

Gobernabilidad y partidos políticos después del 2006

*Juan Pablo Navarrete Vela**

La intención del siguiente artículo es exponer las características de la gobernabilidad, la influencia de los partidos políticos y los retos actuales en el sistema político mexicano. He agrupado la explicación en tres secciones para analizar teórica y empíricamente la relevancia del tema. El objetivo central es precisar que la gobernabilidad no se reduce al buen gobierno, puesto que implica cuestiones sociales y responsabilidad directa de los partidos políticos.

La estrategia metodológica parte de la teoría de sistemas, relacionada con elementos de la teoría de los partidos políticos y del institucionalismo. La estrategia comparativa será útil para delimitar similitudes y diferencias teóricas y empíricas. Entiendo el sistema político como el principal soporte para la actividad política, económica, social y cultural. En él intervienen diversos actores políticos, así como la utilización de entes administrativos para mantener el *status quo*.

Palabras clave: gobernabilidad, democracia, elecciones, gobernanza, Congreso de la Unión.

Governance, political parties in post-presidential election context, 2006

This article discusses the characteristics of governance, the influence of political parties and the current challenges of the Mexican political

* Candidato a doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, sus líneas de investigación son partidos políticos y procesos electorales, gobernabilidad y democracia y liderazgo político. Correo electrónico: jpnvela@hotmail.com

system. In order to analyze the relevance of the subject both theoretically and empirically, this paper is divided in three sections. The main purpose of this paper is to show how governance is not reduced to good government, but implies both social issues and direct responsibility of political parties. The methodological strategy of this paper is based on the systems theory, and soul elements of institutional and political parties' theories.

The comparative strategy will be useful for establishing differences in theoretical and empirical spheres.

Keywords: governance, democracy, elections, House of Representatives.

El trabajo muestra la relevancia de la gobernabilidad como mecanismo de negociación entre el Poder Ejecutivo y los partidos políticos. Así mismo, reflexiona cómo ésta es un elemento fundamental para el acercamiento e impulso de iniciativas y proyectos de carácter nacional.

Examinar la evolución del sistema político y los instrumentos de diálogo del Congreso permiten conocer las transformaciones e influencia de un sistema de partidos más competitivo y plural.

El trabajo permite evaluar, a partir de las características de la gobernabilidad, el proceso de perfeccionamiento y consolidación de la democracia en México.

Los aportes de esta investigación no sólo se enfocan en cuestiones empíricas, sino en aspectos teóricos de la gobernabilidad, el sistema político mexicano y los retos actuales del Poder Ejecutivo.

Los temas tratados se relacionan directamente con la función del Congreso de la Unión y el impacto de los partidos como promotores de un ambiente de gobernabilidad y estabilidad.

Un aporte fundamental se orienta a examinar la elección presidencial de 2006, las campañas electorales, el papel de los candidatos y la influencia del Poder Ejecutivo antes y después del resultado definitivo.

Considero que el artículo "Gobernabilidad, partidos políticos en el contexto posterior a las elecciones presidenciales de 2006" aporta, a través de una metodología comparativa, aspectos teóricos sólidos para estudiar la relación del liderazgo político en un contexto de gobierno dividido.

La intención del siguiente artículo es exponer las características de la gobernabilidad, la influencia de los partidos políticos y los retos actuales en el sistema político mexicano. He agrupado la explicación en tres secciones para analizar teórica y empíricamente la relevancia del tema. El objetivo central es precisar que la gobernabilidad no se reduce al buen gobierno, sino que implica cuestiones sociales y responsabilidad directa de los partidos políticos.

La estrategia metodológica parte de la teoría de sistemas, relacionada con elementos de la teoría de los partidos políticos y del institucionalismo. La estrategia comparativa será útil para delimitar similitudes y diferencias teóricas y empíricas. Entiendo el sistema político como el principal soporte para la actividad política, económica, social y cultural. En él intervienen diversos actores políticos, así como la utilización de entes administrativos para mantener el *status quo*.

Características de la gobernabilidad

De entrada, encuentro una relación entre gobernabilidad democrática y partidos políticos, pues considero que son un actor primordial en la toma de decisiones ante los espacios legislativos. Por partido entenderé

[...] una organización duradera, cuya esperanza de vida sea superior a la de sus dirigentes. Estable, dotada de relaciones regulares y diversificadas. Una voluntad deliberada de los dirigentes locales y nacionales para tomar y ejercer el poder –solos o en coalición– y no sólo de influir sobre él (La Palombara y Weiner, 1966, 35).

A partir de entender a los partidos como una organización clave, las relaciones regulares se presentan en las instancias judiciales, electorales y de representación ante los órganos gubernamentales.

Al interior de los partidos también existe un proceso de representación y una estructura organizacional con reglamentos y estatutos regulares. Al decir “regulares” no señalo que sean completamente democráticas y transparentes, sino constantes.

Un segundo concepto útil para caracterizar la gobernabilidad es el de sistema político.

Por sistema político nos referimos al conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de dominación política y administración social, así como personal directivo que (en sus interacciones con los ciudadanos y los grupos) las sostiene y las utiliza (Camacho, 1977, 613).

Éste es fundamental para comprender la función de cada parte del sistema, pues la interconexión es directa y los efectos se presentan en los diversos componentes. En este caso, la gobernabilidad incide en el funcionamiento efectivo y eficiente de las estructuras¹ (Selznick, 1952, 194) políticas, sociales y administrativas del gobierno; también incluye responsabilidades ideológicas ante los nuevos desafíos de la globalización.

La gobernabilidad la entiendo como un proceso político dinámico, en la cual las diversas partes se acomodan de acuerdo con la coyuntura política; dos factores son fundamentales: el poder y la autoridad. Estos aspectos logran permear en el funcionamiento de las instituciones públicas, los cuales logran o no metas y objetivos para el desarrollo político, social y económico.

La idea de proceso dinámico la he adoptado del trabajo de Bruhn (1997), quien señala un esquema de análisis muy sugerente. Éste es útil para explicar el proyecto político del gobierno. Estudia las causas, el entorno y los efectos de los partidos políticos en el sistema político. El segundo elemento expuesto es la cooperación mutua. Sobre este aspecto el contexto es esencial para construir una explicación acerca de la gobernabilidad.

El tercer y cuarto son la consolidación en la toma decisiones, así como la estabilidad y coherencia de los documentos o proyectos.

Por gobernabilidad es pertinente acotar el siguiente significado:

¹ Estructuras formales: racionalmente ordenadas a sus objetivos. Estructura informal: reflejo del esfuerzo espontáneo de los individuos y subgrupos por controlar las condiciones de subsistencia. La estructura informal termina por ser a la vez indispensable e influyente en el mismo sistema formal de delegación y control.

La gobernabilidad puede ser entendida como la capacidad de gobernar, diseñar y ejecutar políticas públicas con eficacia y eficiencia. La relación entre la reducción y resolución de los problemas que plantea una sociedad compleja. Ambas capacidades se desenvuelven sobre la base de ciertos modos y patrones de gobierno que implican un determinado diseño institucional de relaciones entre poder ejecutivo y parlamento, de las relaciones entre los actores políticos, y entre estos y el aparato estatal (Faxas, 2004).

A partir de esta definición, la gobernabilidad democrática incluye la interrelación e interconexión de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las instancias legislativas (Cámara de Diputados y Senadores), y la influencia clave del Poder Judicial en la mediación de los conflictos y controversias entre los diversos ámbitos de gobierno.

No podemos reducirla a una interpretación instrumental de la política, sino extenderla a los diversos ámbitos de gobierno. Por tanto, está estrechamente ligada a la capacidad, no sólo personal, sino profesional de ejercer el poder público.

Al principio de este trabajo señalé la pertinencia de entender la gobernabilidad más allá de la simple eficiencia del gobierno. Es claro que operar la estructura gubernamental no es tarea fácil, las acciones necesitan consenso y legitimidad ante la ciudadanía. La relación entre los Poderes de la Unión y los ciudadanos ha sido lejana, ya que no existen estímulos más allá de votar cada tres o seis años. Un pendiente es incorporar y perfeccionar mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, plebiscito, y consultas ciudadanas, para propiciar la vinculación activa de los ciudadanos a las decisiones del gobierno.

La gobernabilidad ejercida en México necesita orientarse no sólo a la rendición de cuentas de las instituciones públicas, sino a una relación que vaya más allá de un simple acceso a la información.

Antes de continuar con la explicación me parece pertinente distinguir entre los términos de *gobernabilidad* y *gobernanza*, los cuales a pesar de incluir contenidos afines, no expresan lo mismo.

El concepto de gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. A pesar de que hay numerosas diferencias en la manera en que es definido y utilizado, existen elementos comunes tales

como el énfasis en las reglas y las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad, y la eficacia y la atención a nuevos procesos y acuerdos públicos y privados (*Véase* Kooiman).

Esta definición de gobernanza se enfoca hacia cuestiones de cooperación social, así como a la relación existente entre asuntos públicos y privados. Para Jan Kooiman los mecanismos de respuesta son analizados desde una óptica de interacción socio-política. Además, se rodea de elementos sociales fuera del gobierno. Por contraparte el concepto de gobernabilidad se orienta en la mayoría de los estudios a la eficiencia y eficacia.

La perspectiva de sistemas que he propuesto refiere a la gobernabilidad como un proceso, en el cual la participación de actores sociales y políticos es constante, y la aparición de conflictos es vista desde una noción positiva como lo señala Giovanni Sartori: los partidos políticos son como un “sistema político en miniatura, ya que en sí y por sí mismo el partido tiene una estructura de autoridad, un proceso representativo, un sistema electoral, así como subprocesos para reclutar dirigentes, definir y resolver conflictos internos.” (Sartori, 1992, 12). A través de los conflictos, se dirimen diferencias y se logran establecer innovaciones. En cambio, si todo permanece estable, sin cuestionar las acciones, los actores políticos fuera del gobierno son débiles y no son capaces de presionar a la administración federal. Sartori propone el término para solucionar los conflictos como “institucionalizar el disenso”. Los conflictos pueden ser vistos desde dos ópticas: negativa y positiva. La primera como la falta de autoridad y la segunda como oportunidad de adaptación. Las organizaciones que no modifican sus objetivos, están destinadas a desaparecer y mantener tensión entre las partes. En este caso, si el gobierno no establece medidas y mecanismos para aumentar el nivel de gobernabilidad, las tensiones políticas se incrementan hasta propiciar descontento social.

