



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

De la crisis de gobernabilidad a la crisis del  
Estado-nación: México ante el referente  
brasileño y latinoamericano 1988-2006

**Dr. Samuel Hernández López**



Ciencia Nueva  
DOCTORADOS UNAM

**Dr. Ambrosio Velasco Gómez**  
Asesor



**Universidad Nacional Autónoma de México**

*Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos*

Facultad de Filosofía y Letras

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Instituto de Investigaciones Económicas

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe

**De la crisis de gobernabilidad a la crisis del Estado-nación:  
México ante el referente brasileño y latinoamericano  
1988-2006**

**TESIS**

Presenta:

Samuel Hernández López

Tutor: Ambrosio Velasco Gómez

México, 2015

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I. Gobernabilidad: Tendencias y orientaciones</b> .....	14
Gobernabilidad: Origen y definiciones .....	14
La construcción de la Gobernabilidad .....	19
Gobernabilidad democrática: Categoría alternativa .....	22
Gobernabilidad, globalización y crisis del Estado-nación .....	27
Riesgos, retos y formulaciones para la gobernabilidad en América Latina .....	31
Gobernanza: Modelo anti latinoamericano .....	40
De la crisis de gobernabilidad a la gobernabilidad democrática .....	45
Cualidades deseables de la gobernabilidad democrática .....	48
Crisis de gobernabilidad y Estado fallido .....	51
<b>Capítulo II. Brasil</b> .....	80
La construcción del Estado-nación .....	80
Abolición de la esclavitud .....	81
La Era Vargas .....	83
<i>Estado Novo</i> . Institucionalización de la dictadura .....	84
Modernización con desigualdad .....	87
Regreso al sistema autoritario-dictadura militar .....	89
La transición democrática .....	97
La construcción de la gobernabilidad democrática .....	100
Artífices de la gobernabilidad .....	114
Crisis de gobernabilidad del Estado brasileño .....	121
<b>Capítulo III. México</b> .....	142
La construcción del Estado-nación .....	142
La Reforma y el Porfiriato .....	143
La Revolución mexicana .....	151
El Estado posrevolucionario .....	159
Pacificación del país y caudillismo (1914-1920) .....	159
Autoritarismo caudillista .....	163

Autoritarismo institucional vs. Maximato .....	177
Consolidación del Estado autoritario.....	184
Autoritarismo institucional igualitario: Modernización con autoritarismo .....	193
El milagro mexicano .....	198
De la crisis de gobernabilidad a la crisis del Estado-nación.....	200
Reformas constitucionales y crisis de gobernabilidad .....	226
Año 2000: La transición democrática frustrada.....	235
Mismas estructuras-mismo Estado: Continuismo político PAN-PRI.....	239
<b>Conclusiones</b> .....	243
Fuentes consultadas .....	255

## INTRODUCCIÓN

Sin duda, México y Brasil en el siglo XX y los albores del XXI comparten procesos similares sobre todo entre siglos. De ellos destaca que las transiciones políticas de ambos países tienen una misma raíz: la existencia de una estructura autoritaria sobre la cual se edificaron ambos Estados durante las cuatro primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, los grandes del subcontinente tienen marcadas diferencias que se pueden ubicar desde los procesos mismos de independencia de España y Portugal. Brasil puede considerarse el caso más diferente en el contexto latinoamericano debido a su condición de antigua colonia portuguesa, no obstante, lo relevante en la investigación, lo verdaderamente destacable entre las dos naciones reside, desde nuestra perspectiva, en la forma en que Brasil adquiere su independencia de Portugal y, desde luego, cómo se constituye como Estado-nación. En este marco, una de las tesis principales sobre la que se orientará el desarrollo de la investigación es que la construcción del Estado-Nación tuvo en prácticamente toda Latinoamérica que levantarse sobre un modelo de tipo autoritario con los problemas históricos en cada nación expresados en diversos procesos de legitimidad y gobernabilidad de los Estados del continente.

Las vicisitudes en el siglo XX derivadas de los problemas no resueltos por factores de legitimidad y gobernabilidad permean hoy en gran parte de los Estados de América Latina. Por ello, es pertinente revisar los casos de México y Brasil a la luz de la relación entre Teoría Política e Historia de ambos países, acorde a los lineamientos del posgrado en Estudios Latinoamericanos.

Desde esta perspectiva, la hipótesis que planteamos es que Brasil y México han experimentado procesos diferentes para transitar de modelos autoritarios o semiautoritarios vigentes desde el siglo XIX hasta el establecimiento de democracias maduras y perdurables, ante el desmoronamiento del referente político y social de la visión crítica del capitalismo y su alternativa pacífica a la construcción de otros modelos políticos, como los que se perfilan en países como Bolivia y Ecuador; es decir, en estos países, el camino del cambio democrático en las urnas se ha orientado paulatinamente en la refundación del Estado o en

la constitución del nuevo pacto social, que no requiere de un modelo político autoritario como en México y Brasil.

En esta lógica, afirmamos que durante las casi dos décadas que aborda el presente estudio se ha observado una crisis de gobernabilidad y legitimidad más aguda en México que en Brasil, ya que en el primer caso no se ha podido concretar la llamada transición democrática, por el contrario: nos encontramos en el atolladero que nos lleva a una regresión peligrosamente autoritaria, considerando el proceso político mexicano desde los años ochenta. A diferencia de Brasil, que ha sabido empatar el modelo económico de corte neoliberal con la apertura democrática después de la dictadura militar; pasando por los gobiernos del defenestrado Fernando Collor de Mello, en especial de la presidencia del contemporáneo de Carlos Salinas de Gortari: Fernando Henrique Cardoso hasta el arribo del líder obrero Luiz Inácio Lula da Silva quien recompone la ruta del desarrollo neoliberal, conjugando una especie de desarrollo mixto o la *tercera vía latinoamericana del desarrollo*, con un más avanzado escenario democrático que le permite ser hoy el gigante de Latinoamérica en términos económicos y políticos.

