protestas sociales, los secuestros, las organizaciones armadas ilegales (EZLN, EPR). Y, finalmente, el ámbito político, más turbulento a partir de los asesinatos políticos, la ruptura dentro del partido hegemónico y la movilidad de funcionarios públicos de alto nivel" (Enríquez:1998).**

Bajo estas circunstancias la relación que se da en ciertos Estados entre las fuerzas armadas y el gobierno determinan la situación de gobernabilidad al marcar o poder condicionar ampliamente las políticas a seguir por sus contraparte civil, si es el caso que exista esa contraparte y el gobierno no éste en poder de los militares. En todo caso el militarismo es un factor condicionante en la toma de decisiones. Otro factor que ha determinado la suerte de los gobiernos, ésta dado por la situación económica. Por lo que la crisis de gobernabilidad que apareció como una preocupación en las democracias liberales y en países desarrollados, adquiere características peculiares en los países en desarrollo, por ejemplo, en la actualidad los latinoamericanos gozan de un amplio margen democrático pero de las peores condiciones económicas y sociales que reducen el margen de maniobra, por las condiciones que se agravaron por la acumulación de los problemas. Una paradoja es que en la misma década en la cual nueve países de Latinoamérica transitaron a la democracia desde regímenes autoritarios, es en lo económico una década perdida.

En estas condiciones los gobiernos enfrentan los problemas de la gobernabilidad tratando de no suprimir "la libertad, sin abandonar los consensos democráticos, en medio del debate abierto de las ideas, con la vigencia de los derechos humanos, en convivencia con las discrepancias democráticas y con las limitaciones jurídicas y morales del poder, compartiendo el mando con los órganos del Estado"(Borja:1997:458).

Lo paradójico de la situación es que la crisis de gobernabilidad sólo se da en regímenes democráticos y esto implicaba un peligro para la democracia como forma y régimen de

Gobierno. La dificultad de enfrentar los problemas de ingobernabilidad y lo lento de las soluciones puede provocar una nostalgia por regímenes autoritarios donde dichos problemas no eran tan agudos, no porque no lo fueran, sino por la velocidad en la respuestas que suele ser más rápidas, no necesariamente más efectiva, las dictaduras no buscan consensos y no entra en los problemas de las discusiones sobre lo correcto o no de la soluciones aplicadas. Por ejemplo; Córdova Macías, Ricardo (1994:42-45), proponían diez retos de la gobernabilidad democrática par el caso de San Salvador, y los mismos eran:

1) Superar la polarización política de la sociedad salvadoreña, producto de los años de guerrilla.
2) La voluntad de concertación.
3) Tomar en cuenta las necesidades de los menos favorecidos.
4) Ampliar los canales de participación.
5) Reconstrucción de la zonas afectadas por el conflicto.
6) Controlar a la delincuencia.
7) Aprender a hacer oposición.
8) Cambio en la actitud de los medios de comunicación.
9) Establecer mecanismos civiles de concientización frente a las necesidades.
10) Consolidar la institucionalización.

Estas propuestas de retos van desde los que tiene que ver con una cultura política, hasta los que tratan de superar los problemas propios de salir de un conflicto, y termina

con el problema de institucionalizar el régimen y con el poder establecer las reglas de participación ciudadana, que sea ampliamente aceptada, tratan con ello de cubrir a toda la sociedad.

Esta dimensión del estudio de la gobernabilidad es lo que Linz llama, dimensiones analíticas distinguibles de los regímenes políticos, es decir, la eficiencia y la legitimidad, esa sensación que percibe la sociedad de que el régimen está realizando acciones que favorecen los intereses de los múltiples actores políticos, y la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político, son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes es lo que se denomina eficacia de un gobierno y a final de cuentas es lo que fortalece la legitimidad del régimen.

Raúl Urzúa y Manuel de Puelles (1996), señalaban los requisitos de la gobernabilidad en América Latina que son:

1) Se apoya en que la democracia es la forma de gobierno mejor que sus alternativas: para que funcione los órganos decisorios deben ser vistos por la población como sus legítimos representantes.
2) La existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social.
3) Depende de la eficacia de las políticas públicas y la conducción política. La democracia se deblita cuando ni el interés general, ni los particulares, así como las aspiraciones y valores no están protegidos sin un cambio radical en el sistema político y en le régimen político.

4) Se legitima la gobernabilidad en la aceptación y práctica de los valores morales que le sirven de sustento, tales como: la tolerancia, resolución pacífica de los conflictos, la libertad de pensamiento, la igualdad y la solidaridad, integrados, y la cultura cívica de la democracia.

La gobernabilidad también representa un problema de cultura política y de participación ciudadana que ayuda a la eficacia gubernamental, ya que permite bajar la corrupción, al reforzar los mecanismos de control y responsabilización tanto política como a administrativamente. Esta cultura cívica debe buscar el reforzamiento de la instituciones democráticas, en medio de un cambio de rol del Estado y del papel del mercado, cambio que altera los valores, intereses y aspiraciones, cuidando no caer en la tentación de hacer de la economía de mercado una sociedad de mercado como atinadamente señala Inkram Antaki (Manual del ciudadano contemporáneo(2000) México Editorial Ariel), por el riesgo de invertir los valores de una sociedad, lo que provocaría el desinterés en la política. Para evitar eso la educación jugará un papel central en la cultura democrática.

América Latina, salió mayoritariamente de formas de gobierno que eran dictaduras, donde las tomas de decisiones son cierto más sencillas, pero éstas suprimen todas las libertades de los hombres, en cambio en los regímenes democráticos la solución de las cuestiones, es cierto, de hecho son más complicadas, ya que se debe conducir un país con base a los llamados consensos democráticos, con respeto a las libertades y con una adecuada interacción de los diversos partidos políticos y los múltiples grupos de presión, en medio de debates legislativos y con sujeción a un esquema pluralista.

Y como ya hemos señalado según Briones se requiere un acatamiento voluntario. Este acatamiento "depende en gran medida de la capacidad de gestión gubernamental, de la aptitud y oportunidad del gobierno en atender las demandas de la población" (Briones:1995;05). En el caso de América Latina, las fuertes contradicciones estructurales de los modelos económicos adoptados, ya sea el de Sustitución de Importaciones (cuya estrategia esta centrada en la industrialización que busca en la producción interna de bienes que antes se compraban en el extranjero) o los modelos neoliberales (donde la libertad en el movimiento de bienes y el papel menor del Estado son sus rasgos centrales), y los sistemas políticos autoritarios sólo han dificultado la funcionalidad de los mismos.

Esto no debe significar sacrificar la democracia en aras de la supuesta eficiencia de las dictaduras, sino que deben perfeccionarse los esquemas de la democracia. La aparición del fenómeno de comunicación masiva crea las condiciones de comparación entre las sociedades de un primer mundo lleno de avances tecnológicos y comodidades generando un proceso de imitación y de rebeldía aunado a que en las sociedades anteriores los problemas con los que se convivía eran los del hogar y la comunidad, ahora compartimos las angustias del resto del mundo gracias a las telecomunicaciones.

Otro aspecto que afecta la gobernabilidad en Latinoamérica, y que se debe analizar es la pobreza. Una población en contacto con el resto del mundo comprende que esa situación no es natural, que esta es una situación que se puede revertir. Lo cual lo lleva a comprender que la condición de pobreza no es una situación normal y busque su

eliminación llegando incluso a la rebeldía. La ecuación peligrosa como dice Borja, es: ***Pobreza + juicio de valor sobre ella + rebeldía = ruptura de la paz.*** De hecho este es un problema tan grave que las mismas instituciones claves del sistema económico mundial la contemplan con preocupación. Para el banco Mundial citado por Meyer "La existencia de pobreza en medio de la abundancia es el desafío más grande que enfrenta el mundo" y demanda el mismo Banco Mundial que: se debe promover las oportunidades de los pobres, darles mayor acceso al poder político y ensanchar el área de seguridad.

La violencia es otro de los factores con los que los gobiernos deben convivir y enfrentar en su labor diaria. Violencia de todo tipo, formas, matices y direcciones. Violencia de arriba abajo, violencia institucionalizada, violencia de organizaciones criminales, violencia política, y económica y, racial y religiosa todas ellas contribuyendo a crear un clima de tensión, de angustia y ansiedad entre la población traduciéndose en fuertes críticas para los gobiernos aumentando el clima de ingobernabilidad.

Una población que ha visto el fenómeno de la masificación de las grandes urbes, el abandono del campo y con ello las angustias que conlleva dicho fenómeno, provoca que la población exija mayor desarrollo económico y justicia social para hoy y no para mañana, exacerbada por los partidos de oposición y los múltiples grupos de presión creando un estado de beligerancia entre la población y el gobierno, que ante la sobrecarga de demandas y la dificultad de dar respuesta rápida y eficiente a las mismas, por una parte, por no tener los recursos para ello, y por otra ante los lentos

mecanismos de los sistemas democráticos, ayudan a crear situaciones de ingobernabilidad.

Aquí la tensión resultante de la relación opuesta entre los elementos de todos los Estados: gobernantes y gobernados aumentan considerablemente los problemas por la sospecha mutua que sólo puede resolverse por una negociación donde las partes interactuantes tienen que ceder en algún punto. En ciertas circunstancias las tensiones suben a tal punto que las negociaciones no resultan y pueden concluir en una situación bélica, lo cual puede abrir el paso a un posible rompimiento del orden constitucional mediante una rebelión, revolución o mediante un golpe de estado.

Otro problema que contribuye severamente a un clima de ingobernabilidad es la percepción de la población de una situación de corrupción que genera una situación de divorcio entre la población y sus gobernantes ya que sus acciones de corrupción generan una situación de ilegitimidad intolerable a la población que puede desistir de obedecer los mandatos de gobernantes corruptos y antiéticos. El sistema corrupto y corruptor es incapaz de gobernar y a él se debe buena parte de los problemas económicos de México, dice Schettino (1997). En México esto es central ya que "la corrupción se volvió funcional al régimen social de la Revolución Mexicana" (De la Peña: 1997:64).

Para la Freedom House, México ocupa el lugar de un país parcialmente libre, sobre todo por la muerte de periodistas, la corrupción institucionalizada y la falta de un genuino Estado de Derecho (Cayuela:2000 – febrero ;48-52).

La corrupción genera una profunda desconfianza en las instituciones democráticas, la cual lleva a una situación de deterioro del sistema electoral y la apatía política afectando a los partidos políticos que fueron los impulsores de dichos candidatos. De hecho algunos teóricos se han concentrado en este apartado por ser un fenómeno que desmotiva la participación y vuelve ineficiente todo el aparato administrativo. De allí que las Naciones Unidas y el BID, centran sus apoyos aquellos países que alcancen y propongan políticas que busquen la mejoría de la administración pública vía su disminución y la descentralización de las actividades que impidan la concentración del poder en unos pocos.

Esta situación nos lleva al fenómeno de la crisis de los partidos políticos, pilares de los sistemas democráticos, esto ensombrece más el panorama de la gobernabilidad. Siendo los intermediarios entre la sociedad y los gobiernos la pérdida de su representatividad ante los ojos de la población aun y cuando sean de oposición conspira contra la gobernabilidad de los países. Un fenómeno recientemente observado es la llamada volatilidad electoral de los partidos lo que provoca que el poder de ellos depende en exceso del prestigio y carisma de los líderes y sus candidatos. En este sentido como dice Fernando Zumbado, en el documento del PNUD sobre la gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe que alude "a un enfoque directo y

transparente de los factores políticos al reconocimiento de la multiplicidad de dimensiones de la democracia que abarca todas las dimensiones de la sociedad y el avance institucional en sus aspectos económicos, sociales y políticos" (1997:03).