El académico Theodore Lowi señala lo siguiente acerca de la solución de conflictos:

Para la estabilidad de los grupos y la eficacia para resolver conflictos se necesita la negociación; al mismo tiempo, la cohesión del grupo mayor

se conserva en razón de las metas que comparten los grupos particulares que lo constituyen, ya que ningún grupo dominante puede contener el conflicto partiendo, subdividiendo y distribuyendo casi al infinito los intereses y beneficios en juego (Lowi, 2003, 110).

El trabajo de Lowi concibe al grupo decisor como una cohesión del grupo mayor similar al de coalición dominante de Angelo Panebianco (1986). El trabajo del autor destaca la unidad, el entendimiento, los arreglos pacíficos, institucionales y no institucionales. El respeto de las prácticas informales es vital para que el gobierno alcance mayores niveles de gobernabilidad, y así logre sus objetivos, metas y fines.

En este artículo, la cohesión del grupo mayor es esencial para equilibrar el roce entre las estructuras que integran el sistema político. La definición de Lowi coincide con lo expuesto por Panebianco en aspectos como el consenso, comunicación política e integración de intereses, la estabilidad y la unidad del grupo dirigente. Lowi introduce el elemento de la eficacia y la negociación en la solución de problemas. La perspectiva muestra una relación donde la imposición no es el medio para la estabilidad, sino que se construye mediante el diálogo e inclusión de diversos puntos de vista. El poder se observa de manera distributiva-horizontal entre los actores políticos y el funcionamiento de las instituciones que interactúan en el sistema. Hasta aquí he expuesto algunas consideraciones acerca de la gobernabilidad, en el siguiente apartado expondré las diferencias entre gobernabilidad y gobernanza.

Gobernabilidad y gobernanza

Hemos esbozado características básicas de la gobernabilidad, ahora reflexionemos de manera comparada acerca de la diferencia entre ésta y la gobernanza. José Vargas señala lo siguiente:

El desarrollo político o *governance* ocurre en todas las instancias del sistema político y orienta los cambios fundamentales de la democracia liberal. Un sistema político liberal fuerte que se oriente hacia la democracia

no necesariamente requiere de una sociedad civil también fuerte, pero sí apoyada en valores liberales que fortalecen las estructuras políticas, de tal forma que tienda a equilibrar las diferencias económicas y sociales que crea el mercado (Vargas, 2007, 11).

El autor se enfoca en destacar la interconexión de las ramas del gobierno, principalmente los cambios hacia la democracia, pero no restringe la gobernanza como un mecanismo de transformación de la sociedad misma. El desarrollo político del sistema se relaciona con todas las partes, pero no de manera exclusiva hacia la democracia.

Guillermo Jiménez y Chaparro Ramírez ofrecen el siguiente esquema para estudiar la gobernanza:

La gobernanza critica la idea tradicional y jerárquica de un buen gobierno central capaz de proveer una dirección a la sociedad a partir de un proceso racional de decisión e implementación de políticas públicas. La gobernanza moderna es ante todo, un nuevo modo de gobernar, más cooperativo, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos (Jiménez y Ramírez, 2007, 116).

Los autores orientan su trabajo hacia una visión a contracorriente de la gobernabilidad. En primera instancia destacan que la gobernanza no reduce y limita al gobierno como el único actor para dirigir el rumbo, sino que existen otros actores políticos, igualmente interconectados, con independencia y propuestas. La dirección se construye entre estos diversos actores y el gobierno. La toma de decisiones no recae solamente en el Poder Ejecutivo, sino entre los demás poderes de la federación, los partidos políticos, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y asociaciones políticas.

Los autores señalan la formulación y aplicación de políticas públicas a partir de racionalidad técnica, pero también política y ciudadana. La gobernanza incluye la implementación de mecanismos de participación no sólo institucional-gubernamental, sino mediante nuevas formas de acceso al poder político y social. Por tanto, la gobernanza va más allá de la eficiencia y eficacia del gobierno. Se orienta

hacia la integración y vinculación de la sociedad como mecanismo de transformación social. Los investigadores también señalan que la gobernanza incluye estructuras:

La gobernanza como dimensión de análisis, puede hacerse operativa a partir del concepto de estructuras de gobernanza, que permite expresar las formas diversas entre las relaciones entre actores públicos y privados en torno a temáticas y subsistemas de políticas específicos. Existen tres tipos de estructuras: arreglos neocorporativos, formas de autorregulación de la sociedad y redes mixtas. Esta última entendida como patrones estables de relaciones entre actores interdependientes (Jiménez y Ramírez, 2007, 117).

Jiménez y Ramírez conciben la gobernanza desde tres categorías de análisis: el tipo de nuevos mecanismos entre las instituciones, ya sean públicas o privadas. Es decir, los instrumentos de colaboración intergubernamental con la sociedad. Desde esta perspectiva la ciudadanía desempeña un papel vital para orientar el rumbo al gobierno. La segunda categoría se enfoca en la forma de autorregulación, concepción novedosa, ya que implica una rendición de cuentas de la sociedad. Casi siempre se estudia ésta desde el gobierno hacia la ciudadanía, pero aquí el proceso es inverso. Por consiguiente, las actividades cotidianas y políticas son evaluadas como cultura política. El tercer punto se refiere a las redes mixtas como la relación entre toda la estructura del sistema político.

Esta concepción incluye arreglos formales e informales, asociaciones gubernamentales y organizaciones civiles. La red se distribuye de manera horizontal y vertical, por tanto, todos alcanzan acceso directo e indirecto. Esta tercera categoría es la que más dificultades representa, porque se define como un tipo ideal, la cual no siempre concuerda con la realidad político-social, pero que sí es útil como marco de referencia.

Mientras la gobernabilidad se orienta al tipo de relaciones, la gobernanza se enfoca en cómo debería responder la sociedad ante el cambio político. James Avery (2008) señala que innovar en las prácticas del sistema político es fundamental para asegurar participación

directa e indirecta de la ciudadanía. Veamos ahora cómo influyen los incentivos de cooperación en la gobernabilidad.

Incentivos de colaboración

Para que exista una relación equilibrada entre los poderes de la federación, la ingeniería institucional es fundamental, ya que no es posible sin responsabilidad política y sin reglamentación estricta que dicte derechos y obligaciones.

En el estado moderno de derecho, principios vinculantes rigen el alcance de Poderes de cada uno de los órganos políticos y dejan un área discrecional extensa donde razones políticas determinan de manera autónoma el bien público y los intereses del Estado. Por encima de esa área discrecional no hay razones de Estado que puedan trascender el marco jurídico (Herdegen, 2007, 13).

Matthias Herdegen propone responsabilidad jurídica y responsabilidad política en el ejercicio del gobierno. “Se establece responsabilidad jurídica cuando en el manejo de funciones políticas se viola la normatividad. Las directivas normativas para un buen gobierno responsable son de mayor trascendencia para una institucionalidad estable y eficiente” (Herdegen, 2007, 13).

En el caso de México, este tipo de responsabilidad es discrecional sobre todo en los titulares del Poder Ejecutivo salientes. Hay un código informal que no permite llegar a acciones legales a los ex presidentes. También existe el caso inverso, llegar a acciones políticas discrecionales, como el desafuero de Andrés Manuel López Obrador. Si bien existían irregularidades jurídicas, la intención fue eminentemente política. “La responsabilidad jurídica termina cuando la normatividad no establece reglas claras de juego” (Herdegen, 2007, 13).

Reflexionemos el desafuero desde la teoría de juegos, específicamente desde el “Game of Chicken (juego del gallina)” el cual parte del siguiente supuesto:

(Game of chicken) es aquel en el que cada uno de los dos jugadores conduce un vehículo en dirección a la del contrario y el primero que se desvía de la trayectoria del choque pierde y es humillado por comportarse como un gallina. La expresión “juego del gallina” se aplica como metáfora a una situación en la que dos bandos se enzarzan en una escalada en la que no tienen nada que ganar y en la que sólo el orgullo evita que se echen atrás (Ginits, 2000).

Cuando el gobierno federal encabezado por el presidente Vicente Fox decidió comenzar el desafuero a Andrés Manuel López Obrador, se presentó una situación de teoría de juegos. El origen y desenlace estaba previsto desde antes. El juicio fue enteramente político antes que jurídico, aun así el presidente Fox siguió, y el candidato del PRD entró en la misma dinámica, estando dispuesto a ir a la cárcel. Ambos corrían desde esta perspectiva en una misma pista paralela.

Los actores participantes fueron el gobierno federal, PRI-PAN y el propio PRD. Si seguimos el dilema del juego de la gallina, la fuerza, el orgullo político se presentaron en un inicio, pero al final, quien se detuvo fue el gobierno de Vicente Fox, situación que le restó carisma y legitimidad ante la ciudadanía. El dilema fue, seguir y asumir consecuencias negativas para su gobierno y para el candidato del PAN, Felipe Calderón. Por otra parte, quien resultó favorecido por retractarse fue López Obrador.

Otro de los mecanismos de colaboración entre actores son los medios de comunicación. “Aunque los medios carecen de responsabilidad política propia, cumplen un papel muy importante en la relación con la responsabilidad política: les corresponde desarrollar la debida sensibilidad pública para hechos que impliquen responsabilidad política [sic]” (Ginits, 2000). Los medios son considerados como un cuarto poder, por la influencia sobre la ciudadanía. Son capaces de mostrar la cara más dócil o más corrupta del gobierno, partidos y candidatos. Sin embargo, existe una delgada línea entre reglamentar la actividad de informar, ya que se podría cuestionar la libertad de expresión. Por tanto, la reglamentación en este aspecto conlleva beneficios y perjuicios.

Otros de los incentivos de cooperación es la transparencia como mecanismo de inserción de la ciudadanía al acceso a la información. De igual forma se orienta también hacia la distribución del poder.

La transparencia entendida como una política pública, se explica en razón de la gobernanza, pues se relaciona con prácticas horizontales del poder en las cuales los gobernados tienen el derecho a informarse sobre el comportamiento institucional del Estado. No es la transparencia visualizada desde la gobernanza una práctica más, sino una muy importante que se relaciona con los nuevos vínculos que se establecen entre el Estado y los ciudadanos (Uvalle, 2007, 49).