Desde hace varios lustros, nadie cuestionaba la legitimidad de la democracia brasileña, con alto grado de gobernabilidad que le permitió ser punta de lanza en materia de acuerdos fundamentales con todos los actores, grupos e instituciones de la sociedad civil brasileña y con los poderes formales del Estado. No se advertía una crisis institucional, mucho menos una crisis de gobernabilidad, hasta el segundo periodo del presidente Lula. Hoy las cosas han cambiado, el caso brasileño aún dista mucho de parecerse a la situación imperante en México; sin duda se encuentra lejos de las intencionadas golpistas como la vivida en Ecuador.

Brasil todavía goza de salud democrática con vacunas anti-golpistas gracias a su nivel de desarrollo democrático y a su poder jurídico autónomo, garante del respeto a la voluntad popular de la mayoría de los brasileños. Esta historia exitosa de la transición brasileña pasa necesariamente por la atención a problemas ancestrales de pobreza y marginación, esto quiere decir que el nuevo pacto social brasileño ha sido incluyente, aunque con escasos resultados reales para los grupos y clases sociales fundamentales del país, no así, para la burguesía y algunos sectores medios beneficiados que se erigen en

factor de movilidad y ascenso social, condiciones necesarias para la gobernabilidad y estabilidad política de Brasil. En suma, lo que pretendemos mostrar es cómo se articulan la apertura y globalización de la economía brasileña con la transición del pasado autoritario a la expectativa democrática (que sí cuaja, es hoy una verdadera forma de vida política que llegó para quedarse entre los brasileños) en contraposición con la inacabada y problemática transición de la democracia mexicana.

El caso mexicano es paradigmático desde el punto de vista de la persistencia del viejo modelo autoritario que se acuñó unos años después del triunfo del proyecto liberal en el siglo XIX y del cual no acabamos de salir; al menos así lo demuestran los últimos gobiernos de la alternancia en México. Me refiero a las presidencias panistas de Vicente Fox y a la cuestionada elección de Felipe Calderón donde podemos ubicar altos niveles de crisis de gobernabilidad y legitimidad que derivan una crisis de Estado y de Nación, ubicándolo en los parámetros que encuadran a los Estados fallidos. Sin embargo desde nuestro punto de vista, esta crisis tiene su génesis durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, incluso, desde el arribo y hegemonía de la tecnocracia durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

La segunda hipótesis que guía nuestra investigación es que tanto en Brasil como en México el desarrollo social que se propicia en diferentes momentos del siglo XX se funda en el establecimiento de un Estado autoritario fuerte que no es más que la continuidad y puesta al día del modelo autoritario instaurado en estos países durante el último tramo del siglo XIX y a principios del XX. Así fue como en México, de la reforma al Porfiriato, la tendencia y orientación política de ambos proyectos fue crear un Ejecutivo fuerte soportado en un pacto social excluyente que canjeó entre los sectores beneficiados por la política de amistad de Díaz, los derechos políticos de ciudadanos, por privilegios económicos que dejaron al margen a las clases populares.

En Brasil, durante el populismo de Vargas se presenta un fenómeno similar al de Cárdenas pues se truecan los derechos políticos por beneficios y derechos sociales y económicos; es decir, se produce una especie de pacto social que intercambia los derechos políticos democráticos por ascenso y movilidad sociales de algunos sectores, (fundamentalmente medios y medios ilustrados), en un marco de legitimidad derivada de

una gobernabilidad autoritaria sobre la cual se gesta el desarrollo político o modernización autoritaria donde cohabitan y coexisten por décadas legitimidad y gobernabilidad como referentes necesarios de estabilidad política y relativa paz social.

Estos pactos sociales y políticos se empiezan a romper o erosionar, en el caso mexicano, en 1968, 1971 y más adelante en 1985, 1988, 1992, 1994, 2000 y 2006, cuando realmente se socava dicho acuerdo social y político (plasmado en la Constitución de 1917), que hoy tiene sumido al país en una profunda crisis de gobernabilidad que se acerca peligrosamente a una crisis de Estado que ha derivado en un Estado fallido desde nuestra perspectiva y sin proyecto de nación, que hoy se expresa en violencia con la irrupción en la vida cotidiana de los mexicanos del problema del narcotráfico que regresa a la pre-modernidad al país al exhibir las incapacidades del Estado mexicano que declaró la guerra al crimen organizado, para recuperar la legitimidad perdida de origen por los serios cuestionamientos al triunfo electoral de 2006. Sin embargo, ante el fracaso de la estrategia de seguridad que ha supuesto un aumento de los homicidios de 152% durante los gobiernos panistas y una escalofriante suma total de 181,775 muertes desde 2001 a 2012<sup>1</sup> (INEGI), la crisis de legitimidad pasó rápidamente a una crisis de gobernabilidad que se configuró desde años atrás, pero hoy está en su máximo nivel.<sup>2</sup>

A diferencia de nuestro país, a Brasil lo salvó el pacto que no rompe el Estado y que lo conduce a una modernización política no autoritaria después de la transición exitosa de la dictadura militar en los años ochenta a la democracia. Se revisa el caso brasileño, justamente porque en las últimas décadas su derrotero político es otro, muy disímulo al Mexicano; de ahí el interés por que es un caso de contraste con lo sucedido en México.

---

<sup>1</sup> El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó que en 2012 hubo 26 mil 037 homicidios en México, es decir, 22 por cada 100 mil habitantes, siendo Chihuahua y Guerrero las entidades con el índice más alto, con 77, mientras que en Aguascalientes y Yucatán con un índice de 4 y 2 respectivamente, son las más bajas (INEGI, 2013).