En algunos casos esta disfuncionalidad puede ser percibida por el gobierno o el sistema como producto de los cambios efectuados en los sistemas electorales y de partido, y consideren que estos son los causantes de estos problemas y por lo tanto cualquier proceso que implique una mayor liberalización de las actividades de los partidos pone en riesgo al Estado, el sistema puede optar por un regreso a la situación anterior que sería un modelo de gobierno autoritario o totalitario.

Para el caso mexicano las modificaciones electorales fueron respuestas a la ineficiencia del modelo político, que para 1976 junto con la crisis económica se empalmaron para deslegitimar al nuevo gobierno de José López Portillo. Así la reforma electoral de 1977 se adoptó, como las demás que le han seguido, con la finalidad de recuperar la legitimidad pérdida, a través de dicho expediente se lograron las modificaciones que ampliaron la base de legitimidad del Estado, y permitieron el mantenimiento de formas antidemocráticas en medio de un proceso de liberalización política, dándose el caso de que coexistieran patrones antidemocráticos con nacientes instituciones democráticas.

Cierto, podemos decir que la ampliación ha llegado a tal nivel que el Ejecutivo no puede tomar decisiones sin consultar a Congreso de la Unión, el poder legislativo, pero eso es normal en las democracias, el peligro estriba en que se vea a este fenómeno, como un

problema y además el proceso de aprendizaje que implica la construcción de circuitos de negociación que permitan establecer consensos. Como señala el Dr. Leonardo Valdés (1998: 24-26), que para México:

**"Los cambios en la legislación política del país, conjugados con avances moderados pero constantes de la competitividad electoral, han posibilitado una transición democrática extremadamente singular. No se ha interrumpido la continuidad institucional del sistema. La asignación de cargos de responsabilidad política se ha pluralizado significativamente. Los antiguos partidos de oposición, ya no lo son en muchas regiones del país. El antiguo partido hegemónico, ahora es oposición incluso en la capital de la república. Todos estos cambios se han producido sin que el orden constitucional haya sido alterado. No han faltado alegatos e incluso escándalos importantes: no obstante, el sistema ha mostrado la elasticidad suficiente para absorber la presión y canalizarla hacia la contienda institucional. Ese ha sido el aporte de las reformas electorales en México; esas han sido sus consecuencias."**

Por último el llamado proceso de globalización impone tensiones inevitables sobre las condiciones de gobernabilidad de los países en desarrollo. "En la actualidad muchos signos pueden llevarnos a pensar que los regímenes que llamamos democráticos se debilitan tanto como los regímenes autoritarios, y están sometidos a las exigencias del mercado mundial" (Touraine:2000;15-16). La apertura comercial contribuye como factor de inestabilidad, ya que una gran cantidad de procesos y reglas económicas quedan completamente fuera del control de los gobiernos con lo cual la población ante los daños recibidos y la no solución de los mismos culpando de ello al gobierno. Por otra parte la interdependencia en el mundo globalizado nos lleva a la sujeción de valores más o menos universales como : la misma democracia y , si un país no entra dentro de dicha categoría se ve sometido a presiones externas que lo condicionan, lo que genera

mayor inestabilidad e ingobernabilidad. Para Linz, citado por Borja " el hecho de que algunas democracias pudieran ser ineficientes al resolver problemas importantes no debería confundirse con al falta de consolidación, aunque pudiera calificarlos como democracias que se arriesgan a la inestabilidad" (1997:458).

El proceso de globalización impone tensiones inevitables sobre las condiciones de gobernabilidad de los países en desarrollo. Pero los Estados nacionales no están irremediablemente condenados a la impotencia o a la adaptación pasiva frente a los efectos de la globalización. Si este fuera el caso, las condiciones de gobernabilidad sufrirían un deterioro irreversible, imponiéndose un escenario de conflicto e inestabilidad recurrente.

La heterogeneidad de la globalización tiene gran significación. Por ejemplo, las corrientes financieras se han globalizado mucho más fuertemente que otros aspectos. En contraste, las políticas redistributivas están radicadas al nivel nacional; con el debilitamiento de la ayuda internacional se ha diluido buena parte de lo poco que había de redistribución globalizada.

En un mundo que requiere más y más eficiente coordinación macroeconómica y una función redistributiva más eficaz, se observa una tendencia regresiva. La gobernabilidad exige un reequilibrio de las tendencias que exhiben los distintos ingredientes de la globalización.

**"La globalización de los mercados financieros y el comportamiento de manada pueden incluso inducir a error en la elección de las políticas más adecuadas, como ocurrió en México antes de la crisis de diciembre de 1994 y en Corea y Tailandia en los años previos a 1997. En ambos casos, los mercados financieros aplaudieron previamente y luego alimentaron activamente la generación de los desequilibrios que desembocaron en las crisis financieras en ambos casos. La causa primaria fue la absorción de un volumen excesivo de fondos externos, cuya rentabilidad se abultó gracias a la apreciación cambiaría de esos países y a las burbujas que se generaron en los precios de activos bursátiles e inmobiliarios"(Bouzas:1998).**

Al analizar el problema de la autonomía que plantea Ayala espino al citar a Nordilinger, nos dice como se pierde la autonomía cuando el Estado es sancionado por su población con huelgas, manifestaciones y reveses electorales, pero pierde el controla cuando utiliza la represión como único argumento (Ayala Espino:1992,33).

## 2.7 Teorías sobre las causas de la ingobernabilidad

Como se había señalado anteriormente la definición de la gobernabilidad parte de la definición de su opuesto la ingobernabilidad, Gianfranco Pasquino sólo entiende la gobernabilidad como concepto a través de su opuesto, y lo mismo pasa con Xavier Árbos y Salvador Giner (1996), lo cual nos lleva a explorar las causas que provocan dicha situación en los Estados modernos, ciertamente ya se han señalado algunos rasgos que deben ser atendidos para reconocer y evitar dicha situación, pero el objetivo de este apartado es explorar algunos criterios teóricos sobre la ingobernabilidad que ayuden a una mejor comprensión de dicho fenómeno.

De entrada debemos señalar el concepto de crisis el cual es un fenómeno que rebasa la capacidad de respuesta del sistema, pues hace perder a una de sus partes las consistencia que requiere la sociedad para mantenerse estables. Del tema del equilibrio nos dice Deutsch, que los "conceptos de equilibrio y desequilibrio resultan ahora muy útiles para describir estados temporarios de pequeños componentes de tales sistemas, pero se estima que los sistemas mismos están sometidos a procesos dinámicos de cambio que van más allá de la clásica imagen del equilibrio (Deutsch:1985;208).

El estudioso Deutsch, habla de fracaso producto de la pérdida de poder, ingresos, capacidad de conducción de profundidad en su memoria, de pérdida en su reordenamiento interno parcial y de reordenamiento amplio o fundamental, es decir, se reconocen los problemas que enfrenta un sistema político (Deutsch:1985; 239-240).

Puede en otras palabras auto clausurarse. Ya que para Deutsch, el manejo de la información es la clave del auto control según (1988:109).

Pero estas crisis "se presentan como una amenaza a la estabilidad de las estructuras sociales, a las prácticas políticas, a las normas de relación económica, etc. Si la crisis es resulta por el sistema societal, sin necesidad de transformar sus estructuras y sin poner en peligro la estabilidad de los otros subsistemas de la sociedad, no será posible hablar de crisis (Jiménez:2000;235). Por el contarios si la nueva situación social se presenta como un problema serio y de difícil solución para el sistema. La crisis se expresará afectando a los otros subsistemas de la sociedad (Jiménez C, Edgar. (2000; 235). "La aguda crisis económica y la inviabilidad de muchos programas económicos nacionales, la enorme deuda internacional de la región, las difíciles y vulnerables transiciones, pero sobre todo la permanencia de una violencia endémica (Elgeua:1990;76) hicieron los ochenta un década de alta incertidumbre, en América Latina.

La apertura económica iniciada con el ingreso al GATT en 1985, "ha generado cambios importantes en la vida política de México, en sus partidos, en el gobierno, y desde luego, en la propia sociedad (Alcocer:1996;198). Como señala Aguilar Villanueva (1994) la década de los ochenta obligo al redimensionamiento del Estado, que había crecido de hecho y de derecho, hasta la democratización que altero los patrones y canales de representación política y enfrentó al país, ante la necesidad de mejorar su gestión pública ahora con la premisa de bienes escasos y altas demandas, lo que concluye en un problema de gobernabilidad (1994;16-24). Si ha eso agregamos que en la década de

los ochenta como señala en su libro Osborne (1994) se planteó la necesidad de cambiar la forma de actuar y esto tiene que ver con dotar del espíritu empresarial a un gobierno, para lograr mejores grados de eficiencia. Olvidando que la lógica del Estado no es la lógica del mercado.

A partir de la teoría del caos y el desorden George Balandier citado por Jiménez, señala que "no hay un orden definitivo en los sistemas sociales, sino que existe siempre un desorden inherente al orden que amenaza permanentemente su desarrollo" (Jiménez:2000;235). El mismo Balandier sostiene la fragilidad de la estabilidad ya que ninguna organización tendrá la misma sino como producto de "las circunstancias y se encuentra a merced de las circunstancias" (Jiménez:2000;246). En esta misma teoría del caos sostiene que se a un temporalidad diferente entre sectores de la sociedad y lo que provoca desajustes cuando se acentúa las diferencias, lo que genera y multiplica los desequilibrios y el surgimiento de un estado de desorden y crisis.

Al darse relación entre distintos sistemas con temporalidades diferentes, agrega más lugares de inestabilidad y de caos, de riesgo y de desintegración. El cambio y transición el orden del conjunto nunca uniforme y siempre vulnerable e inestable lo que genera incertidumbre provocando el desorden (Jiménez 2000;247). La crisis es vista como un estado de situación en el que se combina el orden y el desorden. "La política , cuando funciona bien y por supuesto que muchas veces funciona mal, tiene un dilema fundamental: solucionar problemas a costa de crear nuevos. Esa es la inestabilidad, la rareza de la política" Cavarozzi, Marcelo (1999:42). El mismo Cavarozzi, señala que

existen tres grandes problemas en América Latina, que son la recuperación del sentido de la democracia, la Reforma del Estado no el achicamiento del Estado y si el reforzamiento de la sociedad civil (1999:43).

En ésta parte analizaremos dos grandes tesis, que tratan de explicar la situación de crisis de regímenes democráticos. La primera sostiene que la ingobernabilidad es considerada como el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal. La otra hipótesis considera el problema como un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones.

### 2.7.1 La tesis de la sobrecarga fiscal del Estado

Algunos estudios sobre la ingobernabilidad consideran por un lado que las condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas generan las crisis de gobernabilidad, y por otro las excesivas demandas de los ciudadanos así como el número y la intensidad de las facturas y dimensiones (CLIVAGES) pueden generar situaciones más complejas de ingobernabilidad. Por otra parte el politólogo norteamericano David Easton, citado por César Cansino, "estima que son dos de los tres elementos básicos del sistema político: gobierno(autoridad) y régimen (reglas) - el tercero sería la comunidad política -,junto con el comportamiento que puede darse en el seno del gobierno o régimen por el que se manifiesta la inestabilidad, bien de cambio o de reto (violento o pacífico)" (Alcántara:1995;26). En este sentido todo sistema que tenga problemas de legitimidad

y cuyas reglas del juego no son aceptadas por la comunidad política y la sociedad toda implicaría la existencia potencial de un peligro de ruptura violenta o al menos de elevados niveles de tensiones políticas que terminarían por desgastar al gobierno. Dentro de este grupo de pensadores se establece la tesis de la sobrecarga fiscal. Dentro de la tesis de sobre carga de demandas se inscribe también Tejeda González , quien además un Estado sobrecargado y sin legitimidad sirvió de fundamento para que se desmontará el Estado Keyenesiano. (Tejeda:1996;425-438).