La transparencia es una vía para quienes se sienten desvinculados de la actividad política. Así, los ciudadanos detentan su derecho a la información a través de la creación y perfeccionamiento de instituciones como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), aunque no es suficiente.

Juan Manuel Ortega señala que un mecanismo de cooperación vital en la democracia es acordar con los grandes sindicatos, lo cual promueve y ofrece ante la ciudadanía la disposición de negociar.

Los resultados de la cooperación para los sindicatos ligados a los partidos distintos del partido del presidente se podrían ver como ventajosos y capaces de aumentar su apoyo electoral. Esto parece indicar que la relación entre los partidos políticos y el movimiento obrero en un sistema presidencial, recientemente democratizado, y con alianzas partidarias fuertes, es vital para crear mecanismos con los que se logren acuerdos para la gobernanza económica o el llamado *social partnership* (Ortega, 2006, 250).

Además de consensar con los sindicatos, el autor también propone controles presidenciales. Coaliciones políticas no en sentido electoral, sino en términos ideológicos y legislativos para promover reformas estructurales entre todos los partidos políticos.

El régimen presidencialista en un contexto multipartidista puede llegar a producir ganadores minoritarios. Éste es el caso de las elecciones presidenciales de julio del 2000, cuando Vicente Fox ganó la presidencia con sólo el 42% de los votos. Por ello, parece que uno de los imperativos para crear Congresos y gobiernos capaces de construir acuerdos, y por tanto, de lograr la gobernanza económica, es el desarrollo de mecanismos insti-

tucionales para que los presidentes sean apoyados por grandes coaliciones (Ortega, 2006, 250).

Egon Montecinos realiza una propuesta teórica realmente sugerente. Su investigación vincula de manera real y operativa al Estado con la sociedad civil. Tal vez una de las limitaciones de esta perspectiva ideal es que no considera la actuación de redes intermedias, sino que se enfoca en el acercamiento de la sociedad civil hacia el gobierno y viceversa.

La gobernanza de proximidad y participativa es una propuesta teórica específica que emerge dentro de la discusión en torno a la gobernanza. No se plantea como un simple cambio en la dimensión operativa del Estado, sino como una transformación que afecta la relación sustantiva entre el Estado y la sociedad civil, y se entiende como un espacio potencial de profundización democrática a partir de dos vectores claves: la participación y la proximidad. Es decir, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno (Montecinos, 2007, 324).

Entre la gobernabilidad y la gobernanza, si bien existen diferencias técnicas, ideológicas y operativas, ambas contemplan un aspecto común, la vinculación de la sociedad civil con el ejercicio público del gobierno. Una se enfoca en los instrumentos, mientras la otra en las cualidades de la relación. Los estudios académicos han propuesto categorías ideales, aspectos descriptivos *de cómo debería de ser* y los pendientes para perfeccionar el sistema democrático. Marco Cepik coincide en la tarea y razón del Estado como promotor de gobernabilidad y gobernanza. El autor sostiene la siguiente perspectiva: “La capacidad de formulación e implementación de políticas públicas del Estado es una dimensión inseparable de la democracia. Debe adecuar su capacidad institucional para hacer valer las reglas e implementar decisiones y garantizar el cumplimiento de una gestión efectiva” (Cepik, 2005, 78).

En el siguiente apartado abordaré la relación entre partidos y gobernabilidad, y cómo éstos han repercutido en la evolución del sistema político mexicano.

Influencia de los partidos en la gobernabilidad

En este artículo asumo la postura de que la participación de los partidos políticos es fundamental para garantizar la gobernabilidad. Éstos influyen en los cambios programáticos y normativos como la aprobación de leyes, modificación y adecuación de las instituciones, gestión de los recursos públicos, así como en el presupuesto anual de la federación. Si bien los partidos tienen un papel trascendental, su actuación encuentra límites propios del sistema de partidos. “El debilitamiento de los partidos políticos está condicionado por los arreglos institucionales que delimitan los mecanismos, procedimientos y actores involucrados en los procesos de decisiones políticas” (Vargas, 2007, 14).

La participación de los partidos la observo como si se tratara de agentes racionales, como lo concibe Anthony Downs: “el partido es, pues, un grupo poco coherente de personas que cooperan principalmente con el fin de que alguno de sus miembros ocupe cargos en el gobierno” (Downs, 1973, 26).

En esta concepción los partidos son vistos como agentes racionales, quienes ofrecen alternativas de utilidad costo-beneficio en las cuales los ciudadanos votan por la opción que les represente el máximo nivel de bienestar. Los partidos políticos, en ciertos casos, actúan con racionalidad política. Es decir, utilizan estrategias para maximizar beneficios y reducir los costos electorales.

El modelo de Downs considera la actitud interesada de los miembros en la actividad política, y se combinan actitudes personales y sociales. Sin embargo, no se puede restringir la definición a la ambición y codicia de poder, y olvidar cuestiones de bienestar colectivo. En la definición sobresale la cooperación entre los miembros para conseguir un fin, lo que muestra la efectividad del liderazgo gubernamental para agrupar los diversos intereses y competir para lograr un objetivo común.

Desde esta perspectiva de competencia (Sartori, 1992), la gobernabilidad cuenta con una relación estrecha con el cambio político, sin reducirla a la eficiencia gerencial, pero que sí incluye la utilización de fórmulas racionales para conseguir objetivos específicos.

La gobernabilidad incluye dos aspectos de suma importancia, la negociación y el consenso, los cuales parecen estar ausentes en la actual coyuntura política. Fiedrrich Dorsch señala los siguientes factores que intervienen en el proceso de negociación:

El estatus de las partes negociadoras. El hecho de que el negociador sea un delegado o un independiente. Se debe de observar el grado de amenaza de la otra parte. La urgencia de tiempo. La experiencia de los negociantes. Las variables personales de los negociadores influyen también, si son puntuales y ordenados, si se expresa correctamente, si utilizan un lenguaje cordial y amable, si actúa con ambición de poder, etc. (Dorsch, 1994, 520).

En una negociación, una de las partes obtiene mayor ventaja sobre las demás, todos ganan, pero uno gana más. Coincido con el autor en que la coyuntura política es irrepetible y proporciona a la parte negociadora oportunidades o debilidades para alcanzar el objetivo. Los argumentos expuestos por Dorsch son puntuales para efectuar una negociación efectiva. La idea del autor se perfecciona con las siguientes interrogantes: ¿Qué ocurre cuando la negociación ha sido intervenida previamente y los arreglos ocultos favorecen a uno? Si es así ¿cómo debe actuar el negociador excluido? La negociación y la racionalidad electoral es un recurso utilizado con frecuencia por el gobierno.

Los aportes de Dorsch Fiedrich son complementados con la percepción de Giandomenico Majone sobre la necesidad de análisis especializados para apoyarse en las decisiones. “Los asesores especializados juegan un rol trascendental, pues ellos proveen la técnica, para que la decisión represente los mayores beneficios y la reducción de los costos” (Majone, 1997, 35).

La preparación técnica es fundamental para la toma de decisiones. Para Majone un análisis factible no debe descuidar ningún aspecto, señala la función limitada de los analistas administrativos sobre el ambiente externo, pues no poseen relaciones políticas para que las propuestas tengan mayor efecto. Las circunstancias políticas son elementos a considerar en las decisiones de analistas, funcionarios y políticos.

Sobre lo expuesto por el autor italiano señalamos que la eficacia de los especialistas no sólo radica en la preparación técnica de los asesores, sino en la disposición de los encargados del gobierno para escuchar las recomendaciones, por tanto, en un liderazgo personalista del gobierno (como el caso del presidente Vicente Fox) no causan el mismo efecto que en un liderazgo de grupo, puesto que éste último es más abierto a las opiniones y críticas. Dicho lo anterior, altos índices de gobernabilidad requieren de calidad de información y de operadores políticos en todos los niveles.

Los estudiosos de la gobernabilidad señalan cuatro elementos para estudiar el papel central del gobierno: “Percepción de la legitimidad, importancia central del papel de los ciudadanos, visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa, y adaptación de la gestión pública” (Munck, 2003, 45).

Los partidos políticos cumplen la función de interlocución ante el gobierno. La gobernabilidad requiere disposición para resolver las diferencias en el marco democrático de las instituciones políticas, por tanto, la complejidad social se convierte en complejidad institucional, siendo los partidos los portavoces de los ciudadanos, mas no los únicos. Sartori desarrolla tres aspectos fundamentales para el estudio y análisis al interior y exterior de los partidos:

Canalización, comunicación y expresión. El primer aspecto se refiere a los fines y medios del partido. [...] el fin de los partidos políticos, es buscar el poder por medio de elecciones, de manera pacífica e institucional. El segundo elemento son los mecanismos de transmisión y comunicación de ideas. El partido institucionaliza el disenso, no sólo se comunica con los demás partidos, sino al interior del mismo. En el tercer aspecto canaliza las demandas de la sociedad, es una especie de conductor y trasmisor de ideas, aunque también toma parte y puede manipularlas (Sartori, 1992, 55).

El esquema de Sartori de canalizar, comunicar y expresar es fundamental en una sociedad democrática que busca gobernabilidad en las instituciones políticas. Para interpretar la gobernabilidad es útil distinguir criterios clave como: grado de legitimidad, la representati-

dad, la responsabilidad ante el público y la eficacia, así como el grado en el que el contexto se ve influenciado por la gestión de los asuntos públicos. Estos aspectos resultan esenciales en el sistema político mexicano, sobre todo en la actualidad compleja de 2008, en la cual los avances electorales no son suficientes para garantizar la interlocución de los actores políticos, específicamente en el Congreso de la Unión.

Insertemos a la explicación el caso actual de los partidos de oposición, específicamente las fracciones que apoyan a Andrés Manuel López Obrador en el Partido de la Revolución Democrática, quienes cuestionan el origen del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, lo califican como ilegítimo, pues conciben el resultado de la elección como fraudulenta.²

Para los demás partidos no fue así, fue una competencia cerrada, que si bien provocó fallas técnicas, éstas no son suficientes para descalificar todo el proceso electoral. La gobernabilidad posterior a las elecciones presidenciales en 2006 fue tensa, pero de ninguna manera estuvo en riesgo la estabilidad del sistema político, ni del régimen legalmente establecido. La actuación del PRD respondió a su origen mismo. La visión de partido-movimiento cobró relevancia, no sólo después de 2006, sino en 2008 ante la posible reforma energética.