<sup>2</sup> Otros datos que arrojan luz sobre este problema son:

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), México fue el país que registró el mayor crecimiento promedio anual en homicidios intencionales de todo el mundo entre 2007 y 2010. Relacionando las muertes violentas con la crisis de gobernabilidad, se aportan datos de la *cifra negra*, entendiendo ésta como delitos que no se denuncian. El promedio para 2010 es de 83%, siendo el Estado de Oaxaca el de mayor índice de esta problemática, con 92.2% de los delitos sin denunciar. Entre las causas se encuentran: 39% considera que denunciarlo es una pérdida de tiempo, 16% desconfía de la autoridad y 10% habla de trámites largos y difíciles; es decir, las tres primeras causas nos indican una inoperancia o inadaptación del sistema a la realidad social (ONUDD, 2014).



Finalmente, hay que entender los procesos de independencia en México y Brasil a partir de la premisa de que los Estados se construyen de hecho sobre naciones preexistentes; sin embargo, los proyectos de Nación que tienen como eje un modelo político autoritario se van a formar desde el Estado. Se habla de un conflicto entre una idea de nación social y cultural frente a una nación estatal. Esta última tesis se impone sobre la concepción social e histórica de la nación. Es decir, el Estado adquiere un papel central en la conducción de la nación y no al revés; sin embargo, desde entonces se cuestionan la legitimidad y gobernabilidad, incluso autoritaria en esa época. Hoy entra en crisis precisamente por la sobrevivencia de un Estado corporativo en México.

En síntesis, la reconstrucción de la gobernabilidad (incluso autoritaria) pasa necesariamente por un nuevo pacto social o en su caso, en México, por regresar su esencia social a la Constitución de 1917 que se ha perdido por las reformas impulsadas a artículos claves en los últimos dieciocho años (1993-2012). Pero no es suficiente para salir o superar la crisis de gobernabilidad y de Estado-nación, también se requiere que el nuevo pacto social, se funde en una gobernabilidad democrática bajo los principios rectores del verdadero Estado moderno, el reconocimiento a estas naciones preexistentes, de su condición histórica de ámbitos multiculturales, pluriétnicos diversos, incluyentes en suma de su carácter democrático pleno.<sup>3</sup>

Desde nuestra óptica es pertinente realizar un estudio comparativo entre México y Brasil a partir de su desarrollo histórico de Estados-Nación latinoamericanos. Las semejanzas entre ambos países vienen dadas por la posición económica que detentan dentro de la región latinoamericana y a nivel mundial. Sus características de territorios muy extensas y ricas en materias primas y recursos naturales, han privilegiado a ambos países para obtener los primeros puestos de poder económico en el continente. Han influido en que, a pesar de encontrarse en una región periférica y dependiente como es América Latina,

---

<sup>3</sup> Ambrosio Velasco menciona que:

El resultado antidemocrático de la Revolución y la Constitución de 1917 en los gobiernos posrevolucionarios es análogo a los resultados de los gobiernos autoritarios posteriores a la Reforma y a la Constitución de 1857. En este sentido, tiene razón Brading al afirmar que 'el Porfiriato fue tan heredero de la Reforma como lo es hoy el PRI de la Revolución' [...] Así pues, la democracia ha sido una asignatura pendiente del Estado liberal mexicano durante todo el siglo XX, y la inclusión de los pueblos indígenas dentro de la nación mexicana continuó siendo, como desde hace 500 años, un problema fundamental (Velasco, 2009:83).

despunten a nivel internacional y hayan sido desde su independencia, referentes y pioneros a este nivel de desarrollo y políticas económicas.

Es obvio que por su pertenencia, presencia e importancia en la región y en el continente emprendemos o intentamos una especie de análisis comparativo, partiendo del supuesto de que Brasil es sólo un referente. Es decir, no se pretende hacer un estudio exhaustivo del llamado gigante austral del continente, sino sólo es un elemento de contraste en virtud de su origen histórico. Sin embargo, existen elementos afines más allá de su pertenencia geográfica como lo es un contexto histórico y socio-político similar en cuanto a región postcolonial y periférica. Hay muchos rasgos políticos compartidos debido a ello: su trayectoria histórica (colonias europeas, independencia de la metrópoli y comienzo del desarrollo del país como Estado-nación), rasgos de conformación de sus Estados (presidencialistas-autoritarios y con la presencia constante de crisis de legitimidad por forjarse sobre el dominio de élites oligárquicas coloniales) o situaciones políticas actuales de democratización que van unidas a —y se puede considerar también en cierto modo interrumpida por— la globalización. Los rasgos ya comentados económicos se unen a este panorama de desarrollo paralelo entre Brasil y México. Los datos sociales, referentes a los índices de desarrollo de la población o al nivel de su participación y organización como sociedad civil, también nos arrojan elementos de una analogía muy significativa.

No obstante sus procesos semejantes, queremos resaltar mayormente la distancia, sobre todo a nivel de rasgos de avance democrático y cultura política que ambos países han tomado en las últimas décadas.

Brasil se nos presenta (más adelante esto se desarrolla con mayor profundidad) como potencia emergente, en un lugar privilegiado de la región y el mundo, contándose dentro del relevante y preeminente bloque de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), grandes potencias emergentes con papel y posición clave en el contexto de crisis económico-financiera actual. Su funcionamiento como Estado nacional dentro del contexto de mundialización se considera que es uno de los más autónomos dentro de las regiones periféricas o dependientes. Es muy importante también su inclusión e impulso del Mercosur y otras alianzas latinoamericanas que le sirven tanto de desarrollo de su propia economía nacional a la vez que globalizada (que encuentra en el interregionalismo el

territorio ideal que lo articula), como espacio de trazado de ciertas líneas ideológicas sobre desarrollo en el amplio sentido de la palabra.