La misma establece que la raíz de la ingobernabilidad tiene una matriz estrictamente económica lo que provoca la erosión paulatina de los gobiernos y la crisis del Estado. "cuando el producto nacional aumenta más lentamente que los costos de los programas públicos y de las demandas saláriales, la economía esta sobrecargada" esto lo sostiene Rose citado por Bobbio (1978; 704), generando dos tipos de consecuencias:

1. Incide en la eficacia del gobierno, en su capacidad para alcanzar los objetivos prometidos y mantener la fe de los compromisos.

2. Influyen en el consenso de los ciudadanos, o sea en su disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno aunque estas vayan en contra de sus intereses contingentes.

Vistos en periodos largos la improductividad del Estado en cuanto satisfacer las demandas lo llevará inevitablemente a la pérdida de consensos, y como consecuencia

ante los ojos de los ciudadanos insatisfechos perderá su legitimidad. En ciertos casos sus gobiernos tenderán a caer o al menos enfrentaran el problema de su reelección, dentro de la competencia electoral, con una alta probabilidad de ser castigados en la misma con la derrota, tanto de los candidatos a gobernantes como del partido que los había postulado.

Otro de los puntos teóricos que manifiesta esta tesis es la posible bancarrota de los gobiernos ante su ineficacia para reducir los desequilibrios entre las entradas (recursos) y las salidas (productos). Imposibilitados por un incremento en las demandas y un no incremento en la entrada de sus recursos. Se ven enfrentados los gobiernos ante el problema de que no pueden, o no quieren reducir, su gasto publico, ni moderar los apetitos de sus ciudadanos, esta sobrecarga de demandas conlleva al fracaso de los gobiernos.

En el caso mexicano desde 1975 se advertía esa problemática ya que el reconocido maestro Cosío Villegas sostenía que: "El desarreglo de la vida nacional, por lo que toca sobre todo, en su aspecto económico, crea una situación sino enteramente nueva, sí nueva en grado visible. Como efecto de factores externos o internos que todos conocemos y presentimos, la situación económica del país es mala y es de temerse que no mejoren sensiblemente (Cosío Villegas, Daniel. (1975). La sucesión presidencial: México. Cuadernos de Joaquín Mortiz.; 146) Todo esto hace novedosa , incierta e inquietante la próxima sucesión presidencial (Cosío:1975;149).

Pero un gobierno a diferencia de las empresas no puede declararse en bancarrota. Posee el recurso de monopolio de la emisión de dinero. Pero la amenaza existe para los gobiernos que buscan solventar dicha crisis no por el expediente fácil, sino que recurren al expediente fiscal. El problema de la recaudación de impuestos y la insuficiencia de los mismos terminan por deslegitimizar a las instituciones, que no poseen recursos suficientes para satisfacer las demandas. Dentro de las respuestas posibles a estos problemas tendríamos:

a) Las recetas de corte neoliberal que buscan reducir de manera sensible la actividad de los gobiernos, desapareciendo sectores completos donde antes los Estados cubrían otro tipo de fallas del mercado. Esta receta implica un problema a solucionar en el largo plazo y no en el corto ni mediano por lo que ante esta perspectiva la población se desespere. Ni los gobiernos más neoliberales pueden o han querido desmantelar completamente el llamado Estado de Bienestar, debido a compromisos adquiridos entre los diversos grupos de interés que interactúan en la arena política y, las limitaciones temporales producto de los períodos de gobierno que deben ser remplazados o al menos existe la posibilidad de dicho cambio, provocan que se auto limiten en estos programas, ante estos compromisos adquiridos y los peligros para los candidatos y partidos del castigo electoral, por parte de la población ante políticas públicas impopulares.

b) Una segunda receta más compleja ya que la misma consiste en intentar reducir las expectativas de los grupos sociales, desvaneciendo la ilusión de que en un

momento u otro el Estado intervendrá para salvar o sanear cualquier situación. Esta receta implica el rompimiento con valores e inercias muy arraigadas, en medio de sociedades paternalistas el efecto puede ser la inmovilidad de todos los sectores y por último la muerte del sistema por anomia. Este tipo de propuesta ensayado en el caso mexicano con un gobernante que esta dispuesto a no hacer nada mantuvo la incertidumbre en la sociedad, que salía de un gobierno muy dinámico y autoritario que no dudaba en intervenir ante cualquier problema. Esta situación de gobiernos que manifiestan demasiada tranquilidad ante numerosos acontecimientos y las expectativas arraigadas de la población de esperar una acción rápida o al menos la presencia de un liderazgo más notorio, terminó, por deslegitimizar la actuación del gobierno aunado a que este tipo de política demostró ser selectiva volvió más confusa la situación. Aunque en descargo de esa postura que plantea la ruptura de patrones de conducta paternalista, este tipo de recetas podría evitar, a la larga, la saturación de demandas que reciben los Estados.

c) Una tercer postura plantea el aumentar los recursos o entradas que tiene el Estado. Con más recursos un Estado podría cubrir sus demandas, pero esto implica un mayor endeudamiento interno o externo y, el mayor gasto también implica el problema de la inflación y el castigo de la concentración de los ingresos en pequeños sectores profundizando la brecha de ingresos y, el incremento de nuevas demandas de la población incapaz de correr con sus ingresos ante la

escalada de precios, esta solución no es fácil y sus "bendiciones" terminan por ser una trampa, un círculo.

d) Una cuarta receta ensayada y apenas esbozado consiste en reorganizar las instituciones estatales en la búsqueda de simplificar la complejidad de su burocracia que no ayuda a la eficiencia del mismo sino que además estorba. Esto implica no sólo la crisis fiscal del Estado, sino la crisis de la democracia y de la racionalidad del Estado.

Esta postura plantea el problema central de un Estado de corte capitalista que debe por una parte garantizar la creación, acumulación y repartición de capital dentro de toda la sociedad y, por otro lado mantener la legitimidad, lo cual no es fácil si la repartición del capital no se da y si por el contrario la acumulación del mismo y el abandono del resto de la sociedad por otra parte del Estado ocurre, esto termina por erosionar la credibilidad de los gobernantes, su legitimidad, esa capacidad para realizar acciones que tengan un amplio consenso de la población y, si terminan con la caída de los gobiernos. Giovanni Sartori al hablar sobre la ingobernabilidad en las democracias señala que " da prueba de la pérdida de poder de los gobiernos y de sus parálisis, pero no de su sustitución con el poder gobernante de los gobernados. Ciertamente, la ingobernabilidad de las democracias se atribuye ampliamente a las demandas que el sistema político recibe de abajo; pero demandar, exigir, presionar, producir 'sobrecargas' favorece o no a los gobiernos. En suma, presionar sobre el poder no es ejercitar el poder, no quiere decir democracia gobernante" (Sartori:1997;85).

### 2.7.2 Tesis de la crisis de la democracia

La postura principal o el núcleo de la tesis de crisis de la democracia sostiene que: Una democracia es fuerte en la medida que sus instituciones estén organizadas y que un incremento de la participación política debe ir acompañada por una institucionalización (entendida ésta como un proceso de legitimación y de aceptación) de los procedimientos y organizaciones políticas. En sentido contrario un incremento de demandas producido por un incremento de la participación política y una reducción en la institucionalización de la autoridad provoca el fenómeno de ingobernabilidad, producido por la insatisfacción de la población frente a su gobierno.

Esta situación se presentó en medio de un proceso de incremento de la intervención del gobierno y en sentido contrario un proceso de contracción de su autoridad, es decir, el Estado incrementa su actividad pero perdió su autoridad dándose el fenómeno de desequilibrio democrático. La democracia vive una crisis de representación política y puede ser destruida desde arriba por un poder autoritario o desde abajo, por el caos y violencia. (Touraine:2000;16). De hecho el problema central con las movilizaciones sociales que plantean demandas que no pueden ser asimiladas por las instituciones puede llevar a una crisis de gobernabilidad, (Touraine:2000;187-190).por no haber negociación.

Los ciudadanos sufrieron una disminución en su confianza para con las instituciones de gobierno. Aunado a una falta de credibilidad en los gobernantes, lo que produce una

disminución en el margen de maniobras de estos últimos para afrontar los problemas materiales y de legitimidad, creándose un círculo vicioso conocido como la espiral de la ingobernabilidad. Las soluciones que se plantean son:

1) Los problemas económicos se pueden canalizar hacia la esfera política y social: "alta participación política, fuerte competencia electoral, total dependencia de los gobernantes a las preferencias de los gobernados, amplia aceptación de los valores democráticos de igualdad y de individualismo" (Bobbio:1978;708).
2) Otra solución que se ha planteado consiste en si no auspiciar actitudes no democráticas sí en frenar los procesos democráticos, considerando que estos tienen límites, y buscando descargar el sistema político de aquellas demandas que amplían las funciones o tienden a socavar la autoridad, es decir, busca reducir la marginación de ciertos grupos y alcanzar la autolimitación de otros, introduciendo la noción de funciones y poderes diferenciados y con ello buscar la descentralización de los procesos políticas a favor de autoridades locales como los estados y los municipios.

De hecho el problema no es exclusivo de los países del tercer mundo o en vías de desarrollo o los llamados mercados emergentes sino que "la crisis de la sociedades occidentales es el retorno de la desigualdad, al término de un período histórico de democratización que se extiende a lo largo de varios siglos" (Todd: 1999;139).Para Anthony Giddens "La crisis de la democracia viene de no ser suficientemente democrática" (Giddens:1998;87).

## 2.8 Transición Democrática

Lo primero que habría que señalar es la noción de democracia. Qué tipo de democracia se ha estado buscando, la democracia como ideal o la democracia como forma de gobierno, ambos aspectos no son renunciables; ni por la simplicidad de un análisis, ni por el contenido ético que las democracias conllevan, ya que la democracia como ideal es una aspiración legítima de todo pueblo, ciertamente, la democracia, no es mas ya la democracia directa del mundo griego. De hecho nuestra constitución política en su artículo tercero señala y define que es la democracia "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". "Una democracia es un Estado en el que todos los ciudadanos calificados por completo votan a intervalos regulares para elegir, entre candidatos alternativos, a las personas que estarán encargadas de establecer las políticas del Estado" (Shively:1997;141).

Estudiar el fenómeno de la segunda ola democrática, provocó en los analistas políticos que prestarán atención a las debilidades de la democracia, ya que estas fueron las causas de su derrota, y no se prestó atención a su formación y sus puntos fuertes. Guisseppe Di Palma se cuestiona el papel estratégico de los líderes, las condiciones estructurales de una sociedad, y el papel de la gente en estos fenómenos. Responder a éstas interrogantes ayuda a entender el por qué una sociedad se democratiza (¿Di Palma, Guisseppe (1993;42-45).

Para Rastow, citado por Cárdenas Gracian la democracia es:

a) Producto de los actores políticos que desean resolver los conflictos de la sociedad instrumentando mecanismos, procedimientos y reglas pacíficas ya aceptables para todos, de solución de conflicto y;

b) En las transiciones no se negocian la totalidad de los temas del sistema político, se negocian normas e instituciones jurídicas: normas electorales, tipo de régimen (parlamentario, presidencial, semiparlamentario o semipresidencial), el tipo de Estado (Unitario, Federal o Confederado), controles al poder Ejecutivo, derechos de las minorías políticas. (Cárdenas Gracian, Jaime F. ( (1993: 113).

Larry Diamond y Marco F. Plattner citados por Villarreal (1998;261), define la democracia moderna como "un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos". Pero sí es la forma de gobierno, en la cual el pueblo puede decidir quien los gobierna y en algunos casos, puede señalar cuáles son las aspiraciones de la sociedad en función de las plataformas que le presentaron los candidatos. Por otra parte, la democracia permite que la población pueda conocer las posibles consecuencias de la toma de decisiones de sus gobernantes, además de marcar y señalar los pasos a seguir por estos para tomar una decisión, es decir, el proceso de toma de decisiones puede ser controlados.