Un segundo aspecto señalado por el autor es el papel central de los ciudadanos. La gobernabilidad es entendida como la posibilidad de presión y de diálogo de los ciudadanos hacia las instancias legislativas, además del tipo de respuesta hacia las demandas legales, o legítimamente establecidas. En la actualidad se han presentado diversos mítines y marchas organizados principalmente por Andrés Manuel López Obrador.

El tercer aspecto se orienta hacia la capacidad del gobierno para emprender proyectos y planes de desarrollo. Cuando los partidos, organizaciones políticas y sindicales no se sienten incluidos en los grandes pactos sociales, la gobernabilidad es cuestionada, *pero no puesta en riesgo*, pues ésta no radica sólo en la eficacia administrativa, sino en la integración social.

² De acuerdo con los resultados oficiales del Instituto Federal Electoral, el ganador fue Felipe Calderón. Andrés Manuel López Obrador obtuvo 35.31%, contra 35.89% de Felipe Calderón Hinojosa. Fuente: Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>

El último punto es la gestión pública, tal vez sea uno de los elementos cruciales en el ejercicio del poder político. En éste se entrelazan la capacidad institucional, el carisma de quienes encarnan las secretarías y los resultados que éstas proveen a los ciudadanos. Cuando la percepción es negativa, no sólo son necesarios los cambios en el discurso político, sino el relevo de titulares u operadores políticos en el gobierno.

Un elemento reciente en el funcionamiento del Congreso es el gobierno dividido, Lorenzo Córdova señala las siguientes características:

Por gobernabilidad se entiende la capacidad del Estado para tomar decisiones de manera eficiente, eficaz y rápida. Desde esa perspectiva, resulta obvio que en el fenómeno de “gobierno dividido”, donde faltan mayorías predefinidas en los órganos legislativos, se presenta un consecuente aumento de tensiones entre éstos y el Poder Ejecutivo, e implica un déficit en términos de gobernabilidad. No es casual que en un contexto similar, el Legislativo lleve la carga de la responsabilidad de la “parálisis” o del retraso en la toma de las decisiones (Córdova, 2005).

Un elemento que señala Córdova es la eficiencia y la rapidez en la gestión pública. Las políticas, programas y reacciones ante desastres naturales, implican la acción directa del gobierno. Considero que la rapidez gubernamental no debe aplicarse a la aprobación rápida de ciertas iniciativas; sin embargo, la democracia se construye de mayorías, y si éstas negocian, las minorías deben acatar el juego democrático y consensuar la aprobación de las mismas. Los grupos parlamentarios no quedan desprotegidos, todos ganan, pero, como señala Crozier, uno gana más que otro.

El gobierno dividido es un proceso reciente en el funcionamiento de los Órganos Legislativos: por un lado, el titular del Ejecutivo es de un partido, la mayoría en el Congreso es de otro, y existe una pluralidad en el reparto de los escaños restantes, lo cual es un escenario complicado para el gobierno en turno. ¿Cuál o cuáles son las posibles soluciones? Redefinir los mecanismos de asignación de escaños o la vía de conciliación de intereses. Crozier y Friedberg (1997) distinguen

tres maneras de resolver conflictos: dominación, imposición a los demás, compromiso, acuerdo bajo concesiones recíprocas y la integración, la mejor solución, donde ambas partes del conflicto ganan.

Los argumentos expuestos por Crozier y Friedberg se enfocan específicamente en cómo se puede construir la gobernabilidad, cómo deben estar conformadas las partes del todo. Las tres soluciones para afrontar los conflictos son útiles para estudiar la forma en que el gobierno resuelve las disputas internas y externas al Poder Ejecutivo. Los argumentos expuestos por el autor se dirigen a dos cuestiones: a las normas de la organización y a la relevancia del liderazgo para solucionar los conflictos. Sin embargo, considero que el aporte puede ser utilizado no sólo para el conflicto, sino también para la construcción de consensos, programas del partido y gobierno; así como reformas a los reglamentos.

Las transformaciones políticas y administrativas en el sistema democrático de nuestro país han propiciado nuevas formas y prácticas de gobernar. Mauricio Merino destaca lo siguiente:

El gobierno ya no controla la administración electoral.
Ley de transparencia y acceso a la información pública.
Ley de servicio profesional de carrera.
El papel de la Suprema corte de Justicia de la Nación.
Resurgimiento del federalismo (Merino, 2006).

Estos cambios han incidido en un mayor ejercicio de parte de los ciudadanos. No obstante, la participación es limitada. No porque el gobierno obstruya, sino por la apatía de introducirse en los mecanismos de participación ciudadana. Los elementos descritos por Merino resaltan que la gobernabilidad también se relaciona con prácticas administrativas y eficientes, aunque en la realidad sigan existiendo prácticas clientelares propias del sistema político mexicano.

La autonomía de gestión y de funcionamiento del Instituto Federal Electoral fue uno de los pilares de la reforma política de 1996-1997, en la cual se dotó de autonomía e independencia definitiva al organismo, lo cual produjo, desde 1997 hasta antes de 2006, confianza, legitimidad y transparencia de los procesos electorales federales. Sin

embargo, esta credibilidad fue cuestionada con su actuación en los resultados de las elecciones presidenciales de 2006. Para John Booth y Mitchell Seligson (2005) la legitimidad del gobierno y de las instituciones son factores imprescindibles para la estabilidad del sistema político. Por tanto, cualquier gobierno electo debe establecer de inmediato consenso y negociación con los partidos perdedores.

El reducido margen de victoria del ganador sobre el segundo lugar generó la expectativa de fraude electoral, situación que quedó esclarecida con la calificación del ganador vía el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, se produjo desconfianza de los ciudadanos. La gobernabilidad en el IFE empujó a los partidos a remover al consejero presidente, Luis Carlos Ugalde, y al posterior nombramiento de Leonardo Valdés Zurita.

En un contexto de enfrentamiento y señalamientos entre los propios partidos, un mecanismo de acotamiento es la institucionalización de su estructura. Cuando está delimitado por sus propias normas, su funcionamiento es regulado por órganos de dirección e instancias que evitan discrecionalidad informal. La institucionalidad de los partidos es primordial para la postura ante el gobierno. Si ésta es débil, el posicionamiento es incierto, desde su fundación hasta 2008, el PRD es quien evidencia la falta de consolidación organizacional.

La institucionalización de los partidos es un elemento esencial para obtener una gestión política eficiente de la gobernabilidad democrática. Los partidos políticos son un medio de representación que afecta la gobernabilidad, y por tanto el sistema democrático. De tal forma que una buena representación promueve la gobernabilidad, aunque no siempre lo que es bueno para la democracia es bueno para la gobernabilidad (Vargas, 2007, 12).

Hans Stockton (2001), al igual que Angelo Panebianco, señala la necesidad de institucionalizar a los partidos en su funcionamiento interno. El autor destaca que el sistema de partidos debe cambiar su ingeniería tradicional hacia prácticas efectivas. Hasta aquí la exposición de la relación de los partidos políticos con la estabilidad institucional de la gobernabilidad. En el siguiente apartado realizaré un

diagnóstico a partir de estudiar la evolución del sistema político en su etapa clásica para contrastar las innovaciones actuales.

Retos de la gobernabilidad

Evolución del sistema político mexicano

Antes de abordar los retos de la gobernabilidad, es pertinente estudiar el desarrollo clásico del sistema político mexicano, para entender los cambios y limitaciones en el contexto actual.

El sistema político priísta había logrado superar políticamente las grandes rebeliones obreras de finales de los cincuenta, la gran devaluación de 1954 y la gran represión de 1968, pero a costa de minar la legitimidad y la fuerza del grupo en el poder. El gobierno podía sostenerse sólo a base de mecanismos de represión-concesión, hasta que llegara-como llegó-la hora de cuentas finales (Ramírez, 2007, 56).

En 1965, Pablo González Casanova señalaba que “la democratización, era la base y requisito indispensable del desarrollo democrático” (González, 1965, 226). En 1968 se presentó una primera gran fisura y comenzó un proceso de “liberalización” (Cárdenas, 1998, 19), controlado a través de la reforma política de 1977, misma que aunque concedida, influyó en la apertura del sistema para reconocer a las organizaciones políticas clandestinas, y así diversificar la participación política.

Esta reforma sólo fue el comienzo de modificaciones significativas en años posteriores en los niveles de competitividad. Éstas fueron parte de una estrategia de apertura gradual, desarrollada por la élite política ante el crecimiento de tensiones políticas resultado del periodo entre 1968 y 1976.

En la reforma de 1977 los partidos políticos fueron definidos como entidades de interés público y se reformuló el sistema de representación, así los partidos pequeños podrían acceder a más escaños. Durante el periodo de 1979-1982 se introdujo la representación proporcional

con 100 diputados, además de los 300 de mayoría relativa. Desde el gobierno se plantearon varios elementos básicos para otorgarla; José Antonio Crespo cita los siguientes:

Integrar a la izquierda revolucionaria al juego electoral, así presumiblemente haría menos atractiva la vía armada y tendería a moderar ideológica y estratégicamente a la llamada izquierda histórica.

Garantizar al candidato oficial no contender solo en una elección presidencial.

Abrir válvulas de escape a la tensión ciudadana.

Otorgar nuevos estímulos a la oposición, así permanecería dentro del juego electoral (Crespo, 1998, 266).

El proceso electoral de 1988 fue otra fisura del sistema político autoritario. A partir de las elecciones del 6 de julio, se evidenciaron las siguientes características:

Pérdida de consenso político tanto del PRI como del aparato de Estado;

El rechazo popular a las medidas de política económica implementadas por Miguel de la Madrid, y por tanto, el rechazo a la previsible continuidad de las mismas en el gobierno de Salinas;

La regionalización del voto ciudadano, con una clara presencia cardenista en el centro del país —Michoacán, Estado de México y Distrito Federal.

La creciente participación ciudadana demandaba voto y elecciones transparentes (Sotelo, inédito, 34).

El sistema de partido hegemónico (Sartori, 1992) presentaba un agotamiento institucional. En esa elección el PRI fue puesto a prueba en la competencia electoral; para no ser rebasado, el gobierno manipuló los resultados para proclamarse vencedor. El Poder Ejecutivo era el encargado de organizar, vigilar y validar las elecciones.