Su transición democrática tras abandonar el régimen autoritario ha sido procesual — se habla de “gradualismo”— y legítima para toda la ciudadanía gracias, principalmente, al establecimiento de órganos como la Asamblea Constituyente (que definió de forma importante el texto de su actual Carta Magna). Esto dio legitimidad al Estado y al proceso democratizador, a la vez que introducía el elemento de la participación ciudadana como una necesidad democrática para la reinención del Estado tras el régimen dictatorial. La transformación institucional no ha sido realmente profunda pero las gestiones políticas de gobiernos centrales y locales han facilitado un buen funcionamiento de las administraciones: depuraciones de la corrupción, con el ejemplo del *impeachment* al expresidente Collor de Mello, consolidado sistema de alianzas entre partidos —continuación del “Estado de compromiso”<sup>4</sup> entre los diferentes grupos sociales y el gobierno—, encuentros y organismos de articulación de la gestión pública contando con la participación social.

En contraste, México nos hace pensar en otros escenarios y derroteros que la encuadran en la coyuntura actual en una crisis de gobernabilidad, tesis central de esta investigación. Dado que contamos con más elementos para desarrollar el caso de México, es pertinente referirnos a las aportaciones del Dr. Lucio Oliver (2009). El autor aplica el término de “Estado nacional jacobino unitario” en el caso de México, para referirse al poder político construido sobre la derrota, en la Revolución de 1910 por la oligarquía tradicional. Añade también que este tipo de Estado estuvo facilitado por “la existencia de un pacto social constitucional —1917— que establece las condiciones de un capitalismo de Estado [...], y por el acceso al poder de un grupo agrarista radical encabezado por el general Cárdenas” (Oliver, 2009: 41). Puede considerarse una de las claves del desarrollo político y económico del país, pues este capitalismo de Estado evolucionó a través de otras élites que ha ido conformando por sí mismo, las mismas que propiciaron, hasta los años

---

<sup>4</sup> Lucio Oliver recoge este concepto gramsciano para definir el tipo de Estado que fue conformándose en Brasil desde la independencia: “Resultado histórico de un precario e inestable acuerdo nacional de modernización conservadora en torno de la acumulación del capital entre fuerzas históricas asociadas y entrelazadas que, empero, se mantuvieron distintas: las oligarquías tradicionales y las clases industriales emergentes” (2009: 39).

ochenta del siglo XX, una capacidad de acumulación que ha mantenido a México en primera línea mundial. La capacidad y poder económico de México por lo tanto no son puestos en duda; sin embargo, su situación geopolítica hace que las alianzas creadas en torno al territorio próximo —con el TLC o Plan Puebla-Panamá<sup>5</sup>— lo ligen a otra dependencia moderna respecto a la gran potencia que es Estados Unidos y sus socios canadienses. Estas alianzas en la región lo hacen tomar una posición menos destacada y protagónica que la que comentábamos en el caso de Brasil, tanto dentro del continente americano como hacia el resto de países de Europa, Asia y África. Así, la política económica ha encuadrado

a México en una dinámica periférica del siglo XXI, visión política de alianzas, de muchos países de la región en torno a Mercosur<sup>6</sup> o ALBA<sup>7</sup>, que pretenden auto-distinguirse a través de la oposición a grandes potencias: sus órganos transnacionales (empresas y estructuras como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Central Europeo (BCE), entre otros) y la colaboración dependiente con ellas.

Por su parte, en la política, la llamada transición democrática mexicana no acaba de cuajar, ciertamente hay avances importantes pero existen asignaturas pendientes. Más aún hay señales de regresión al autoritarismo; sin duda, en lo que se avanzó fue en la democracia electoral al crear instituciones autónomas, incluso para autores como Cisneros Sosa ya se dio la transición a la democracia en nuestro país al señalar que:

Por transición democrática entendemos no sólo el cambio de partido en el poder federal, sino toda una serie de cambios institucionales que se han producido en las últimas dos décadas y que van desde la reforma política que culminó con la creación de un instituto electoral autónomo del Estado y la de Comisión Nacional de Derechos Humanos, y con la elección de jefe de gobierno y delegados en el Distrito Federal, con efectos concretos para la alternancia política y el reposicionamiento de la ciudadanía. Todos estos cambios, de amplia legitimidad política, han sido impulsados por los partidos políticos y por diferentes corrientes de opinión a lo largo de varias décadas [...] (2006: 73).

---

<sup>5</sup> Hoy Plan Mesoamérica

<sup>6</sup> Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia (que firmó su adhesión el 7 de diciembre de 2012, faltando sólo las ratificaciones de los países miembros). Tiene como países asociados a Chile, Colombia, Perú y Ecuador. Fue creado el 26 de marzo de 1991.

<sup>7</sup> Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que se crea por Venezuela y Cuba en contraposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o Tratado de Libre Comercio (TLC).

Aunque desde nuestra perspectiva se trata de ganancias políticas en el terreno electoral propiciadas e impulsadas por la sociedad civil mexicana que han tenido un alto costo social. No podemos escamotear lo sucedido; en esta época comienzan a abrirse vías para que la participación dentro de un sistema más competitivo y menos excluyente empiece a materializarse:

Desde las reformas electorales de los años 60 y 70, aparecen los diputados de partido: a partir de contar con 2.5% de la votación, los partidos de oposición podían tener hasta veinte diputados en un congreso que carecía de poder. El gobierno de Luis Echeverría aumentó de 20 a 25 el tope de diputados (Meyer, 2001: 25).

Además, al final del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en 1994, cuando la presidencia renunció al control directo del proceso electoral y le otorgó, por fin, la independencia al Instituto Federal Electoral (IFE) se sentaron la bases para que esa transición caminara pero no ha llegado a la meta.