En este caso y para fines de ésta investigación, aceptaremos la definición que da Norberto Bobbio de la democracia, la cual es "un método o conjunto de reglas procésales para la constitución de un gobierno y para la formación de las decisiones políticas mas que una determinada ideología". Es decir, de las decisiones vinculadas con toda la comunidad. Se considera válida esta definición por dos aspectos importantes, el primero por señalar a la democracia como un orden constitucional, al hablarnos de la importancia de las reglas y de la aceptación de las mismas, segundo por la importancia implícita de la participación de la población, así como la aceptación de la misma sobre las decisiones que a su favor y en su nombre son tomadas, sin importar la ideología del grupo en el poder.

Los primeros en conceptualizar las transiciones fueron Guilermo O' Donnell y Phillipe Shimitter, citados por Cárdenas Gracian "...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de contienda: los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. Por otra

parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, estos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios" (1993:114).

También, debemos definir la noción de transición y precisar qué es o qué se entiende por transición democrática. En México uno de los primeros en realizar dicha definición desde el campo teórico fue Ruiz Massieu quien a definía del siguiente modo. "La transición democrática es un proceso de cambio cualitativo por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que ese cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en un corto tiempo." (1993;271)

Para él, una de las condiciones necesarias para que una transición, sea tal, esta en que "se lleve a cabo en corto tiempo," (Ruiz Massieu: 1993;273) en este punto empezarían las diferencias teóricas con otros pensadores, quienes consideran que la transición democrática no necesariamente debe ocurrir en un lapso corto de tiempo, sino que, esta puede ocurrir en lapsos largos, ésta diferencia no es tan superficial como pareciera en un principio, ya que las consecuencias y fenómenos que la transición pueda sufrir dependen en gran medida de los lapsos de tiempo necesarios para que dicho fenómeno tomen ciertos rasgos que le permitan al Estado evolucionar hacia la democracia de manera efectiva y real, o de involucionar hacia el modelo autoritario del cual provenía. El propio Ruiz Massieu, lo identifica con un proceso histórico y no controlado, sujeto a los vaivenes de la política y de las pasiones de los políticos, es decir, de actores políticos que evolucionan o involucionan en sus valores democráticos, y por ello puedan no

necesariamente compartir la creencia en las virtudes de la democracia del resto de la comunidad. "El proceso democrático es un movimiento evolutivo cuyo ritmo es variable y admite involuciones, entiendo que la transición es necesariamente un movimiento hacia adelante, a ritmo tan acelerado que hay un cambio cualitativo en el régimen político" (Ruiz Massieu:1993;272).

Otros autores como César Cansino, consideran de manera más amplia la variable tiempo, y como una parte esencial para entender y lograr abarcar de una manera más completa y clara el fenómeno de la transición democrática, señalando de entrada que existen en ese concepto dos niveles, que corresponden a la profundidad y cualidad del cambio, y que se empalma lapsos cortos y periodos largos. La transición será continua en el primer caso, rápida y profunda. En el segundo caso, los cambios son discontinuos, increméntales en plazos muy largos, y con tensiones constantes en esos periodos.

La transición democrática es para César Cansino, "el intervalo entre un régimen político a otro" donde el régimen político es, " el conjunto de patrones explícitos o no que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso."(1999;13) De manera más amplia define qué es la transición democrática, la cual considera después de hacer una revisión del tema como "el cambio de un régimen autoritario a uno democrático donde en el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y practicas políticas definidas y controladas

discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se somete a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana" (Cansino:1999;13). Esto es, que los momentos de transición implican que los arreglos institucionales y las prácticas políticas se presentan en un estadio de desacuerdos sobre los mismos. No se han dado los consensos necesarios ni tampoco se ha impuesto de manera vertical y autoritaria cuáles serán esos nuevos arreglos, es decir que no existen ni los objetivos a corto, a mediano plazo, menos los finales. De igual manera ni los mecanismos necesarios que permitan a los actores políticos llevar a cabo su función con lo cual se podría dar la consolidación del nuevo régimen político, que está naciendo de la crisis institucional que vivió el anterior.

Por otra parte, Ruiz Massieu considera que esos cambio deben ir acompañados de una mayor libertad, ya que "solo donde hay libertad económica y libre empresa puede darse la libertad política y, consecuentemente la democracia liberal, se sostiene" (1993:274). Para el mismo autor, la transición de un sistema autoritario a otro de rasgos democráticos, es un asunto de tecnología y metodología, es pues, lo que siempre llamó una cuestión de ingeniería política, de ingeniería democrática.

Sin embargo, se debe señalar como lo hace Atilio Boron, citado por Marta Gloria Morales Garza, que "La delimitación de los problemas de la democracia al espacio restringido de lo que podríamos llamar 'la ingeniería política' es un serio equívoco puesto que construye por un capricho del concepto una muralla entre sociedad, economía y política

inexistentes en la vida real" (1996;77). Es decir, que se da un divorcio entre el ideal, pretendido, de una guía aparentemente práctica, para llegar a la democracia, y la realidad por pretender que ésta se ajuste a criterios contrarios de la misma, sobretodo, porque la ingeniería política trae el defecto de ser una postura del poder, con la finalidad de mantenerlo intacto o realizar modificaciones mínimas, que no pongan en riesgo el control de la élite gobernante sobre la sociedad. Las transiciones, por su parte, implican un traslado efectivo del poder público. Es válida la idea de que el gobierno pretenda preservar el poder, pero, parafraseando a Manuel Camacho Solís, no a cualquier precio. Esto nos lleva a la necesidad de nuevos arreglos no sólo desde la cúpula sino a partir de nuevos consensos negociados con la oposición y otros sectores y actores políticos y sociales. "Las transiciones se 'producen' a través de actores que eligen estrategias que nos llevan al cambio de un tipo de régimen a otro" (Terry;1994;62).

Ahora, a pesar de que se pueda llegar a decir que existen arreglos verticales y autoritarios, dichos arreglos en la transición democrática se deben construir a partir de métodos democráticos que sirvan para construir una verdadera democracia. Las democracias se construyen por medio de métodos democráticos es decir, la base del cambio democrático se encuentra en una serie de negociaciones y consensos donde se plantean tanto las bases del cambio, así como los objetivos y los alcances de los mismos. En este sentido, Ruiz Massieu considera que la parte medular de la transición democrática es una cuestión de valores compartidos, en otras palabras, una cultura de la democracia como forma de organización y proceso de gobierno, por ello sostiene que

"el eje de la cultura democrática es una noción compartida de democracia, que comprende el papel de los partidos, la función de las elecciones, la naturaleza de las instituciones y el arreglo orgánico y territorial del poder"(1993:275). "Instituciones en un sentido amplio son las reglas y costumbres de operación de un sistema" (Ayala:1992:10). Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North:1993;13)."La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficientes) de la interacción humana (North:1993;16). Los cambios que se dan en las instituciones son increméntales no discontinuos.

En las transiciones el juego político y la negociación son centrales y se centran en el diseño constitucional y legal del nuevo régimen. Queda fuera aspectos sociales en la mayoría de los casos estos asuntos son económicos y sociales, la excepción es España con el Pacto de la Moncloa, mismo que se centro en la meta de satisfacer demandas obreras para crear un clima de estabilidad. En el caso de la transición española Meyenbertg, nos dice que "La construcción de las normas que iban a servir de fundamentos al Estado de Derecho, tuvo como punto de partida las normas e instituciones del antiguo régimen, respetando los principios de legalidad y los protocolos establecidos por Franco para su sucesión en el poder" (Meyenberg:1993;173).

La tarea de los líderes consiste en convencer a la población sobre las ventajas de los valores y la oportunidad económica, debe quedar en claro para la población la división

con el desarrollo económico y el democrático, para evitar confusiones y conflictos. En este sentido Cárdenas Gracian , considera que es una tarea pedagógica que ayuda la consolidación de la institucionalización de la democracia. La consolidación empieza cuando la "anormalidad" ya no constituye la característica de la vida política (1993;115). La consolidación se puede problematizar por que no todos aceptan el juego democrático, depende de nueva cuenta de la habilidad de los actores políticos y de la complejidad de las circunstancias para institucionalizar a la democracia. "La transición mexicana se acerca cada vez más a la discusión fundamental sobre la propia república, es decir, sobre los alcances del ámbito público frente a lo privado y el papel que las estructuras del poder juegan de cara a los ciudadanos" (Villamil:1998;204).

Para establecer esa nueva cultura, se debe llegar a través de un proceso de negociaciones, en esas negociaciones se deben incluir actores políticos y sociales anteriormente excluidos del juego político, esto nos lleva ante la situación de crear las condiciones propicias para la negociación entre los diversos actores políticos. Una parte vital de la transición ésta dado por las negociaciones que se lleven acabo, que deberían concluir en un pacto político, que fijen las etapas y objetivos de la misma. Ruiz Massieu habla de una cultura, nunca de un pacto, por lo cual su idea de la transición es inacabada ya que su arreglo sólo ese procedimental en materia electoral, y no de arreglos más amplios que faciliten la funcionalidad de la democracia y el sistema en general. Para que las democracias funcionen deben promoverse las arenas políticas esos espacios de los público donde se presenta la ciudadanía activa, donde se gobierna en base a principios de justicia política, se razona y existe un sistema de leyes. Una

ciudadanía activa, participante que tiene igualdad política y que como comunidad crea para Hannatt Arendt, citada por Cisneros, esos espacios políticos de negociación (Cisneros:2000; 153-154).

Sostiene Ruiz Massiue que el único mecanismo que puede señalar que la transición es un proceso acabado, es la realización de elecciones libres que "son el método inexcusable de un cambio cualitativo en una transición democrática" (1993;273). "Si la transición o la aceleración democrática se plantea con éxito por la merma en las bases de legitimidad del régimen y de sus operadores, los adversarios deben prestigiar las reglas del juego y el cumplimiento del acuerdo democrático, acreditar los comicios y afianzar las instituciones políticas, sobre todo al Parlamento en transformación"(1999;279). "Las condiciones estructurales y la cultura política, son elementos que deben seguir siendo considerados sobre todo para promover el tránsito y la consolidación de los regímenes democráticos"(Paoli Bolio:1993;217).

Durante estas negociaciones producto de la ruptura del anterior esquema político, del cambio de expectativas, y de cálculo de los diversos actores. Estos deben juzgar que es bueno conservar y que nuevas reglas e instituciones deben aparecer, cuáles serán aceptadas por todos. Esta etapa de negociación es llamada por O' Donnell y Schmitter como " Institucionalización, que denota el reconocimiento efectivo (evidenciada en la forma de leyes constitucionales) y la aceptación de las nuevas reglas y procedimientos por la mayoría de los grupos de interés" (Cansino:1999;18). Por su parte, Ruiz Massieu considera que "una transición sujeta a cánones racionales, y a una ruta de

predecibilidad que disminuye al máximo las contingencias y los imponderables" (1993;276). Pero no habla de negociar sino de dirigir, que el proceso de transición es únicamente factible si es llevada desde el marco de la ciencia o desde la perspectiva del poder, ciertamente, esta idea sustituye la noción del exterminio del adversario pero deja en una situación de orfandad y siempre bajo la tutela del gobierno a la población civil es sin dudar una posición tecnócrata del poder excluyente de las ampliación de las bases democráticas como parte de una cultura.