El régimen político mexicano (Salazar, 2001, 415) permitió durante varias décadas un sistema de partidos no competitivo, lo cual permitía la victoria del mismo partido. Los poderes Judicial y Legislativo fueron relegados al Ejecutivo a través de facultades constitu-

cionales y metaconstitucionales (Carpizo, 1978), así éste ejercía un poder excesivo.

El principio de división de poderes quedaba en segundo plano, escrito en la Carta Magna, pero con una aplicación prácticamente nula; el sistema de partidos privilegiaba de manera significativa al PRI, así garantizaba la victoria en las elecciones, incluso antes de la contienda.

Las elecciones se realizaban como lo establecía la ley, pero carecían de limpieza y no reunían los elementos necesarios de los sistemas democráticos.

Dentro de este esquema, los comicios formalmente competitivos, aunque en la práctica no lo fueren, cumplieron una función fundamental para legitimar al régimen, pues sin ese tipo de elecciones difícilmente se podía presumir su carácter democrático. De este modo las elecciones siempre fueron celebradas cada vez que un nuevo gobierno accedía al poder. De hecho puede decirse, la tradición electoral en México es bastante antigua. En la tradición sí, pero en la práctica no (Crespo, 1998, 262).

El sistema político mexicano comenzó a cambiar a partir de las victorias de la oposición en algunos estados de la república: en Baja California (1989) por primera vez le fue reconocido el triunfo al PAN. “El federalismo mexicano conoció importantes modificaciones a partir de 1989, fecha en la cual [tuvo lugar] la primera elección de un gobernador ajeno al PRI. Se presentó autonomía de los gobernadores y debilitamiento del poder presidencial” (Modoux, 2006, 516).

Posteriormente el PRI comenzó a perder ciudades y estados importantes, la competencia se tornó más equitativa. Ya se posibilitaba el reconocimiento de los triunfos de la oposición en las entidades federativas, así como en los municipios.

En octubre de 1990 se suprimió la CFE (Comisión Federal Electoral) y se creó el IFE (Instituto Federal Electoral) como organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; sin embargo el Ejecutivo mantenía el control del organismo a través de la Secretaría de Gobernación. La década de 1990 no sólo en México, sino en América Latina, generó un proceso de presión hacia mecanismos más democráticos.

Las sucesivas medidas de ajuste adoptadas por los partidos, sumado al deterioro de la calidad de vida y la inequidad creciente, minaron la fe en ellos. Durante toda la década, el Estado supeditó al mercado y ello implicó la aprobación de medidas neoliberales antidemocráticas. Se dio una paulatina deslegitimación de los gobiernos democráticos, ya que éstos solamente se habilitan en la praxis del óptimo ejercicio del gobierno y de los resultados obtenidos (Paltán, 2005, 48).

La etapa de democratización (Huntington, 1976), a mi parecer, se reforzó con las diversas reformas electorales (1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994), siendo de gran avance la de 1996-1997 donde el IFE logró su autonomía total respecto del gobierno federal. Así, México comenzó a ser parte de lo que Huntington (1994) llamó la tercera ola democrática.

La segunda mitad de los años noventa fue, sin lugar a dudas, el escenario de importantes cambios en el sistema político mexicano. Cambios que se dejan ver en muy diferentes esferas de la vida política, de la lucha por el poder y el ejercicio de las responsabilidades gubernamentales (Larrosa, 1997, 109).

Durante el periodo de 1997-2000 el PRD ganó la capital del país. En 1997 la elección federal y local mostró que el partido hegemónico estaba ya desmantelado a nivel estatal y el paso siguiente fue la alternancia en la Presidencia de la República. El 2 de julio no puede ser entendido como algo espontáneo, sino como producto de una “ruta de transición gradualista” (Lujambio, 1996, 17).

Para el ambiente académico después del 2000, la transición debía ir más a fondo, a través de una reforma del Estado, a fin de cambiar la estructura del sistema político, para lograr un equilibrio real de poderes. Una reforma para modificar el origen, el ejercicio y la responsabilidad del Ejecutivo y de los otros poderes. La opción para modificar esta relación es la posibilidad de un régimen presidencial reformado. Académicos como Dieter Nohlen, Alonso Lujambio, y Diego Valadés señalan la factibilidad de realizar una adecuación funcional a través de pesos institucionales. Introducir mecanismos para flexibilizar su funcionamiento.

Lujambio afirma que es posible realizar una serie de arreglos institucionales para lograr la estabilidad de una democracia presidencial. Señala que se debe buscar un sistema de reformas constitucionales para lograr un adecuado control del Ejecutivo por parte del Legislativo y cambios en costumbres políticas y constitucionales viciadas. Diego Valadés es partidario de un sistema presidencial renovado o reformado a través de consolidar la eficacia democrática de las instituciones.

La gobernabilidad en el sistema político mexicano está íntimamente ligada a la transición democrática. Con las reformas políticas y con el arribo de la oposición al gobierno federal, la presidencia de la república como institución ha requerido mecanismos de pluralidad para dialogar con los demás partidos, así como promover la aprobación de reformas políticas, constitucionales y secundarias.

En este contexto, la gobernabilidad en el Congreso de la Unión es relevante, pues determina el rumbo político de varios sectores y actores políticos en constante disputa democrática. En el contexto de 2008, se encuentra en discusión un paquete de modificaciones expresadas por el presidente Felipe Calderón al sector energético, un tema nacional que requiere del consenso de todos los partidos.

La situación no es fácil, el PRD ha asumido una posición de defender el patrimonio nacional clausurando el Congreso. La toma de éste por una minoría exhibe los mecanismos endebles de la gobernabilidad entre el Ejecutivo y los partidos del Frente Amplio Progresista (PRD, Convergencia y Partido del Trabajo). Hemos hablado a lo largo de este trabajo de la capacidad y disposición de diálogo, factores débiles en el gobierno de Felipe Calderón.

El enfrentamiento entre los partidos en el Congreso en torno a la reforma energética trae a debate un elemento de gobernabilidad: ¿cuántos partidos políticos son realmente necesarios? Este es un tema realmente discutible, pues requiere de un análisis profundo acerca de la efectividad y la representatividad. Reflexionemos brevemente acerca de si son más efectivos los sistemas de mayoría o los sistemas de representación proporcional.

Los sistemas de mayoría relativa, o mejor conocidos en los países occidentales como *First-Past-The-Post* (FPTP), poseen una incidencia directa en el establecimiento de las legislaturas. En los sistemas electo-

rales, la visión mayoritaria implica una mayoría de los gobernantes, pues la elección es directa, ya que pueden ser electos por distritos uninominales (donde pueden ganar un escaño –caso de México– o bien votos electorales como en Estados Unidos).

Los sistemas mayoritarios asumen claridad en la responsabilidad para la toma de decisiones en las legislaturas. En los sistemas de mayoría, gana el candidato con mayor cantidad de votos en un distrito uninominal. Para ganar, los competidores tienen que utilizar todos los medios, estrategias, e información disponible para contar con un mayor potencial y posibilidades de victoria.

Si los sistemas de RP están destinados a satisfacer la prueba de la equidad, podríamos suponer que todos los países democráticos los habrían adoptado. Pero algunos no lo han hecho. Han elegido, por el contrario, mantener los arreglos constitucionales que tienden a incrementar considerablemente la proporción de escaños obtenidos por el partido que recoge el mayor número de votos. Este sistema es utilizado en Gran Bretaña, y en los estados, donde se elige a un único candidato en cada circunscripción, y vence el candidato con mayor número de votos. Para el caso mexicano lo podemos denominar sistema de mayoría relativa (MR) (Dahl, 1999, 152).

En el sistema mayoritario, el número de partidos es un elemento importante, pues usualmente propicia la participación de dos partidos fuertes (bipartidismo) con pocas posibilidades de un tercer partido. Robert Dahl nos señala:

Entre las democracias más antiguas, el sistema electoral más común es aquel diseñado deliberadamente para producir una correspondencia fiel entre la proporción del número total de votos atribuidos a un partido en las elecciones y la proporción de escaños que obtiene el partido en la Legislatura. A este arreglo se le conoce generalmente como un sistema de representación proporcional (Dahl, 1999, 151).

El sistema proporcional implica la participación de una cantidad mayor de actores en la toma de decisiones mediante arreglos institucionales

para dar la posibilidad a los partidos pequeños de alcanzar representación en el Congreso. Criterios como: alcanzar un mínimo de porcentaje de votación para poder acceder a los escaños de RP, y presentar candidatos mediante una lista plurinominal que presenta el partido.

En los sistemas proporcionales interactúan múltiples partidos, voto proporcional, participación de diversos actores en la toma de decisiones. En los sistemas de representación proporcional encontramos la existencia de más partidos (multipartidismo) pueden variar entre tres, cuatro o hasta cinco partidos, por la razón de que se asigna un porcentaje de la votación a los partidos pequeños, y este porcentaje se traduce en escaños. El efecto del sistema electoral proporcional es que alienta la existencia de partidos consolidados, acompañados de partidos pequeños.

Si los sistemas proporcionales alientan un sistema multipartidista, entonces lo podemos llamar como lo señala Sartori: pluralismo moderado (3-5 partidos) hasta un pluralismo atomizado (más de 8 partidos). El sistema proporcional alienta la fragmentación entre los partidos, además presupone cuotas o requisitos para la representación de las minorías, es decir, umbrales para asignarles escaños. En el caso de México, los mecanismos y fórmulas democráticas son fundamentales para entender el sistema electoral y de partidos. José Woldenberg afirma que se adopta:

La democracia como el método y la técnica que permite a los ciudadanos elegir a los dirigentes, quienes se encuentran controlados y responsabilizados en los marcos que señala el orden jurídico del país, con la finalidad de garantizar el goce de los derechos humanos... es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales (Woldenberg, 2007).

Woldenberg y Carpizo señalan que el sistema político mexicano, pese a las dificultades de ingeniería constitucional, es estable y perfectible: “el sistema presidencial es democrático, genera una división

de Poderes que fomenta el control, puede ser un sistema estable y productivo” (Woldenberg, 2007). Estoy de acuerdo tanto con Carpizo como con Woldenberg; los mecanismos del ejercicio público se han adecuado a la nueva realidad política de nuestro país. Los cambios democráticos se remontan a por lo menos cuatro décadas.