En las elecciones presidenciales del 2000, por primera vez en el periodo postrevolucionario y de vigencia de la Constitución de 1917, el gobierno de la República cambia de partido. Se trata de un parteaguas histórico y político en la inacabada democracia mexicana, aunque muchos acontecimientos anteriores anunciaban la posibilidad de este cambio, el fin del partido único que gobernó por 71 años: el PRI. Teniendo en cuenta los gobiernos del siglo XIX en México y la etapa porfirista, la falta de referentes democráticos es manifiesta. Se puede decir que esta alternancia partidista a nivel federal tuvo la función de cerrar un periodo histórico y sacar al país de una situación insostenible; lo complicado a partir de eso es profundizar en el perfilamiento de la democracia mexicana sin autorreferentes históricos.

Lo trascendente de ese hecho en el proceso político contemporáneo mexicano es marcar un antes y un después en la vida política del país y un referente necesario a partir del cual se formulan los análisis del devenir político del país en el nuevo milenio. Asimismo, constituye un momento histórico-político con un alto contenido simbólico y de mejores perspectivas para la sociedad civil mexicana. A nivel práctico, sí fue el fin del monopolio político del PRI, sin embargo, a nivel institucional y de otras prácticas y funcionamientos políticos, el Partido Acción Nacional (PAN) ha seguido la inercia del

régimen de los últimos 71 años, sin realizar grandes transformaciones en las estructuras del Estado. A nivel ideológico, cambia la perspectiva de la política en la sociedad civil y la opinión pública. Los actores políticos ya habían empezado a asimilar este cambio desde el año 1997, en el que el PRI perdió su mayoría en el Senado.

El cambio ideológico que produjo el 2000 supone la asunción de elementos importantes: el sistema de partidos con sus eventuales alternancias, el juego de oposición real entre ellos, la diversificación en el espectro electoral y, en definitiva, un paso adelante en la democratización del Estado mexicano. No obstante, la transformación de las instituciones del Estado tras este cambio tampoco ha sido profunda, como veíamos con Brasil.

Por el contrario, luego de la alternancia y con la bandera ideológica de la lucha contra la corrupción heredada del régimen priista, las administraciones de la oposición hecha gobierno distan mucho de haber sentado, por lo menos, las bases para acabar con los casos más sonados y vergonzantes de corrupción en todos los niveles de gobierno, (gran diferencia con Brasil, donde la gestión positiva de importantísimos casos de corrupción ha salvado la legitimidad de los gobiernos implicados) a la par que un reguero de violencia producida por el choque contra el crimen organizado. Los niveles de este tipo de violencia en México son unos de los más altos del continente y su tendencia es al alza, contraponiendo trayectorias similares en este sentido, pero que se diferencian en la actualidad disminuyendo considerablemente, como es el caso de Colombia.

En México, los gobiernos de Fox y Calderón deben ser considerados como la década perdida y fallida en todos los ámbitos, especialmente en el plano político, se presenta el fenómeno de la regresión social y política, así como la aparición del cáncer de la violencia cotidiana que aumenta en los últimos años del gobierno de Calderón y que borra cualquier expectativa de avance democrático en nuestro país, de estos gobiernos de la alternancia, el de Fox fue el que generó la mayor decepción en la sociedad civil desde el punto de vista de aspiraciones democráticas:

Renunció a las tareas de impulsar una vasta renovación del sistema político. Impulsó un federalismo derechista que acabó fortaleciendo a los gobernadores y, gracias a su ineficacia administrativa, Fox fomentó una fragmentación que erosionó al gobierno

central. Con ello se mantuvieron vivas las bases de apoyo regional del PRI” (Bartra, 2012: 11).

La decepción de la ciudadanía por las expectativas depositadas en los gobiernos de la alternancia en relación al desarrollo económico, la transformación política, la construcción de la paz social y la recuperación de un lugar preferente y central de México en el escenario mundial ha sido más que evidente y con un alto costo social y político.

Pretendemos comprobar las hipótesis centrales de esta investigación en tres capítulos:

En el primer capítulo se hace una revisión de los principales autores del concepto y usos de gobernabilidad, desde la perspectiva latinoamericana a la europea, destacando las motivaciones que llevan a los autores a estudiar los problemas de gobernabilidad a partir de los setenta que coinciden con el agotamiento de modelo de bienestar o del intervencionismo del Estado en la esfera económica y en el ámbito político con la crisis de legitimidad de las democracias formales occidentales en América Latina. Destacan en este campo las aportaciones de Lechner, quien empieza a acuñar de forma más acabada la categoría de gobernabilidad democrática como un elemento de transformación política de los Estados y de sus sociedades. El concepto de gobernanza aparece como problema y objeto de estudio hacia la década de los años ochenta particularmente en Europa y aparece en el tapete de la discusión latinoamericana como una cuestión que se ubica en las fallas del Estado en su actuación política para asegurar la llamadas transiciones democráticas como es el caso de Brasil. En este rubro vale la pena subrayar las contribuciones de Luis Aguilar y Concepción Montiel, entre otros.

Por tanto, como punto de partida, es importante señalar que la gobernabilidad que tiene más un asidero latinoamericano y la gobernanza una raíz europea, son categorías que permiten acercarnos a comprender los problemas de gobernabilidad y legitimidad de los Estados. Asimismo, este primer capítulo nos permite ubicar conceptualmente la categorías de gobernabilidad y gobernanza, sus antecedentes y las diversas definiciones de dichos términos que los hacen objetos de estudio actual. Así como las propuestas de categorías para explicar la condición de Estado débil y fallido en Brasil y México respectivamente.