Huntington citado por César Cansino señala cuáles pueden ser las causas posibles que den origen a una transición democrática, siendo dichas causas las siguientes:

a) **Causas únicas.** Por ejemplo, el surgimiento de una nueva potencia.
b) **Desarrollo paralelo.** Es decir, que ocurra un desarrollo económico similar entre varios países vecinos, que por dicho motivo se muevan hacia la democracia, forzando al país a la adopción del modelo democrático como regla de convivencia. Pareciera que este efecto externo que ayudó a la consolidación de las nuevas democracias europeas sea un ejemplo para las nacientes democracia americanas, ahora, los países del continente exigen la democracia como un requisito de convivencia comunitaria. Lo mismo que realiza la Unión Europea, para establecer la convivencia con países de su mismo continente y del resto del mundo.

c) **Efecto bola de nieve.** Esta causa posible, señala que un movimiento interno de democratización que alcance éxito en alguna parte del sistema propicia que el resto del mismo aspire a dicho cambio y presione al sistema hasta alcanzarlo.

d) **La solución prevalece.** Es en pocas palabras, que debido a los problemas internos los actores políticos consideran que el único mecanismo válido para resolverlos sería la instauración de la democracia, esto implica que sean sobrevaluados los beneficios de la misma.

Señala también dicho autor, que las modalidades de la transición son:

a) **Cíclicas.** Es que pase constantemente de un modelo autoritario a un modelo democrático y viceversa sin que ninguno termine de consolidarse.

b) **Segundo Intento.** Que ya exista una experiencia democrática en dicho país y se decida darle una nueva oportunidad.

c) **Democracia Interrumpida.** Como el caso chileno donde por circunstancias de orden internacional e ideológico la misma fue interrumpida por un periodo de más de 18 años.

d) **Transición directa.** Son aquellas en las que se pasa de manera directa de un sistema autoritario a un sistema democrático.

e) **Descolonización.** Este es el caso de la India el mismo proceso de descolonización permite el surgimiento de la democracia como forma de gobierno.

Por otra parte el politólogo estadounidense Robert Dahl reconoce tres tipos de transiciones:

1) Transiciones conducidas por fuerzas externas
2) Las que resultan de intervenciones violentas por fuerzas internas
3) Las continuas o evolutivas, iniciadas por una crisis interna del régimen político

La forma más común de las transiciones es la denominada continua o evolutiva, que como vimos se originan de una crisis interna de los regímenes autoritarios, que lo llevan a un terrible desgaste y se ve forzado por la situación a iniciar la transición democrática. Para O' Donnell y Schmitter citados por César Cansino, el cambio está vinculado "a la emergencia de contradicciones entre los conservadores o 'duros' y los reformistas o 'blandos'" (Cansino:1999;18).

Durante las transiciones democráticas se presentan situaciones ambiguas que generan un alto nivel de incertidumbre la cual se presenta en dos niveles:

1) Estructural. Que concierne a las nuevas e inciertas instituciones que empiezan a surgir en una etapa que se denomina de preinstitucionalización, y que se da de manera simultánea con la etapa de desinstitucionalización donde la crisis (entendiendo por crisis el momento en lo que lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer, según la noción de Gramsci) que ésta presente que puede desembocar en

violencia. Ya que el proceso de legitimación, de lo nuevo, ocurre en una fase crítica del proceso de deslegitimación de las viejas instituciones. El problema en esta etapa es la incertidumbre sobre los rumbos que seguirá el proceso, si es la democracia o el regreso de la anterior forma de gobierno, del autoritarismo.

2) El otro nivel tiene que ver con una crisis de conducta de los actores. Las crisis es con respecto a las viejas normas y las nuevas, los viejos valores y los nacientes, los programas, las ideologías y las prácticas. Los procesos socioculturales se están alterando y no se encuentra la salida a la crisis generada por la transición, ya que surgirán patrones temporales de conducta, y otros permanecerán. En este momento nacen y se forjan las características de la nueva democracia y sus profundos desafíos.

En este nivel debemos señalar que la transición democrática como parte de un proceso inacabado y en movimiento siempre corre riesgos. Además se puede dar en tiempos cortos y en medio de proceso más largos, por ello y señala César Cansino, debemos hablar de un doble proceso, diferente y diferenciado, en primer término, por la noción y variable denominada tiempo, en segundo término, y más importante la solución final que pueda derivar de dichos proceso, encadenado al tiempo, ya sea dicha solución una liberalización política o una democratización, un proceso que puede terminar en un régimen autoritario o en una democracia, como escenarios finales, en cambio si hablamos de democratización el resultado final es una democracia.

Este sería el caso de México, donde las facciones del poder dentro del sistema político planteaban la aparición de dos modelos o alternativas de organización del Estado mexicano, profundamente diferenciables y diferentes. Para Mauricio Merino, la transición mexicana ha sido larguísimo porque no ha existido un pacto fundador, hemos tenido una transición votada, han sido, dice los electores y no las fuerzas políticas las que han dado las condiciones que abrieron el sistema político (Merino:1997;211-212).

Como señala el estudio ya clásico de Carlos Tello, llamado "La Disputa por la Nación", donde se enfrentan por el control del aparato político desde el aparato de la alta burocracia los llamados renovadores, "renos", tecnócratas o neoliberales, por un lado, con el modelo de un Estado adelgazado con una sociedad civil fuerte, con la economía siguiendo los principios del mercado. Por otro lado, los llamados revolucionarios, "dinosaurios" o políticos con un proyecto que daba continuidad al modelo revolucionario y al sistema político autoritario, donde el Estado tenía la misión social de ayudar a los grupos sociales más desvalidos, para lo cual necesitaban un Estado altamente interventor y que fuera capaz de movilizar amplios sectores de la población siguiendo la antiguas técnicas de manipulación y control social.

En este punto Ruiz Massieu considera que "es necesario así, que el poder, o una fracción del es capaz de desencadenar el cambio, admite que a sus propios intereses les conviene más cambiar que no hacerlo, que es más costoso resistir que encauzar, poner ritmo y pactar las reglas del juego."(1993;277). "En el pacto que fundamenta el cambio democrático sea una transición en sentido estricto, o una profundización y aceleración

del proceso democrático no puede quedar fuera del radio de la concentración el reconocimiento de que las formas democráticas no están reñidas con otros objetivos colectivos" (1993;278).

Lo que sí señala, toda transición, es la existencia previa de profundos problemas de legitimidad, problemas de gobernabilidad, de los sistemas autoritarios producto entre otras causas, de un crecimiento económico mundial sin precedentes en la historia del mundo, que provocó una marcada profundización de las divisiones sociales. Además de las modificaciones en las doctrinas ideológicas internacionales, estas como consecuencia de la derrota del modelo comunista ruso, tanto en plano de las ideas como de la eficiencia económica. Ahora los cambios ocurren entre otras causas, en algunos de los países anteriormente autoritarios, por los elevados niveles de bienestar económico, de una población con mayor nivel de alfabetización, y urbanización y de la ampliación de la clase media.

Durante la etapa de construcción de nuevas estructuras, estos factores tomarán una gran importancia para el desenvolvimiento efectivo del régimen que surgirá.

Los factores que inciden en la transición son:

1) **La Temporalidad** Vinculadas a las estructuras y los cambios que se viven en ese nivel, y a las coyunturas o situaciones de correlación fuerzas en situaciones particulares.

2) **El Tiempo.** Lapsos de tiempo que el cambio requerirá para consolidarse, si es coro, mediano o largo el plazo afectará ya que puede ser un liberalización o democratización

3) **La Toma de decisiones.** Qué se decide y cómo lo deciden las fuerzas políticas.

4) **Incertidumbre.** La no-solución rápida de la crisis. Lo cual inciden en el manejo adecuado del sistema que enfrenta el cambio.

Si observamos con atención a un régimen de corte comunista que transita a la democracia tendrá rasgos diferentes, puesto que su deslegitimación es producto de su ineficiencia económica y de su autoritarismo. Por lo que las demandas, de la población por mayor participación fueron motivadas por su desilusión con el modelo económico, y su ineficiencia en el desarrollo, y la asfixia política, no existía ni libertad económica ni libertad política, la base de este tipo regímenes es la fuerza, y esta termina por erosionar su legitimidad. Se vieron forzados a iniciar las reformas económicas y políticas deseando quizás llevar el control de los cambios.

Como es el caso chino sin cambios políticos y persistiendo en el modelo autoritario, el caso ruso donde la liberación política terminó por forzar la libertad económica, y la no instrumentación adecuada de ambas políticas termino por derrumbar un sistema. Fuertemente vinculados con la realidad económica tenemos los factores de carácter cultural que puede determinar la viabilidad o no del modelo democrático. "La consolidación de una democracia lleva consigo menos errores económicos en el largo plazo, ya que no conduce a oscilaciones abruptas en los programas públicos,

impulsando el reemplazo continuo de proyectos ineficientes por eficientes"(Benavides H: 1985;161).

Por otra parte, tenemos a los regímenes autoritarios que han logrado una mayor eficiencia económica y esta se convierte en un catalizador de reformas de carácter democrático, transitan a la democracia con mayor tranquilidad como son los casos español y chileno.

Durante ese proceso de aparición de creación de nuevas instituciones aparece el factor tiempo y las toma de decisiones, para finiquitar, en buena forma el problema de las transiciones que pueden ser continuas o discontinuas. Las primeras presentan una mayor participación de los actores principales del régimen que se desmorona y que, sin embargo, buscan tener el control del cambio tanto en cuanto a la dirección y la profundidad del mismo, por ello la importancia del tiempo enlazada con el carácter dinámico de la temporalidad, ya que pueden gestar transiciones continuas, rápidas y profundas, estas se vinculan con las coyunturas históricas que se presentan como propicias para el cambio democrático que vive el país en cuestión, por éste motivo son de corto tiempo. En las transiciones discontinuas, el protagonismo mayor proviene de los actores anteriormente excluidos y de los grupos políticos emergentes, el cambio es incremental, los plazos son más largos y pueden presentarse momentos de regresión e incluso de alta tensión, que se puede resolver en un conflicto, debido a ello se encuentra vinculado a situaciones de cambios estructurales de larga duración.

En ésta idea el tiempo y de temporalidad tendríamos el problema de la toma de decisiones estrechamente vinculadas, a decisiones que pueden ser; prematuras, tempestivas, diferidas, actos de última hora, decisiones superadas por los acontecimientos, intentos de ganar tiempo. Lo más importante para llevar adecuadamente una transición es el de encontrar o conocer la "cadencia o ritmo apropiado"(Cansino:1999;20), es decir, encontrar la velocidad apropiada para un proceso de cambio político. El tiempo visto de esta forma es un factor o elemento determinante del éxito o fracaso de las decisiones, más allá, del contenido objetivo que estas decisiones estén buscando.

La situación de la toma de decisiones en condiciones de variabilidad de las circunstancias, de los intereses de los actores políticos que no terminan por definir sus posturas, ayudan a crear las condiciones para el surgimiento del siguiente factor, el de la incertidumbre, por lo cual se introduce un elevado grado de ambigüedad en el cálculo político de los diferentes actores. Aquí, en este aspecto es donde la variable tiempo se denota con mayor claridad y donde se demuestra la importancia de encontrar ese ritmo, tan necesario, que permita una transición más tranquila o al menos sin sobresaltos.

Ahora, el cómo percibe la sociedad el proceso de transición, este es otro problema, que ésta estrechamente vinculado con la incertidumbre y la temporalidad del mismo. Si la transición es considerada legítima o no por los actores políticos relevantes y la sociedad, estos le dan su apoyo o se lo niegan, plantea pues los límites de la temporalidad del proceso, hasta dónde y cuánto tiempo para llegar a la democracia. Otro elemento que

es parte de la incertidumbre es lo relativo hacia dónde nos conduce el proceso, a una democracia autosostenida o no. Es decir un régimen donde las fuerzas políticas cumplan con los siguientes requisitos:

a) Sujeten sus valores e intereses al juego incierto de las instituciones democráticas.
b) Respeten los resultados de los procesos democráticos

De hecho las transiciones democráticas terminan cuando hace su aparición la democracia autosostenida esto es que:

a) Existe la posibilidad real de alternancia política
b) Cambio en las políticas pueden resultar de la alternancia política
c) Un efectivo control civil sobre los militares ha sido establecido

En palabras de Przeworski, citado por César Cansino la transición termina cuando un régimen ha logrado la "Institucionalización de la incertidumbre" (1999:23), la incertidumbre ya no es producto de la situación de indefinición del régimen, ni de esa situación de crisis de las estructuras sino del potencial resultado del juego político sujeto a las reglas de la democracia donde los actores deben someter sus propuestas y candidatos a la aprobación de la sociedad en elecciones libres y confiables que le den legitimidad al régimen.