¿Qué condiciones amenazan la gobernabilidad? Ante esta pregunta surge una reflexión: ¿los conflictos políticos y sociales colocan en riesgo la estabilidad en el sistema político? Los procesos políticos, al ser cambiantes y dinámicos, producen una coyuntura en la cual los actores políticos utilizan todas las herramientas para acceder al poder, tales como asesores especializados, expertos en *marketing* político y estrategias y medios.

La dirección en el gobierno advierte la existencia de diversos actores que intentan acceder al poder máximo o cercano al presidente. Esto es permitido porque están inmersos en un sistema con reglas democráticas informales que permiten la existencia de disenso al interior y la rotación de cargos. En este sentido, Lowi señala que las decisiones se aplican con fines comunes. Por tanto, habla en términos de un sistema multicéntrico de poder, el cual define:

Un sistema multicéntrico, es una organización que tiene distintos elementos y que éstos tienen diversas características, el poder está altamente descentralizado, es fluido y situacional. No hay una sola élite, sino un sistema multicéntrico, en donde los muchos centros viven en constante y mutua relación de conflicto y negociación, es decir, ocurre un proceso intergrupual (Majone, 1997, 35).

Lowi presenta un concepto atractivo para situar a los grupos que están cerca del poder del presidente. Sostiene además que el poder en los partidos políticos debe ser descentralizado, pero con un control definido por un grupo de personas en la cima del partido. Además de concebir al grupo como multicéntrico, también lo sitúa como un sistema de coaliciones de poder. En esta reflexión se destaca que el poder es situacional, este elemento complementa la definición de liderazgo carismático situacional expuesto por Tucker (1976) y que en este trabajo entiendo como coyuntural.

El respeto mutuo de los centros de influencia es un indicador de la democracia en el gobierno. Los conflictos son normales, pero no como motivo de tensión, sino de oportunidad de mejora. El sistema multi-céntrico de poder pretende un sistema funcional con reglas claras, una estructura orgánica que permite un liderazgo conciliador, esto último premisa de la gobernabilidad.

Retomando el caso de la gobernabilidad en el sistema político, a través de mostrar las debilidades de los partidos que aspiran acceder al gobierno, antes y después de las elecciones presidenciales, los candidatos, y en mayor medida el partido en el gobierno, utilizan un discurso político de desestabilización, produciendo una política de miedo al cambio.³ Esto ocurrió en 1994 con el levantamiento armado en Chiapas, además de los asesinatos políticos en el PRI. En el 2006 las condiciones políticas permitieron al PAN recurrir a prácticas del viejo régimen priísta.

Dicho lo anterior, las campañas políticas y el discurso político de los candidatos influyeron en la percepción de los ciudadanos respecto de la gobernabilidad, pero esto no significa que realmente se vea amenazada la continuidad y el funcionamiento del gobierno y de sus instituciones, a menos que sea un golpe de Estado autoritario, en el cual se llega a un Estado de excepción, donde las garantías y la legalidad de las instituciones es violentada.

Legalidad se refiere al cumplimiento de las normas y procedimientos funcionales, es decir, que se cumplan todos los requisitos jurídicos aceptados por los demás actores políticos. Legitimidad: se refiere a la aceptación de la sociedad fuera de los marcos legales. Si la legitimidad jurídica se refiere a la Ley, la legitimidad política se refiere al ejercicio del poder. Si el poder político es percibido como legítimo será mayoritariamente obedecido, mientras que el percibido como ilegítimo será desobedecido, salvo que se obtenga obediencia por medio de la violencia (Fernández, 2002, 34).

³ En el caso de Andrés Manuel López Obrador, la denominada “guerra sucia” o “campaña de miedo” parece haberle funcionado al candidato del PAN, aunque más adelante debió retirar del aire los spots en radio y televisión, por mandato del IFE, ya que denigraban la imagen del candidato López Obrador.

El autor señala un punto crucial, la obediencia como respuesta a las acciones legítimas del gobierno, es decir, el aparato y el poder autorizado de la violencia es ejercido sólo por el Estado, pero cuando las condiciones de estabilidad y gobernabilidad son altas, la obediencia de parte de los ciudadanos se origina de manera normal, como producto de la satisfacción democrática. La gobernabilidad no se reduce a un simple discurso, sino a la fortaleza del régimen político y a las modificaciones graduales a las leyes de nuestro país. En el año 2000, la coyuntura electoral permitió la alternancia política en la presidencia de la república de manera pacífica, ordenada, legítima y legalmente del PAN.

La transición a la democracia comenzó desde los municipios y los gobiernos y llegó a la presidencia de la república en ese año. Las condiciones democráticas no cambiaron abruptamente, sino que se fueron construyendo con las diferentes reformas electorales. El sistema político mexicano está en un proceso de consolidación democrática, definida como:

La resultante de las transiciones exitosas, y termina con la incertidumbre y provisionalidad característica de los procesos de transición, así también cuando los actores se han sentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a recurrir para acceder a los roles del gobierno, la normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política; aquí la democracia es vista como el único juego válido en el pueblo aunque no a todos les gusta. Mientras más exitosos hayan sido los acuerdos durante la transición, habrá menos sobresaltos, para que la transición se consolide (Cárdenas, 1998, 13).

La gobernabilidad democrática es parte de este largo y complejo proceso de transición. Ahora bien, ¿el estancamiento legislativo podría amenazar la gobernabilidad?

A partir de esta inquietud surge la siguiente explicación: los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), fueron diseñados para que existiera un mecanismo de balances y contrapesos, en la teoría ocurrió así, en la práctica política de nuestro país no. A partir de la década de 1990 el Poder Ejecutivo comenzó a ser cuestionado

por los poderes Legislativo y Judicial, la razón fue la pérdida de mayoría por parte del PRI, así como la relevancia del Poder Judicial de la Federación.

Al existir cambios democráticos, sobre todo en el terreno electoral, la democracia fue avanzado, pero los mecanismos en las instancias legislativas no han sido adecuados para un Congreso sumamente plural. La consecuencia es un Congreso acostumbrado a imponer y no a negociar y llegar a consensos entre los partidos representados.

Los mecanismos de control del ejercicio público en el sistema político mexicano están en constante transformación y adecuación. El principal referente de las novedades de ingeniería institucional proviene del sistema presidencial de Estados Unidos, pero al momento de aplicar o adaptar tales instrumentos ésta no siempre encaja. Lo que se necesita es generar propuestas propias y específicas a la realidad de la democracia en México. Scott Mainwaring y Mariano Torcal señalan que el tipo de sistema de partidos y la fortaleza del sistema político se relacionan estrechamente con el grado de institucionalización de las estructuras político-burocráticas.

Los sistemas de partidos de las democracias de los países menos desarrollados están mucho menos institucionalizados. Los vínculos entre votantes y candidatos que funcionan en sistemas no institucionalizados de las democracias y semidemocracias son mucho más personalistas (Mainwaring y Torcal, 2005, 141).

A través de esta exposición se ha afirmado que el sistema político se fue modificando mediante reformas al régimen político; éstas cambiaron el funcionamiento de un sistema no competitivo hacia uno con mecanismos y procedimientos más plurales en la disputa por el poder político. Irma Méndez de Hoyos también concuerda con esta realidad política.

La transición a la democracia en México implicó la transformación paulatina de los partidos políticos y el paso de un sistema de partido hegemónico a uno plural y competitivo. En este proceso de cambio influyeron factores como las reglas formales del juego, plasmadas en las leyes electorales, y

la modernización paulatina de las estructuras económicas y sociales del país. Con el desgaste que ello supone de mecanismos como el corporativismo y el clientelismo (Méndez, 2007, 8).

En la siguiente y última parte de este trabajo se hará una reflexión desde una perspectiva multidisciplinaria, a partir de la sociología, filosofía política, además de la psicología social, para enunciar los desafíos de la gobernabilidad.

Desafíos de la gobernabilidad

Para Miguel Basáñez, estudioso de la política comparada, “la gobernabilidad en México ha sido normal, aunque no libre de dificultades y riesgos” (Véase Basáñez). Es decir, sí han existido condiciones que supongan problemas en el régimen y en el sistema político, propios de cualquier democracia en proceso de consolidación, pero no indican momento alguno de ingobernabilidad. Comparto la idea de Basáñez y la complemento con lo expuesto por Sefchovich: para considerar ingobernable a un país, las instituciones, órganos legislativos, instancias de impartición de justicia y las dependencias de servicios públicos, tendrían que dejar de funcionar, estar paralizados, para catalogarlo de ingobernable, además de suponer que el gobierno no contará con la capacidad de reacción y solución de demandas.

La idea de que no existe ingobernabilidad se confronta con la percepción acerca de la eficacia democrática, cuestionada por Abelardo Alvarado Alcántara:

Una transición incompleta con una democracia ineficaz.

Un inmovilismo legislativo, inflexible e indispuesto a los consensos para conseguir reformas estructurales.

Incapacidad del Ejecutivo y el Congreso para realizar acuerdos.

Desprestigio de la política, liderazgos débiles, fracturas y crisis de los partidos, falta de credibilidad de las instituciones gubernamentales.

Debilitamiento de la institución presidencial por las cambiantes del rumbo y la falta de respeto de la autoridad presidencial.

Una deficiente coordinación de las acciones de gobierno, con pocos resultados.

Agravando lo anterior, los medios de comunicación, pareciera que son los que definen la agenda política, los tiempos y las prioridades (Véase Alvarado).

Se ha citado a Alvarado por no estar de acuerdo con todas sus aseveraciones. Primero, el proceso de transición es dinámico, de pistas paralelas, las cuales no corren al mismo tiempo; entonces, siempre existirá la necesidad de transitar hacia acciones, mecanismos y procedimientos más democráticos en cualquier régimen político.

Boin Arjen (2006) señala que las nuevas políticas públicas arrojarán una revolución en el control del Poder Ejecutivo mediante instrumentos de legitimidad.

El inmovilismo legislativo no es una consecuencia directa del partido en el gobierno, si bien es cierto que la ausencia de capacidad de los operadores políticos, los mecanismos de control, son producto de un diseño ineficiente del régimen histórico en el poder hasta el año 2000.

De acuerdo con Alvarado, el PAN quiere actuar con las mismas prácticas del pasado para la aprobación de iniciativas; sin embargo, la etapa aquella cuando el presidente de la república mandaba los proyectos y el Congreso los aprobaba sin problemas ha quedado en el pasado.