El segundo capítulo aborda el caso de Brasil como referente latinoamericano de una gobernabilidad democrática exitosa en la década de los años ochenta y noventa, no obstante el origen autoritario de ese Estado como lo demostramos a partir de un análisis histórico y político desde su formación como Estado-nación. En este país se pudo empatar la apertura económica con la modernización política fundada en lo que los especialistas llaman el gradualismo político brasileño, que derivó en una auténtica y legítima transición a la democracia. Dejando atrás el pasado autoritario con la aparición en América Latina de nuevas formas de participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas. Reiteramos que no se trata de una investigación exhaustiva sobre Brasil, sino sólo es un referente.

En el tercer y último capítulo se desarrolla el caso de México, el cual comienza de igual forma con un recorrido histórico partiendo de la independencia como suceso determinante para su construcción como un Estado-nación. Siguiendo con este recorrido se muestra cómo a través de diversos conflictos armados como lo fueron la Revolución y la cimentación de diversas instituciones, el Estado mexicano fue adquiriendo mayor legitimidad y eficacia hasta la construcción cabal de sus cimientos hacia 1940 al término de la presidencia del general Cárdenas. Fue justamente en ese sexenio que culmina o concluye la formación del Estado autoritario mexicano legítimo, con dos pilares: el partido de Estado encarnado PNR- PRM- PRI y una presidencia fuerte con poderes omnímodos.

Sin embargo, como ya sabemos, a finales de los años sesenta, inicios de los setenta, una serie de movimientos sociales, marcaron un parteaguas en la historia mexicana, sobre todo el movimiento estudiantil de 1968, el cual representa un momento de quiebre en el que la sociedad que hasta entonces había estado alejada del ámbito político salió a exigir una respuesta a sus demandas; a pesar de ello, el resultado no fue del todo favorable, por el contrario, para los años ochenta se llevaron a cabo una serie de reformas constitucionales que más allá de guiar al país hacia un crecimiento se ingresó a una etapa de crisis tanto económica como política en la que aún nos encontramos. Los cambios constitucionales atizaron la crisis de gobernabilidad, para empezar el Estado perdió su esencia social, entonces el Estado mexicano pasó de ser un Estado fuerte autoritario con una base social



relativamente amplia a un Estado fallido carente de legitimidad y gobernabilidad democráticas.

Finalmente, para encontrar más causas que expliquen la crisis de gobernabilidad de México, así como claves que nos aporten otro tipo de desarrollo sociopolítico que se ha producido en circunstancias similares a las de México, como parte de las conclusiones planteamos un breve ejercicio de comparación con el proceso político brasileño.

# CAPÍTULO I

## GOBERNABILIDAD: TENDENCIAS Y ORIENTACIONES

Abordar la gobernabilidad como objeto de estudio, es un ejercicio que implica una amplia revisión teórica desde sus diferentes acepciones; por tanto, en el presente capítulo lo que se busca es proponer una categoría más clara que responda a la realidad latinoamericana.

### GOBERNABILIDAD: ORIGEN Y DEFINICIONES

La gobernabilidad para la mayoría de los autores gira en torno a dos ámbitos de acción: la eficacia de un gobierno para llevar a cabo su labor dentro de los cauces democráticos establecidos en su entorno y la legitimidad que tiene como institución y que respalda, en mayor o menor medida, para su actuación. Se suele tratar como cualidad o como principio democrático pero aparece en múltiples acepciones para analizar cuestiones de la organización política, económica y social tradicional de los Estados, o bien circunstancias emergentes contemporáneas. Es utilizada para dar cuenta de los problemas del Estado a la hora de responder a la sobrecarga que produce una demanda social imposible de satisfacer (Huntington, Crozier y Watanabe, 1975); para abordar los problemas de eficacia en la acción del gobierno y las políticas públicas (Achard y Flores, 1977); para denotar los problemas que tiene el gobierno de complejos sistemas políticos (Nogueira, 1988); para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, que está caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre público y privado (Jessop, 1999); para describir los procesos de creación de consensos o la obtención de consentimientos o aquiescencias necesarias para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses (Hewitt, 1999); o para identificar el conjunto de instituciones y tradiciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país (Kauffman, 2000).

Atendiendo quizá a la primera acepción de gobernabilidad en los términos de Michel Foucault (1978) que se refiere a la gubernamentalidad, ésta aparece desde el surgimiento de la obra “*El Príncipe*” de Nicolás Maquiavelo.

En efecto, Foucault estudia el arte de gobernar a finales del siglo XVI y principios del siglo XVII, es a partir del siglo XVI que los asuntos del gobierno se convierten en preocupación central de los Estados que emergen en el marco del naciente capitalismo mercantilista.

A través del desarrollo de la ciencia del gobierno, la economía se pudo volver a centrar sobre cierto nivel de realidad que ahora caracterizamos como <<económico>>, y, una vez más, a través del desarrollo de la ciencia del gobierno fue posible delimitar el problema específico de la población [...] y al aislamiento de ese nivel de realidad al que llamamos economía, el problema del gobierno pudo por fin ser pensado, reflexionado y calculado, fuera del marco jurídico de la soberanía (Foucault, 1978: 850).

Es decir, según Foucault (1978), con el nacimiento de la economía política surge también la era en la cual se advierte la importancia de las técnicas del gobierno como asuntos prioritarios de la esfera estatal, para este autor hay una relación estrecha entre economía y política. La articulación de estas dos perspectivas deriva en el triángulo conformado por la soberanía-disciplina-gestión gubernamental. Esta última parte del triángulo da origen a lo que Foucault (1978) llama gubernamentalidad, la cual tiene origen en la Europa del siglo XVI pero se consolida en el siglo XVIII con la emergencia de las democracias occidentales señaladamente de tres países fundamentales: Francia, Gran Bretaña y en el caso de América, Estados Unidos.