Se habrá llegado a una democracia cuando las reglas del juego, el juego mismo de los partidos políticos, en la arena electoral, es aceptado como válido por todos, y reconocido el partido y candidato ganadores, pero la legitimación que den los partidos debe ir acompañado por el reconocimiento por parte de la población, y este apoyo debe ser dado por los demás actores políticos, con ello se facilitará la actuación del gobierno, que podrá presumir de tener no sólo legitimidad sino el consenso de la población.

## 2.9 Modelos de Transición Democrática

La transiciones a la democracia plantean un fuerte reto a la capacidad de dirección del gobierno (*governance*) y la gobernabilidad del sistema. Una transición democrática pactada, esto es, "un acuerdo de transición preparada, discutido y aceptado por los interlocutores válidos, es decir, que tengan una representatividad suficiente y que parten del reconocimiento (aunque fuera explícito) de parte del gobierno, de que el régimen prevaleciente no es democrático y de que es necesario un tránsito a la democracia para asegurar los intereses superiores de la sociedad", Javier Garrido citado por Villamil (1998;84).

Como ya hemos señalado un rasgo de las transiciones democráticas es la incertidumbre producto de impedimentos objetivos del comportamiento humano, esto sólo enfatiza la importancia del camino que se debe trazar para concluir en la democratización. "El principio de alternancia posible y tranquila de los dirigentes es la regla fundamental de la democracia electivo-representativo aunque la opción completa al sistema social establecido generalmente siga rechazada" (Hermet:1986;26).

Todo el ciclo de retirada es inestable en cuanto la posible salida, puede ocurrir violencia desde el gobierno o desde la oposición por eso la negociación es menos riesgosa para ambos. Todo un ciclo lleno de conflictos y rupturas. De nueva cuenta los reformadores deben tomar el control del régimen y negocian con los moderados de la oposición. El éxito de este modelo depende del control de los extremistas por parte de los moderados

(Cárdenas Gracia: 1997; 124-131). En este punto el problema principal para la gobernabilidad esta determinado por el grado de incertidumbre en las posibles salidas de la negociación.

Este modelo se centra en los problemas de los arreglos políticos y sociales y olvida los problemas económicos que se enfrentan en las transiciones, y en materia económica no señala Rene Villarreal en "Hacia una nueva economía de mercado institucional y participación. El reencuentro del mercado con el Estado y la sociedad" (1998), nos señala que México como el resto de América Latina se encontraban "enfrentando un proceso de transición trunca, la larga marcha inconclusa hacía economías de mercado abiertas y competitivas" (Villarreal:1998;25). Problema agudizado por la crisis sistémicas en mercados financieros internacionales. El modelo de transición esta agotado, sentencia.

La doble dimensión de la transición económica y política, convierte el problema de toma decisiones en uno nuevo y complejo, tanto para el análisis como para su resolución. Aterrizar los dos modelos el uno democrático y el otro de una economía de mercado institucional y con ello afrontar los cambios sociales, que en nuestro caso son estructurales y por ende de mayor complejidad.

Para afrontar esta situación Rene Villarreal plantea que se necesita de lo que el llama " los cinco pilares de la transición" para llegar a tener un gobierno con autoridad (de facto) para desarrollar nuevas políticas, y de la independencia y autonomía de los tres

poderes, además del cumplimiento de los derechos y obligaciones de la sociedad civil, misma que es central en este nuevo plano del desarrollo de una sociedad democrática. Los cinco pilares de la transición son:

1) **Primer pilar, la Sociedad Civil.** Con las organizaciones y grupos independientes del gobierno que persiguen un fin común.
2) **Segundo pilar, Sociedad Política.** Para seleccionar y monitorear a los gobiernos democráticos a través del uso de instituciones democráticas como partidos políticos, elecciones, reglas electorales, legislaturas. Esta es la única vía de acceso legítimo al poder, por medio del derecho lícito de ejercer el control sobre el aparato gubernamental y el poder político.
3) **El tercer pilar, el Estado de derecho**. Que debe brindar un marco normativo aceptado por la mayoría y debe establecer claramente las jerarquías de leyes y las atribuciones a cada órgano de gobierno. Este pilar es una condición sin cual no puede darse la democracia.
4) **Cuarto pilar Burocracia Profesional de servicio civil**. Compuesta por administradores del aparato estatal que den continuidad a la administración pública y sus proyectos.
5) **El quinto pilar Economía institucional.** El enlace entre el sistema económico y el político. Se necesita un conjunto de normas, instituciones y regulaciones sociopolíticamente aceptados y facultados que medien entre el mercado y el Estado (Villarreal:1998;200-206).

Lograr la transición a la democracia implica un trabajo político de alto nivel y como un requisito que ayude a su implantación de hecho los errores de los gobernantes eliminan la posibilidad de concluir el modelo ya que " los gobernantes ven en la pérdida de eficacia y eficiencia de sus políticas, la disminución de sus márgenes de legitimidad" (Villarreal:1998;254). El éxito o fracaso de la transición depende en gran parte de la calidad de su burocracia y de las capacidades de sus gobernantes pero además existen otros factores como son la " la incapacidad institucional, tanto en el ámbito económico. Como en el espacio político, para dar cauce a esta creciente polarización favorece a aparición del conflicto socio-político entre los diversos grupos frenando la consolidación democráticas" (Villarreal:1998;254).

Esto nos lleva la necesidad de establecer los marcos institucionales que permitan el desenvolvimiento más acorde las demandas de las nuevas realidades sociales, políticas ye económicas que favorezcan el transito y no lo bloqueen. Sin embargo, el aspecto institucional no será suficiente si no se registra una "mejora en el desempeño económico frena el consenso sobre las siguientes etapas en la reforma económica, social y política y se genera nuevamente un período de inestabilidad social y política" (Villarreal:1998;255).

Existen dos grandes modelos de transición democrática y tres variantes estudiados por los teóricos, cada uno de ellos manifiestan características particulares dependiendo de la ubicación geográfica del Estado, la coyuntura particular donde se dio. Uno de los modelos responde a la realidad europea y busca explicar las transiciones en dicho

continente, el otro obedece a los rasgos y características de las transiciones latinoamericanas. Las primeras fueron modelos de transición pacífica y los segundos corresponden a modelos de carácter conflictivo.

### 2.9.1 Modelo Consensual:

Este modelo reconoce tres variantes que son:

**I - Las transformaciones**. Se dan cuando la correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición sufre una alteración, que ocurre cuando la elite en el poder apuestan por la democratización en función de garantizar el control del proceso y el mantenimiento de importantes cuotas de poder. La lucha se traslada al seno de la élite gobernante que se divide, en sectores duros y blandos, siendo dominada dicha lucha por estos últimos que tratan de mantener el poder, pero, de una manera legítima, mediante elecciones, que les permita incrementar su margen de maniobra para la toma de decisiones. No desean la pérdida del poder pero comprenden que deben abrir los espacios a la oposición como un mecanismo legitimador que les favorezca en la búsqueda de los consensos para la toma de decisiones de alto riesgo.

Para Samuel Huntington, señala que la transición a la democracia puede tomar tres caminos diferentes de acuerdo a la fuerza de cada una de las partes. Y esta etapa el la denomina: **Reforma, transición o transformación.** El papel que se da tanto por el poder público y fuerzas de la oposición, el gobierno, y los reformadores, reformadores-conservadores en el gobierno, y los moderados y extremistas así como de sus

interacciones. En la reforma solo ocurriría cuando sean más fuerte los reformadores del gobierno que los conservadores. La reforma inicia cuando se decide la liberalización, por algunas de sus múltiples causas, que tiene varias fases:

1) Emergencia de reformadores en la coalición gobernante.
2) La toma del poder efectivo por parte de éstos, una vez que muere el líder del régimen.
3) Inicio de la liberalización a través de los mecanismos existentes utilizando medidas que eviten el fracaso de la misma.
4) Desarticulación de los conservadores dentro del régimen por desplazamiento o cooptación.
5) Inicio de negociación con la oposición evitando la radicalización de la misma en sus demandas sobre todo económicas.

**II - Los reemplazos**. Suponen una oposición fuerte, estructurada y con gran cantidad de apoyo por parte de la sociedad, lo cual le permite tener capacidad para imponer el cambio político de acuerdo a sus condiciones, y logra someter, a las fuerzas y actores vinculados al gobierno, lo que implica que el debilitamiento del gobierno ha destruido toda su capacidad de maniobra y sus fuerzas, organizaciones y estructuras están polarizadas y fragmentadas. Estas fuerzas son cohesionadas y rearticuladas por la oposición la cual puede aprovechar su conocimiento sobre el gobierno. Huntington a estas las denomina: **Ruptura, sustitución o colapso**. En esta la oposición es más fuerte que el gobierno y debe dominar, para que sea exitosa la transición, los

moderados sobre los extremistas en la oposición. Esto lo vuelve más riesgos al proceso ya que el desgaste en legitimidad y en pérdida del poder efectivo del régimen es muy profunda. Este procedimiento empieza después de que un régimen se encuentra exhausto, (por perder una guerra, severa crisis económica o pérdida de legitimidad) es desplazado por la oposición. Tiene tres fases, la lucha que produce la caída, la caída y la lucha después de la caída:

a) Los Reformadores democráticos en el régimen son débiles.
b) En la segunda fase, la oposición toma el poder en ocasiones sin utilizar la violencia, pueden formar coaliciones, o los ex gobernantes son procesados o exiliados.
c) La tercer fase la de mayor virulencia. Antes de la caída los grupos están unidos. Después sobreviene la lucha por el control y distribución del poder y sobre la naturaleza del régimen. Sólo si los moderados tienen poder se consolidará la democracia.

**III - Traspaso**: Se articula a partir de una situación intermedia, en donde existe, más bien, un equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición, que no está claramente definido quien podrá tomar el control del nuevo régimen. Como se encuentran ante la situación de impedir el predominio de alguno de los actores recurren al expediente de pactar las condiciones, ritmos y profundidad del proceso de transición. Este tipo de variante suelen ser los idóneos ya que el acuerdo efectivo suele crear las mejores condiciones para el nuevo régimen, además que las vuelve más ordenadas, seguras y confiables disminuyendo la incertidumbre durante el periodo de transición. Ya que el

acuerdo político plantea las condiciones de competencia real sobre bases de mayor equidad. En segundo lugar, las partes aceptan también la posibilidad de triunfo de su rival, en tercer lugar, disminuye el nivel de discrecionalidad de ciertos actores y se incrementan los criterios de racionalidad. Al plantear los ritmos y grados de profundidad se reduce la incertidumbre de la temporalidad y del desconocimiento de los rumbos a seguir en la construcción del nuevo régimen. Los actores políticos no se ven en la condición de incertidumbre y puede controlar y manejar de manera más coherente, su futuro debido a que conocen los cambios en las estructuras y los cambios que deberán ocurrir en los valores los individuos.