Resulta fácil compartir la idea de la incapacidad del Poder Ejecutivo para realizar acuerdos; esto proviene del estilo personal de los titulares del gobierno de realizar política *versus* el protagonismo de los partidos de oposición para negociar. Así como la idea del desprestigio de la política a partir de los escándalos de corrupción, tráfico de influencia, liderazgos a modo en los sindicatos, etcétera. Si bien esto no afecta directamente la gobernabilidad, sí resta credibilidad y legitimidad a las acciones de los actores políticos.

Alvarado señala como punto clave el debilitamiento de la institución presidencial. Durante el sexenio de Vicente Fox se debilitó la autoridad del titular del Poder Ejecutivo, pues las organizaciones perduran más en el tiempo que los propios dirigentes.

Las organizaciones políticas tienen fines y metas, perduran en el tiempo más que los individuos.

Sirven para tres fines esenciales: intención de lograr objetivos, para regular las relaciones entre los individuos y las estructuras son el ambiente donde se ejercita el poder (Hall, 1994).

Respecto del último punto, resulta complejo entender a los medios de comunicación como un cuarto poder, capaz de establecer prioridades, escalar peticiones y definir los temas de discusión nacionales.

En realidad existe una fuerte influencia de éstos, pero no al grado en que lo señala Alvarado. No obstante, los medios de comunicación –no sólo en México, sino en todo el mundo– a través de la globalización logran penetrar en lugares en los cuales las acciones de gobierno difícilmente son visibles; por tanto, sí consiguen incidir en la visión de los ciudadanos acerca de la gobernabilidad, y ésta repercute en ciertas decisiones a la hora de los procesos electorales. Respecto a si es una decisión lineal o una relación colateral, no es tema exhaustivo de este trabajo.

En este punto de la exposición se agrega la visión de gobernabilidad de Norbert Lechner. El autor señala ciertos desafíos sociales para las sociedades actuales:

Configuración de una sociedad global.

Reestructuración de la trama social, económica y cultural.

Redefinición de lo nacional.

Gobernar los cambios.

Transformaciones de la subjetividad (Lechner, 2000).

Es interesante explicar la gobernabilidad desde una perspectiva sociológica y psicológica, sobre todo en temas como los expuestos por el autor. Se orientarán sus argumentos al caso actual de México. El proceso de globalización en el mundo trae consigo la conformación de una sociedad global, en cultura, formas de vestir, incluso de aplicar o ejercer política; por tanto, las negociaciones y el consenso se tornan globales. Existe una reconfiguración de lo público y de las implicaciones de ello; por ejemplo, temas como la reelección de legisladores y

del presidente, el aborto y los matrimonios entre personas del mismo sexo, son temas globales que en México han producido protestas y manifestaciones a favor y en contra. Estas demandas han requerido de acciones de pluralidad y entendimiento del gobierno, recordemos que la gobernabilidad desde nuestro punto de vista incluye la estabilidad y la paz social. Para Gaan Narottam (2007) insertarse en la globalización no siempre representa mayores condiciones de democratización, por lo cual, los gobiernos deben centrarse en generar instrumentos de apertura política antes de concebir el sistema global como la solución democrática.

La gobernabilidad para Lechner incluye reestructurar el entorno social, económico y cultural; se hará énfasis sobre el económico. Es innegable el avance de la ciencia y la tecnología, lo cual acarrea diversificación de mercados, ampliar negocios con socios en el extranjero, así como establecer acuerdos y tratados financieros. El gobierno es el encargado de priorizar los objetivos y los alcances de éstos, con el supuesto del bienestar de la población en general.

En 2008 existe un tema polémico: la reforma al sector energético, específicamente sobre la contratación de servicios de exploración y refinamiento en Petróleos Mexicanos (Pemex). Existe una realidad, la exploración y explotación en aguas profundas como en la mayoría de los países productores de petróleo; sin embargo, la falta de acuerdos para establecer una agenda para la discusión y las implicaciones en el mediano y largo plazo, ha producido un ambiente tenso de gobernabilidad en el Congreso de la Unión, pero de ninguna manera significa que las demás instituciones dejarán de funcionar.

El tercer punto, redefinición de lo nacional, se orienta hacia la postura nacionalista del Frente Amplio Progresista de cerrarse al diálogo, a clausurar las tribunas de las cámaras de Diputados y Senadores, defendiendo la noción de que el petróleo es de todos los mexicanos. La pregunta es la siguiente: ¿seguir con el petróleo sin modernización energética? o ¿modernización racional, negociada y consensada entre todos los actores políticos? Me inclino a no ignorar la realidad de Pemex, pero en condiciones de discusión, sin apresuramientos, con el tiempo suficiente para refinar una propuesta viable de modernización.

Los puntos cuatro y cinco del autor se refieren más a cuestiones subjetivas del ejercicio del gobierno desde la visión de lo que deberían ser los ciudadanos, es decir, más participativos, con alto sentido de cultura política y responsabilidad, así como cultura de la legalidad, factores que ayudan a entender y ejercer con mayor claridad la gobernabilidad en todos los ámbitos de la sociedad.

José Vargas Hernández estudia las características de la gobernabilidad y las implicaciones en la economía de mercado y la sociedad, señala:

El buen gobierno, esencia de la gobernabilidad democrática se centra en los procesos de formulación y ejecución de políticas creadoras y reguladoras de instituciones y mecanismos que permitan a los actores colectivos acordar, negociar y asumir funciones de vigilancia de la esfera pública (Vargas, 2006, 82).

Para Vargas las acciones del gobierno deben permitir la interacción de las estructuras gubernamentales, las organizaciones sociales y los partidos políticos a fin de lograr ventajas competitivas en una sociedad global. La palabra clave en este argumento del autor es “reguladoras”, por tanto, el gobierno, como buen administrador, funcionará como mediador en los conflictos, no como actor que imponga condiciones, sino como interlocutor. El problema se presenta cuando el gobierno es juez y parte; entonces ya no cumple con la tarea antes dicha y se produce un conflicto de intereses.

El autor menciona un argumento crucial para entender un nuevo concepto de gobernabilidad: “Una perspectiva más visionaria es la que puede equilibrar funciones de los mercados, los estados y la sociedad civil, de tal forma que evite los excesos regulatorios y se rediseñen las estructuras para transparentar y normalizar los sistemas de información y de contabilidad.” Asimismo, argumenta un gobierno activo en las decisiones económicas y de mercado. Max Kaase (2000) complementa el esquema de Vargas con la influencia de la revolución tecnológica en los medios de comunicación. Contrario a la percepción de Sartori, Kaase evalúa las virtudes de la televisión y el internet en la actividad política.

Otra percepción acerca de la gobernabilidad es la de Rolando Cordera, quien señala que no habrá gobernabilidad ni orden democráticos en medio de tanta pobreza y tan oprobiosa desigualdad.

Si bien páginas atrás se señaló la importancia de no ignorar las necesidades en el régimen fiscal y la modernización de Pemex, también es innegable la situación estructural de pobreza de millones de mexicanos, para quienes la democracia o la gobernabilidad son temas ajenos; la globalización aún más. Es pertinente señalar que acabar con la pobreza no es tarea de la democracia ni mucho menos de la gobernabilidad. Es una tarea conjunta entre gobierno, instituciones educativas y los propios ciudadanos; en otras palabras, es una cuestión estructural de largo plazo.

La nueva gobernabilidad requiere mecanismos no sólo de administración gerencial, sino de administración social e inclusión cultural, para que a éstos la globalización los inserte con mayores ventajas competitivas como en los países desarrollados. En el contexto actual, ¿cuál es el papel de los partidos o gobiernos de izquierda en la gobernabilidad? Ludolfo Paramio señala que el arribo de gobiernos de izquierda en América Latina presupone la utilización de un tipo específico de discurso político, el del populismo.

En los últimos años, a través de las elecciones, han llegado a los gobiernos de diferentes países de América Latina formaciones políticas genéricamente denominadas de “izquierda”. No obstante, cualquier observador medio sabe de las diferencias marcadas que existen entre Michelle Bachelett y Hugo Chávez o entre Luiz Inacio Lula Da Silva y Evo Morales, por ejemplo. Discernir lo que une y divide, lo que emparenta y distingue a esa constelación que por facilidad englobamos bajo el denominador de “izquierda”, y a la izquierda del populismo (Paramio, 2006).

En México no fue la excepción. El discurso presidencial de Andrés Manuel López Obrador se basó en regresar las condiciones del Estado de bienestar, el subsidio del gobierno en áreas estratégicas, lo cual mandó señales de preocupación entre los empresarios y el régimen saliente de Vicente Fox. Para éstos, se encontraba en peligro la gobernabilidad y la estabilidad económica del país. En mi percepción,

el riesgo se orientaba hacia una crisis de representación, pero no una crisis del régimen.

Las instituciones se encontraban en un momento fuerte, si no es que en el óptimo. La estructura política habría resistido la victoria de cualquier candidato diferente de Felipe Calderón. Ludolfo Paramio señala lo siguiente acerca de la crisis de representación: “estas crisis en América Latina se han resuelto sin quebrantamiento de las reglas constitucionales, o al menos haciendo un esfuerzo por salvar las apariencias.” (Paramio, 2006).

Finalmente, examinemos la competencia política de las elecciones de 2006 a partir del esquema de la teoría de juegos. El dilema del prisionero es un ejemplo claro, pero atípico, de un problema de suma no nula. “En este problema de teoría de juegos, se supone que cada jugador, de modo independiente, trata de aumentar al máximo su propia ventaja sin importarle el resultado del otro jugador” (Poundstone, 2005). Esto fue evidente previo a las elecciones presidenciales, cuando los candidatos se valieron de estrategias legales o no, funcionales y de señalamientos constantes. El objetivo fue la victoria, sin importar el adversario. Cada candidato eligió traicionar al otro en términos de campaña, pero curiosamente señalan los estudiosos del tema que los jugadores obtendrían un mejor resultado si colaborasen. ¿Esta concepción podría darse en una competencia electoral? Si partimos del supuesto que colaborar representaría respetar los lineamientos de competencia, restringir el ataque en los medios de comunicación y orientar la capacidad de los candidatos ante la ciudadanía, la respuesta es sí.

Poundstone señala que cada jugador está incentivado individualmente para defraudar al otro, incluso tras prometerle colaborar. Éste es el punto clave del dilema. Entonces la reflexión se orientó hacia el tipo de discurso político, real y aparente.