La palabra gubernamentalidad desde la perspectiva de Foucault tiene tres connotaciones (Foucault, 1978):

1. Es un conjunto constituido por instituciones, procedimientos y tácticas para ejercer eficazmente el poder en una comunidad cada vez más compleja.
2. Es la tendencia que se insta en accidente donde se puede identificar la hegemonía del gobierno sobre otras esferas (soberanía y disciplina) en la creación de un conjunto de instrumentos, técnicas y aparatos específicos del arte de gobernar.
3. Se refiere al tránsito de un estado de justicia en la Edad Media a un estado de gestión gubernamental en el Renacimiento, es decir, el Estado se transforma en un ámbito plenamente gubernamentalizado.

“Tal vez lo que es importante para nuestra modernidad, es decir para nuestra actualidad, no es la estatización de la sociedad, sino lo que yo llamaría <<gubernamentalización>> del Estado” (Foucault, 1978: 855).

En la óptica de Foucault (1978), la gubernamentalización del Estado es la razón de ser del propio Estado y sólo se entienden a partir justamente de las técnicas generales desarrolladas para asegurar la gubernamentalidad de los Estados.

La contribución de Foucault se ubica en la necesidad de entender las técnicas de gobierno como factor de una adecuada gubernamentalidad, como elemento fundamental de la permanencia y estabilidad de los Estados. Regresando al concepto de gobernabilidad, revisaremos algunas conceptualizaciones que nos ayuden a identificarla como categoría analítica y objeto de estudio.

La definición dada por Arbós y Giner es clara y ayuda a acercarnos al concepto de gobernabilidad como cualidad:

[...] propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Arbós y Giner, 1996: 13).

Ángel Flisfisch se centra en el Estado, pero no obstante, su referencia al tiempo es interesante porque muestra el ejercicio de gobierno como algo duradero, a largo plazo. Consideramos estos matices importantes para pensar en el desarrollo y las transiciones democráticas desde una perspectiva histórica y una visión de efectos y consecuencias futuras de las labores de un gobierno. Importante en momentos actuales donde la globalización, difumina los tiempos, el pasado y el futuro y coloca a la política y la ciudadanía en un estado de presente eterno. Define pues la gobernabilidad como: “la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo” (Alcántara, 1994: 39), situación que se logra a través de “la capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental; efectividad y eficiencia de las decisiones adoptadas; aceptación social de esas decisiones; y coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos contradictorios” (1994: 40).

Varios autores inciden más en la eficacia del gobierno para responder a las situaciones que se le presentan. Para Tomassinni la gobernabilidad:

“[...] consiste en la capacidad del gobierno para atender equilibradamente, en grados y durante periodos razonables, la triple demanda ciudadana por crecimiento, equidad y democracia, con transparencia a partir de los consensos necesarios, y con la más alta participación posible (Tomassinni, 1996: 50).

Kooiman, acentuando la eficacia dentro de la gobernabilidad, señala que ésta sería “el proceso constante de hacer frente a las tensiones entre las necesidades crecientes (situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades), de una parte, y de las capacidades de gobernar (crear tipos de solución o desarrollar estrategias), de otra” (Kooiman, 2004). Camou denomina ‘paradigma de gobernabilidad’ al “conjunto de respuestas firmes (ideas, valores, normas prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno” (Vargas, 2005: 451).

La gobernabilidad implica, como hemos visto, acciones u omisiones relacionadas con la eficacia y la legitimidad política. Sin embargo, nos gustaría resaltar ciertos matices que algunos autores subrayan a la hora de hablar sobre el concepto, las condiciones necesarias para que esto se dé, como ciertas normas y protocolos mutuamente establecidos o al menos, consentidos:

Entenderemos por gobernabilidad a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, expresada por la capacidad que poseen los actores estratégicos gubernamentales para dar respuesta a los desafíos que surgen de las relaciones que éstos mantienen con los demás actores estratégicos que componen un sistema político determinado, siempre y cuando estas relaciones obedezcan a fórmulas estables y mutuamente aceptadas (Heredia, 2002: 14).

En este abanico de definiciones y acepciones en torno a la categoría y concepto de gobernabilidad, es claro que, dentro del análisis de ésta subyace tras de sí una preocupación sociopolítica y económica de aquellas circunstancias en las cuales esta cualidad se encuentra en peligro. Lo cierto es que el concepto de gobernabilidad se empezó a estudiar desde los años 70, motivado por el análisis y reflexión sobre otro concepto, el de crisis o

ingobernabilidad. Es importante que nos detengamos aquí a hacer una revisión de los orígenes del estudio del concepto que nos permita dotarnos de elementos de análisis y de juicio sobre este tan multicitado término que preocupa y ocupa a estudiosos, líderes y al conjunto de la clase política latinoamericana y, por qué, no mundial.

La crisis a la que se hace referencia como punto de partida de la reflexión sobre gobernabilidad, es la crisis de sistemas democráticos desarrollados desde la década de los 60. Esta crisis tuvo dos lecturas. Por un lado, y desde esta parte viene en gran medida el término mismo, es de los estudiosos marxistas. Como explica Aguilar Villanueva:

El enfoque dialéctico de la historia social otorgaba un lugar fundamental y productivo a la crisis, considerada como el necesario desenlace de toda sociedad estructurada por clases y la ocasión para su transformación en una sociedad más equilibrada [...] entre sus factores productivos (Aguilar, 2006, 54).