Esta etapa la denomina Huntington la llama **Retirada (Extrication):** Es central la interacción entre reformadores del gobierno y moderados de la oposición, cada uno debe controlar a los antidemocráticos y radicales en sus extremos. Es un tipo intermedio entre la ruptura y la reforma. El régimen autoritario es débil porque no ha sabido actuar adecuadamente ante los desafíos que le impone el cambio, no se colapsa y juega un papel central en la transición. La democratización se logra por las acciones del gobierno y de la oposición. De dan reformas por negociación entre los moderados del gobierno y de la oposición. Fuerzas partitarias y la oposición o puede desalojar al régimen, reconociendo la incapacidad de poder determinar el futuro del sistema por sí solos. La retirada comprende:

d) El gobierno inicia alguna liberalización y comienza a perder poder y autoridad.

e) La oposición explota esta pérdida y debilidad del gobierno y expande sus actvidades con al esperanza de que en el corto plazo será posible la caída del gobierno.

f) El gobierno suele rehacer su poder y contiene las presiones de la oposición, y

g) El gobierno y la oposición perciben un empate y empieza a explotar las posibilidades de negociación la transacción.

Este es el ejemplo de la transición española producto del llamado pacto de la Moncloa, una ruptura pactada, ya que el objetivo del mismo no fue otro que el de la construcción de un nuevo arreglo institucional, de una nuevo Estado español, con un marco legal que le permitía a los españoles manifestar que clase de país deseaban ser. Ese arreglo se concretiza con la nueva constitución española, donde se garantizaba la actuación de los actores políticos anteriormente excluidos y señalaba las nuevas reglas del juego democrático español que terminaron por ser aceptadas cuando se dan las elecciones que pierde el partido gobernante y heredero del antiguo franquismo y los actores todos aceptan la voluntad del pueblo español. El triunfo del PSOE de Felipe González, un antiguo militante político de la izquierda comunista española, cuya actuación era clandestina tanto del político como su partido demuestra la importancia de las negociaciones que permiten la inclusión de antiguos exiliados, que se prestigian las reglas y las elecciones.

Ahora el modelo de traspaso implica que se den una serie de condiciones que permitan la transición sin una ruptura violenta y que son:

1. Un contexto internacional propicio para la transición a la democracia.
2. Un papel menor de las fuerzas armadas en la articulación y vigencia del orden anterior, además de que si el régimen surgió de una lucha armada, esta ocurrió mucho tiempo atrás y las heridas de la guerra en la sociedad civil se han cicatrizado.
3. Una sociedad civil activa y menos polarizada ideológicamente. Los individuos se desplazan de la sociedad civil a la política de una manera más notoria, esto se expresa a través de un sensible incremento de la movilización política por parte de todas las organizaciones y miembros que constituyen a la sociedad civil y los parámetros para medirlo son: el número de personas que plantean este desafió, intensidad con que se plantea, la importancia de la demanda para los grupos sociales políticamente relevantes. Un último aspecto estrechamente relacionado con el desempeño de la sociedad civil es la articulación y dinámica del sistema de partidos que la acompaña.
4. Hay un pacto. Se da la existencia de un arreglo entre las partes que permite que la transición sea pacífica.

### 2.9.2 Modelo Conflictivo:

Este tipo de modelo se dio básicamente en Sudamérica. Corresponde al llamado esquema del ***reemplazo***, que supone un colapso del régimen político en tanto que la oposición llega a alcanzar la fuerza organizativa y la capacidad necesarias para derrocar a los gobernantes autoritarios. Las características que aparecen en este tipo de transición son:

1. Se produce una profunda fisura en el interior de la élite gobernante. Duros y blandos, conservadores y renovadores, que termina en el colapso del gobierno. Por lo mismo los cambios son profundos y estos cambios pueden o no dirigir al sistema a la implementación de un modelo de democracia

2. Se presenta un alto nivel de incertidumbre. Esto provoca que los viejos grupos, los que sustentaban el poder por años y de manera autoritaria, traten por todos los medios de mantener el viejo orden y proteger sus intereses utilizando todos los medios y recursos para obstaculizar el proceso o de manera directa impedirlo.

3. No hay un pacto político para normar la transición. Aquí no ocurre un proceso ordenado, graduado, para la instauración de un régimen democrático, aquí no ocurre un traspaso, sino, un reemplazo. Existen por el contrario las siguientes condiciones:

a) Una situación desfavorable en el contexto internacional. La democracia de un país no es considerada como un requisito para mantener relaciones con sus vecinos y si un estorbo que amenaza sus propios regímenes autoritarios.

b) Existe un alto grado de militarización y un carácter represivo de los regímenes. Los modelos de regímenes burocráticos autoritarios, asumieron el papel central en la definición y el manejo de las políticas económicas. Sintieron que tenían una misión mesiánica de la seguridad nacional en un mundo polarizado por la guerra fría. El orden fue alcanzado al precio de desarticular la sociedad civil y destruir allí donde había democracia, a la misma. Esto implicaba que la transición debía empezar por la reconstrucción de la sociedad civil con valores democráticos y con un grupo militar con suficiente poder para condicionar el proceso de transición. Crear una nueva relación civil–militar, que sea aceptada por ambas partes, saldar cuentas con el pasado sin desbaratar la transición.

c) Una sociedad civil débil y un sistema de partidos en formación (protopartidos o sin suficiente grado de organización) y polarizados. Ciertamente en los periodos previos se dio una alta movilización de las masas, suscitados en los momentos de crisis autoritaria, pero esta movilización presentaba la característica de un bajo nivel de organización y eran más espontáneos que articulados y sin algún grado de continuidad.

## 2.10 Liberalización Política

Antes de hablar sobre la liberalizaciones políticas debemos dejar claro que son acciones políticas, esa traducción de las preferencias en acciones concretas como dice Deustch; "la acción política es un conjunto de preferencias y planes explícitos diseñados para hacer un poco más predecibles y coherentes los resultados de una serie de decisiones futuras ... Cuantas más decisiones debe tomar un gobiermo, mayor es su necesidad de una política" (Deutsch:1988;113).

Por liberalización política César Cansino entiende: "Es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad de régimen "(1999;45) En este tipo de procesos se flexibilizan los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocer plenamente sus prerrogativas: " Todo proceso de liberalización política implica un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia políticos consentidos y garantizados por el régimen autoritario en cuestión" (Cansino:1999;46).

Para Guillermo O'Donell citado por Villamil, "la liberalización es el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos o grupos sociales ante los arbitrios o ilegalidades cometidas por el Estado o por terceros" (1998;85). "Liberalizar un sistema autoritario supone cambios de largo alcance, por ejemplo, los que se derivan de la

disolución de los mecanismos de control de la participación y de la consecuente pluralización " (Loaeza:1993;48).

Los gobernantes del régimen no democrático puedan iniciar la liberalización por varias razones entre otras:

1. El régimen autoritario ha cumplido con la necesidades funcionales que le dieron origen;
2. Perdida de legitimidad del régimen;
3. Conflictos internos que no logran conciliarse dentro de la coalición gobernante, y
4. Por presiones externas que obligan al régimen a revestirse de una apariencia democrática.

**Otras causas serían:**

a) Se observa a la democracia como un régimen más apropiado para organizar la vida política.

b) Por un cisma en la fuerzas armadas, si el régimen era militar, y los grupos internos de las fuerzas armadas ha entrado en una fase de lucha interna por el poder.

c) Como consecuencia de un colapso socioeconómico que le ayudaba a darle sustento, al tener eficacia económica.

d) Una última opción es un fracaso militar, que termina por cuestionar la legitimidad del sistema. (Villamil:1998;117).

Para Prezoworski, la pérdida de eficiencia como de la legitimidad son decisivas para provocar el inicio de una liberalización (Cárdenas Gracia:1993;118). La clave del cambio sin ruptura esta en la mayoría prudente de la sociedad la de quienes "definen sus posiciones políticas a partir de la protección de su patrimonio y de sus espacios laborales, familiares y de dignidad personal (Camacho:1994; 114). Y agrega que "cuando esa sociedad se mueve hacia el cambio se debilitan las resistencias y se facilita el cambio" (Camacho:1994;31).

Esto nos lleva a la aparición de nuevas fuerzas políticas y la reaparición de fuerzas anteriormente excluidas que genera una etapa de transformaciones que implica una nueva articulación y rearticulación de las relaciones existentes en el interior de un sistema político que está transitando de una etapa de autoritarismo a una de mayor libertad. De un sistema de partidos no competitivos, o de un partido hegemónico, a uno semicompetitivo y después, quizás a uno competitivo. Pero dicho proceso es gradual y limitado desde la cúspide, la cual se encarga de diseñar y dirigir dicha transformación. Un modelo más cercano a la noción de transición que tiene Ruiz Massieu. La lógica de este proceso en sistemas autoritarios es que termina eventualmente con ellos. La liberalización mexicana no fue parte de un proyecto sino como dice Loaeza "un reflejo condicionado, la reacción de un mecanismo autoritario que se activa en coyunturas de movilización" (Loaeza:1993;48).

Para Guillermo O'Donell y Phillipe Schmitter, los "gobernantes autoritarios pueden tolerar y hasta promover la liberalización en la creencia de que al abrir ciertos espacios

para la acción individual y colectiva puedan aliviar diversas presiones y obtener información y apoyos necesarios sin alterar la estructura de autoridad, o sea, sin tener que dar cuenta a la ciudadanía de sus acciones o someter el resultado a elecciones libres y competitivas, su pretensión de gobernar; en la bibliografía a veces a esta forma de gobierno se le ha dado el rótulo eufemístico de 'democracia tutelar' o también 'autoritarismo liberalizado' o dictablanda' (Villamil:1998;85-86). Luis F. Aguilar Villanueva sostiene que el presidencialismo mexicano tuvo una posición favorable ante el reclamo democrático en los noventa "generando progresivamente condiciones institucionales, políticas y administrativas que han contribuido a impulsar y orientar el proceso" (Aguilar:1994:41).

Sólo podemos hablar de un proceso transición democrática cuando la liberalización política conduce a una democratización y a la consolidación de una democracia autosostenida. Proceso que lleva siempre el riesgo de que no ocurra dicha democratización y sí eventualmente se da un regreso al estadio anterior. Además la liberalización responde a una estrategia adaptativa y no negociada.

Dinámica del proceso

a) Las estructuras de autoridad de un régimen autoritario pueden iniciar un proceso de liberalización política cuando el nivel de legitimidad del régimen muestra una tendencia decreciente y cuando la movilización social conflictiva

muestra una tendencia creciente. La élite controla el proceso de liberalización buscando.

1) Revertir o atenuar la tendencia deslegimitizadora
2) 2) Llevar en un plano institucional y mucho más controlado el proceso.

b) Cuando el impacto del proceso es positivo, la participación política se incrementa , la competencia política también se incrementa y el riesgo de desestabilización, de ingobernabilidad, del régimen autoritario disminuye. En esta etapa como sostiene O'Donell y Schimitter como "la extensión de la libertades civiles del régimen autoritario; es la fase de apertura y tolerancia. En ella el régimen no democrático concede ciertos derechos, tanto individuales como colectivos, pero por sí solo es insuficiente para lograr la democracia (Villamil;116). Estos derechos son los básicos; de asociación política, de libertad de prensa e información y ésta extensión de derechos se da a la oposición.

c) El pluralismo liberalizado puede fluctuar a niveles controlables o manipulables y el gobierno pude manejar ciertos aspectos. En ésta fase el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición y el establecimiento de una legislación y organismos electorales imparciales, además de la construcción de mecanismo constitucionales para establecer reglas de ganar-ganar y dejar de un lado el juego suma-cero.

d) Un agravamiento en las condiciones políticas y sociales puede traducirse en una crisis política que termine por profundizar las divisiones en la élite existente y la oposición adquiera más presencia. Esto implicaría una mutación en el sistema de partidos políticos, cambios realmente considerables que permiten a los partidos: Mayor autonomía, mayor competitividad y una mayor influencia en la toma de decisiones. En este sentido Villamil, sostiene que "ninguna liberalización puede evitar que se produzca movilización y conflicto entorno a los grupos que no se ven afectados por los beneficios de la misma (1998;192).

e) En este nivel la dinámica de la crisis autoritaria pone al régimen en una encrucijada donde se percibe la democratización del mismo como una salida posible a los problemas que está resintiendo en estos momentos.

f) En esta etapa puede ocurrir: Un colapso del régimen que nos lleve a la democratización, la reconstitución y reconsolidación del régimen anterior. Es el momento donde la gobernabilidad se ve como una variable importante a cuidar por parte del régimen anterior y también por parte de los nuevos actores políticos que quieren transitar a la democracia sin un rompimiento traumático. Este es un proceso más o menos largo, que busca neutralizar institucionalmente el conflicto y dar legitimidad al régimen anterior o al nuevo por la vía de la competencia partidista y electoral, aunque dicha competencia sea controlada por el régimen.