Hasta aquí se ha realizado una exposición acerca de tres temas relevantes en el estudio de la gobernabilidad: su significado, la influencia de los partidos políticos y los desafíos actuales. A continuación se presenta la conclusión de este trabajo.

Conclusión

La gobernabilidad democrática y el ejercicio del poder, así como la gestión pública, requieren de nuevos retos, no sólo en el ámbito político, sino también con otros actores igual de relevantes a través de procesos de vinculación social e integración como la gobernanza.

La relación entre gobernabilidad y gobernanza es necesaria no sólo en el terreno teórico, sino en el rediseño institucional del gobierno. En años futuros el énfasis debe orientarse hacia mecanismos novedosos para propiciar la participación ciudadana y readecuar las instituciones públicas.

Evaluar el sentido de la democracia se enfocará hacia valores éticos de los gobernantes, el carácter social del gobierno, así como la traducción de demandas y perfeccionamiento institucional. Esto implicará rendición de cuentas y transparencia en los recursos públicos. Takis Pappas (2008) señala que la construcción de una democracia liberal y consolidar el sistema político fuerza a los partidos de oposición a manejar la legitimidad y adecuar la participación ciudadana.

La gobernabilidad en México ha sido parte del largo y gradual proceso de transición hacia la democracia. En éste se han realizado reformas secundarias y constitucionales que permitieron afinar los mecanismos de competencia entre los partidos, asegurar la pluralidad en la distribución del poder, así como regular la actividad regular y electoral de los partidos políticos.

Como se señaló en el trabajo, los desafíos en la era global van más allá de cuestiones nacionalistas o de la defensa de símbolos históricos; incluyen también insertarse con éxito en la sociedad digital, democracia más allá de lo electoral, emergencia de la sociedad civil como alternativa a los partidos políticos tradicionales, y desde luego la integración regional y cultural.

Los partidos políticos en México han desarrollado un papel central en la construcción de un nuevo modelo democrático. Este no fue creado por casualidad ni fue espontáneo, sino producto de décadas de presión política, movimientos sociales, reformas constitucionales y secundarias.

La gobernabilidad también implica la eficiencia de los mecanismos y procedimientos de impartición de justicia, administración social y la relación entre los distintos ámbitos de gobierno.

La capacidad de gobernar es una característica fundamental en el ejercicio del poder político, y es un requisito para ejercer y tomar decisiones en la administración pública. El consenso, el diálogo y la negociación son factores sin los cuales no podría existir comunicación, colaboración y cooperación política.

El sistema político mexicano ha modificado sus prácticas políticas, si bien persisten deficiencias operativas, las cuales restan credibilidad en las instituciones; las cuestiones positivas sobresalen por encima de las dificultades técnicas y políticas.

La pregunta obligada ¿que si la gobernabilidad en México es perfectible?, la respuesta es sí, siempre hay más lugar para un mayor y efectivo funcionamiento. Lo anterior sin duda requiere de unidad política entre los partidos políticos, coaliciones ideológicas que permitan acuerdos estructurales de mediano y largo plazo por encima de aspiraciones y oportunismo político.

Bibliografía

- Alvarado, Abelardo, *Percepciones acerca de la gobernabilidad democrática*. Tomado del sitio: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1522/9.pdf>
- Arjen, Boin (2006), "The New Public Management 'Revolution' in Political Control of the Public Sector: Promises and Outcomes in Three European Prison Systems", *Public Policy and Administration*, vol. 21, núm. 2.
- Avery, James M. (2008), "Political Mistrust among African Americans and Support for the Political System", *Political Research Quarterly*, abril, vol. 0.
- Basáñez, Miguel, *Elementos para hablar de ingobernabilidad*, tomado del sitio: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1522/22.pdf>

- Booth, John A. y Mitchell A. Seligson (2005), "Political Legitimacy and Participation in Costa Rica: Evidence of Arena Shopping", *Political Research Quarterly*, vol. 58, núm. 4.
- Bruhn, Kathleen (1997), *Taking on Goliath: The Emergency of the New Left Party and Struggle for Democracy in Mexico*, The Penn State University Press, Filadelfia.
- Camacho, Manuel (1977), "Los nudos históricos del sistema político mexicano", *Foro Internacional*, vol. 17, núm. 4, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1998), *Marco teórico de la transición*, texto inédito, México.
- Carpizo, Jorge (1999), "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Diálogo y Debate*, núm. 9.
- (1978), *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México.
- Cepik, Marco (2005), "Regime político e sistema de inteligencia no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais", *Dados*, vol. 48, núm. 001, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil.
- Córdova, Lorenzo (2005), "Parlamento y partidos: pilares del edificio democrático en crisis", *Nexos*, núm. 326, México.
- Crespo, José Antonio (1998), "Los estudios electorales en México", en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, CIDE, México.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1977), *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, Alianza, Madrid.
- Dahl, Robert (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
- Dorsch, Fiedrich (1994), "Negociación", en *Diccionario de Psicología*, Herder, Barcelona.
- Downs, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Tecnos, Madrid.
- Faxas, Laura, *Gobernabilidad, democracia y política, ponencia Universidad de Chile*, *Fundación Global Democracia y Desarrollo*, noviembre, en: <http://www.funglode.org/clavesdelmundo/2004/04/270404.htm>
- Fernández Bulté, Julio (2002), *Teoría del Estado y del derecho*, Félix Varela, La Habana.

- Ginits, Herbert (2000), *Game Theory Evolving*, Princeton University Press, Estados Unidos.
- González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, Era, México.
- Hall, Richard (1994), *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*, cáp. 7, Prentice Hall, México.
- Herdegen, Matthias (2007), “Estado de derecho, responsabilidad política y buena gobernabilidad”, *Revista de Estudios Jurídicos*, julio-diciembre, vol. 9, núm. 002, Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia.
- Huntington, P. Samuel (1976), *El orden político de las sociedades en cambio*, Ediciones de Oriente, España.
- Jiménez, Guillermo y Chaparro Ramírez (2007), “Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá D.C. El caso de la política de empleo”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, núm. 001, Universidad de Compostela, España.
- Kaase, Max (2000), “Political Science and the Internet”, *International Political Science Review*, vol. 21, núm. 3.
- Kooiman, Jan, *Gobernar en gobernanza*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España, tomado del sitio <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=13451&art=13469>
- La Palombara J. y Myron Weiner (1966), “The origin and development of political parties”, en La Palombara, J. y M. Weiner (coords.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Estados Unidos.
- Larrosa Haro, Manuel (1997), “Los procesos electorales en los estados: aspectos institucionales y la distribución del poder político”, en *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
- Lechner, Norbert (2000), *Desafíos de la gobernabilidad*, Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000, PNUD.
- Lowi, Theodore T. (2003), “Políticas públicas”, en Aguilar, Luis (coord.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Lujambio, Alonso (1996), *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, UNAM, México.

- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal (2005), “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”, *América Latina Hoy*, diciembre, vol. 41, Universidad de Salamanca, España.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México.
- Méndez de Hoyos, Irma (2007), “El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación”, *Perfiles Latinoamericanos*, enero-junio, núm. 29, Flacso, México.
- Merino, Mauricio (2006), “Una nueva forma de gobernar”, *Nexos*, núm. 346, octubre, México.
- Modoux, Magali (2006), “Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de la consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?”, *Foro Internacional*, julio-septiembre, vol. XLVI, núm. 3, El Colegio de México, México.
- Montecinos, Egon (2007), “Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2, CIDE, México.
- Munck, Gerardo L. (2003), “La gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana”, en *La crisis política colombiana: más que un conflicto armado y un proceso de paz*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Narottam, Gaan (2006), “United States, Globalization and the International System: Economic and Political Challenges”, *International Studies*, vol. 43, núm. 3, Estados Unidos.
- Ortega Riquelme, Juan Manuel (2006), “Acuerdos tripartitas y gobernanza económica en el México de fin de siglo”, *Foro Internacional*, abril-junio, vol. 46, núm. 002, El Colegio de México, México.
- Paltán, Julio (2005), “La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez”, *Revista de Ciencias Sociales*, septiembre, núm. 023, Flacso sede Quito, Ecuador.
- Panbianco, Angelo (1986), *Modelos de partidos*, Alianza, Madrid.
- Paramio, Ludolfo (2006), “La izquierda y el populismo”, *Nexos*, núm. 339, marzo, México.

- Poundstone, William (2005), *El dilema del prisionero*, Alianza Editorial, Madrid.
- Ramírez, Carlos (2007), “Auge y crisis del sistema político. Reforma del Estado o transición a la democracia... ¿o las dos?”, *El Cotidiano*, julio-agosto, vol. 22, núm. 144, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Salazar, Luis (2001), “Alternancia y cambio de régimen”, en Meyenberg, Yolanda (coord.), *Dos de julio: reflexiones posteriores*, Flacso/ IIS-UNAM/ UAM-I, México.
- Sartori, Giovanni (1980), “Partidos y sistemas de partidos”, Alianza Universidad, Madrid.
- Schmitter, Philip y Guillermo O’Donnell (coords.) (1988), “Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas”, en *Estado y sociedad*, vol. 3, Páidos, Argentina.
- Selznick, Philip (1952), “The Organizational Weapon: a Study of Bolshevik Strategy and Tactics”, McGraw-Hill, Nueva York.
- Sotelo Salazar, Francisco, *El presidencialismo en México: tendencias y perspectivas* [texto inédito].
- Stockton, Hans (2001), “Political Parties, Party Systems, and Democracy in East Asia”, *Comparative Political Studies*, vol. 34, núm. 1.
- Takis S. Pappas (2008), “Political Leadership and the Emergence of Radical Mass Movements in Democracy”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 8.
- Tucker, Robert (1976), “La teoría del liderazgo carismático”, en Rustow, Dankwart (coord.), *Filósofos y estadistas*, FCE, Madrid.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2007), “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, *Convergencia*, septiembre-diciembre, vol. 14, núm. 45, UAEM, México.
- Vargas Hernández, José (2006), “La gobernabilidad de Estado, el mercado y la sociedad”, *El Cotidiano*, mayo-junio, año 1, núm. 137, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- (2007), “Sistema político y gestión pública,” *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, núm. 001, Universidad de Compostela, España.
- Woldenberg, José (2007), “De las dificultades para gobernar”, *Nexos*, núm. 358, octubre.