La liberalización puede en cierta etapa convertirse en un proceso disfuncional para el sistema, es decir, convertirse en un problema de ingobernabilidad, lo cual nos lleva las siguientes posibilidades, siempre controladas por el régimen y siempre pensando en la gobernabilidad. Control del régimen de todo el proceso lo que Ruiz Massieu, denomina ingeniería política. Dichas posibilidades son:

a) Dar marcha atrás a la apertura política mediante soluciones de fuerza.
b) Negociar la transición democrática con las fuerzas emergentes con el ánimo de conservar algún protagonismo en el nuevo régimen.

Los niveles de funcionalidad en el proceso de liberalización política descenderán y afectarán la gobernabilidad cuando:

a) Se incrementen las tensiones y conflicto entre la coalición dominante
b) Surjan transformaciones socioeconómicas en condición de alterar las líneas de conflicto existentes
c) Baje el grado de eficiencia decisional del gobierno
d) Cuando se incrementan la movilidad política de los diversos actores
e) Cuando se incrementan los niveles de radicalización y de polarización de la oposición
f) La existencia de presiones exógenas sobre la vida interna que vive el país.

Soledad Loaeza señala que una liberalización exitosa no necesariamente es aquella que desemboca en una democratización, como lo afirman muchos autores, sino "que su éxito también puede consistir en que se convierta en un arreglo definitivo que obedece a una lógica propia. (1996;174)

Liberar a un sistema autoritario implica cambios a largo plazo, mismos que generan la disolución de los mecanismos de control de la participación y da como resultado la pluralización. La élite siempre trata de mantener el control, el proyecto es suyo a pesar de que pueda recibir el apoyo o las demandas desde abajo. Es una alternativa de la élite que amplia las bases sociales de la estructura política, y sin embargo la misma élite puede dar marcha atrás al proceso y también puede permitir soluciones pragmáticas. Sin embargo, al ser una política pensada y proyectada a largo plazo los países sufren cambios estructurales que afectan directamente las decisiones de la misma élite sobre la salida del sistema.

"El grado de incertidumbre en una trayectoria de liberalización parece mucho mayor, en la medida en que es un proceso abierto sujeto al impacto de acciones pragmáticas" (Loaeza:1996;175). Y esto ocurre así por que existe un bajo nivel en la institucionalización de la incertidumbre democrática, misma que en una sociedad democrática se concentra sólo en el resultado de la elección, y no en otros temas como los problemas postelectorales ó en asuntos de otro orden. Para Benavides H. y Murrillo de la Torres advertían sobre "la liberalización es un proceso para generar los medios políticos para la democracia y modificar el pluralismo limitado a través del

reconocimiento de nuevos grupos o partidos. Pero es absurdo emprender una liberalización política cuando ya existen los medios para una democratización" (Benavides H: 1985;170).

## 2.11 Democratización

La democratización es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista. Connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación, garantiza previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes. Para Ninou, "un indicador decisivo en la consolidación democrática es el papel que juegan los partidos políticos y el sistema de partidos en estos procesos (19996;76).

Se caracteriza por la existencia de un consenso y un compromiso que se materializa entre las distintas fuerzas participantes. César Cansino define la democratización como: "Constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de ) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos" (Cansino:1999;45). En los procesos de democratización, señala Robert Dahl (1991:259), (La democracia y sus críticos.(1991) Argentina. Paidos) es un fenómeno histórico de ampliación de la representación y la lógica de la igualdad en sistemas políticos de gran tamaño.

Pasa por la ampliación del sufragio (el voto femenino, la reducción de la edad para votar), la modificación de los sistemas electorales para que los votantes estuviesen mejor representados y, en fin, asegurando que las elecciones fuesen libres e

imparciales( Dahl:1991;260). Para que funcione una democratización se debe empezar, dice Bunning, por democratizar a los partidos, en lo que el denomina la "cogestión democrática" con la participación de los grupos de la sociedad (Bunning:1994).

La democratización no significa sólo adoptar la viejas instituciones democráticas al Estado Nacional, sino reemplazar la antigua forma de representación a una nueva forma de gobierno representativo, y dejando de lado la democracia directa. Esta nueva forma de democracia reduce la participación media de los ciudadanos. (Dahl:1991;262), los Estados nacionales presentan una mayor diversidad política, social, religiosa e incluso étnicamente, por cuestiones de estilos de vida y ocupación.

La democratización en México dice Aguilar (1994) tuvo que ver con la necesidad de poner frenos y controles a gobiernos que fueron vistos como amenazas a sus esfuerzos, patrimonios, y expectativas futuras. Ya que como señalaba Camacho que "en los próximos años podría surgir movilizaciones sociales y de opinión pública que buscaría romper los ejes del control político del régimen y hace posible el cambio democrático" (Camacho:1994;31).

La democracia y los Estados Nacionales y su diversidad señala que "se multiplican las divisiones políticas y apareció el conflicto como aspecto inevitable de la vida política, aceptando en el pensamiento y en la práctica como rasgo normal y no aberrante" (Dahl:1991;263). Con los conflictos al ser la expresión de la naturaleza humana no podía suprimirse la libertad y el recelo entre las facciones, la solución esta en el

incremento del tamaño del Estado, supliendo a las ciudades estados donde los conflictos quedan suprimidos.

"La democratización dice Soledad se refiere al arreglo institucional definitivo, cuyos mecanismos y actores están bien identificados en el reconocimiento de derechos y obligaciones que están detrás del proceso de ciudadanización" (1996:175). Como decía Carlos Castillo Peraza "la democracia y tolerancia caminan juntos porque la democracia es un sistema complejo que vive de la confrontación de ideas contrarias" (Castillo:1993)

La dinámica del proceso es:

Algunos aspectos para distinguir en un proceso de democratización son: El nivel de pluralismo. El cual es el resultado de la diversidad de características al interior de un país y los niveles pueden ser:

a) Pluralismo limitado: Donde sólo los partidos políticos tienen algún grado de libertad

b) Pluralismo liberalizado: Medianamente institucionalizado consentido por el régimen anterior. Es un modelo catalizador que puede profundizar la crisis de un régimen y acelerar el proceso de democratización

c) Pluralismo competitivo: Este modelo es propio de las democracias autosostenidas.

Przeworski, citado por Silva-Herzog Márquez, "ubica el momento el momento crucial de la democratización en el instante en que el núcleo autoritario ya no puede revertir los resultados del proceso político formal" (Silva-Herzog: 1999;57).Esta situación del tipo de pluralismo que existe nos lleva necesariamente al subsistema de partidos y a la tipología de los mismos; los cuales pueden ser protopartidos o antisistema. En el primer caso, los partidos apenas están en formación y en el segundo, los partidos buscan deslegitimizar al régimen. Si los partidos actúan conforme a las reglas y mueven a la legalidad están siguiendo una estrategia de democratización.

También pueden se desleales, semileales o leales y esto los llevaría a adoptar prácticas que los lleven a la democratización o no. Puede ser también que los partidos sean faccionales que desarrollan su actividad al interior de las elites, sectoriales que practican su actividad en función del interés de grupos, y por ultimo subversivas y antisistema, es decir que buscan la ruptura violenta del sistema.

La oposición puede ser.

a) **Protoestructural.** En formación y fragmentada
b) **Estructuración simple.** Poseen aparato central reconocido pero no tienen grandes militancias

c) **Institucionalización.** Organizaciones estructuradas y con procedimientos internos clarificados, puede no sólo articular y agregar demandas sino traducirlas a políticas

El cambio o la transición de un sistema de partidos no competitivos a uno semicompetitivo o competitivo, y por ello llegar a la democratización, se puede percibir al considerar los tres siguientes factores:

a) La orientación política y las predilecciones ideológicas de la población hacia la democracia.

b) Las percepciones, valores, cálculos, estrategias decisionales y desarrollo de las elites políticas, en particular partidista para lograr atraer el soporte electoral.

c) Los factores institucionales, tales como el tipo de reforma política o acuerdo electoral creado.

Como conclusión podemos retomar las palabras del ideólogo inglés quien sostiene que se requiere según Giddens (1998) nuevas formas democráticas distintas al proceso ortodoxo de votación, debe descender hacía la sociedad civil y llegar hasta la familia clave de la nueva política. Todo ello para que no sólo funcione la misma democracia sino para que el sistema en su conjunto logre los grado de eficiencia y eficacia con el

grado necesario de estabilidad necesarios, para el mejoramiento de los integrantes de estas sociedades.

Ya en 1980 decía Camacho Solís que el sistema político mexicano había dos fenómenos que llamaban la atención "uno es la capacidad de recuperación que tiene. Otro es la incredulidad generalizada de los ciudadanos hacía la actividad política" (Camacho:1980;87). Eso ya no pasaba, el sistema había cambiado tanto que ya no era el mismo.

## 2.12 Los conceptos operativos.

Después de realizar la revisión de las distintas literatura teórica y una vez hecho el análisis de los postulados teóricos de la Gobernabilidad, de la Ingobernabilidad, la *Governance,* la Transición a la Democracia, Liberalización Política y Democratización. Terminada la revisión se eligieron las definiciones más acordes para nuestra investigación. En primer lugar se utilizará la definición de **Gobernabilidad** que realizó Michael Coppedge quien sostiene que

"la gobernabilidad descansa en una relación armónica entre los llamados actores estratégicos de un sistema político, entendiendo por actores estratégicos aquellos que poseen suficiente poder para alterar el orden público afectar el desarrollo económico cambiando o frenando su curso. Ya porque sean dueños de determinado factor de la producción, dirigentes de grupos capaces de amplias movilizaciones ó poseedores de fuerte influencia en la maquinaria estatal. La estabilidad y la aceptaciones de los tipos de relaciones existentes entre los actores estratégicos determinará la situación de gobernabilidad de un Estado".

En cuanto al concepto de **Ingobernabilidad**, se utilizará la idea planteada por Camou, al definirla como un concepto "límite" que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política, producto de una incapacidad de los gobernantes para enfrentar las demandas. En las palabras de Prats, "la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un

elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales – y de la comunidad internacional coadyuvante – para asumir y procesar democráticamente el conflicto ( Prats:2000).

Sobre el concepto de ***Governance***, sobre esto nos dice Gómez Buendía, citado por Camou no dice; que este tema tiene tres dimensiones y son las siguientes:

d) La transformación de la voluntad popular en decisión Estatal.
e) La efectividad de la decisión estatal
f) El control de la acción gubernamental, mediante el rendimiento de cuentas a la población, el "accountability".

Sobre este mismo tema de la governance el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció en 1997 un concepto más complejo e integral según el cual la gobernación es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, llevado a cabo por la autoridad política económica y administrativa

En cuanto a la definición de **Transición a la Democracia** usaremos la de Ruiz Massieu quien la definía del siguiente modo. "La transición democrática es un proceso de cambio cualitativo por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que ese cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en un corto tiempo."(1993;271)

Otro concepto central es el de **Liberalización política** y de ella nos dice César Cansino: "Es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad de régimen" (1999;45)

El último concepto que usaremos es también de César Cansino, quien define la **democratización** como: "Constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de ) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos" (Cansino:1999;45).