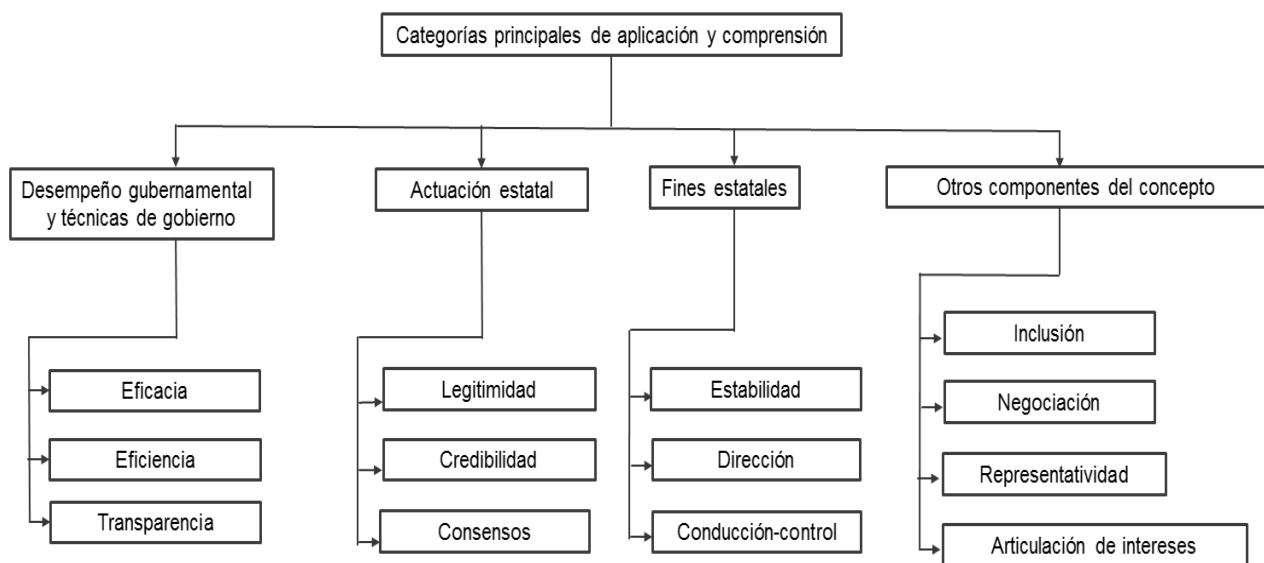
Por lo tanto, dentro de la visión marxista, el sistema democrático en forma de Estado social del bienestar tenía sus fallas en la injusta distribución de los medios de producción, en la desigualdad de las relaciones productoras. De este modo, mientras esto no se solucione de forma equitativa, la ingobernabilidad tendría un carácter recurrente.

Por otro lado, desde la Comisión Trilateral, en 1975, se promueve una lectura diferente. Se cree que la crisis del Estado social viene dada por la sobrecarga de demanda social que reciben los gobiernos del bienestar. Achacan la ingobernabilidad a la dinámica misma de este tipo de gobiernos: intervencionista y muy incrustada en el papel de proveedor de bienes y servicios. Afirman que es insostenible este nivel de demanda social a nivel fiscal y administrativo y critican el uso de ese papel paternalista del Estado para ganar legitimidad política. En esta lectura, los intelectuales que la defienden no cuestionan las estructuras del sistema político, no se plantean si hay algo más allá de las prácticas gubernamentales que hagan fallar el buen gobierno de un Estado. Las posibles soluciones giran en torno a enmendar dichas fallas de este tipo de prácticas políticas que interfieren en lo económico. No obstante, las posturas del neoliberalismo sí retomaron esta perspectiva para apuntar mucho más claramente a una reorganización más radical del Estado en cuanto a sus relaciones con el mercado.

A modo de resumen estructuramos el siguiente mapa conceptual:

### **Gobernabilidad: un concepto polisémico**

Implica una concepción no única y menos acabada



### LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD

Es muy numerosa la literatura existente en cuanto al concepto de gobernabilidad. Dentro de América Latina la preocupación sobre el tema es significativamente importante. Esto responde claramente a una preocupación política en torno a la calidad democrática de nuestros Estados, la fortaleza y capacidad de las instituciones democráticas así como al desarrollo socioeconómico de la región.

La actual situación política y económica mundial hace de América Latina una región muy relevante a nivel geopolítico, económico y de población. También la ha convertido en un espacio de grandes desigualdades entre los diferentes países e, igualmente, al interior de los mismos. Se apunta en ocasiones a la vulnerabilidad del sistema democrático latinoamericano, la debilidad de sus instituciones, la fragilidad de derechos ciudadanos y la ausencia o fracaso de políticas públicas que disminuyan los índices de

pobreza y desigualdad entre sus pobladores, así como la presencia de fenómenos como el narcotráfico y la violencia cotidiana.

No obstante, como espacio de desigualdades y trayectorias disímiles, se encuentran también experiencias relacionadas con una tendencia que apunta hacia una democratización profunda en algunos países, una interesante solidez de sus instituciones, una legitimidad prácticamente inapelable de sus Estados o un importante desarrollo económico y social de una ciudadanía cada vez más activa y comprometida con el proyecto de Estado democrático.

Es importante incidir aquí en el aspecto de que un gran número de países latinoamericanos han vivido desde los años sesenta hasta los ochenta del pasado siglo bajo gobiernos dictatoriales, inestables, con gran oposición ciudadana y baja legitimidad. En menos de cincuenta años la visión del Estado, de la dinámica democrática, de la ciudadanía de derechos y deberes ha cambiado cualitativamente y ha madurado de una forma sorprendente. Esto es lo que hace de Latinoamérica una región compleja y muy rica políticamente, digna de ser estudiada a fondo en estos aspectos, tal como defiende Lechner:

Más allá de las transformaciones políticas, cambia la política misma. Están cambiando tanto las formas institucionalizadas de hacer política como las ideas e imágenes que nos formamos de la política. Por tratarse de transformaciones en marcha, todavía sabemos muy poco acerca de lo que implica el proceso de globalización, el nuevo protagonismo del mercado o la llamada cultura posmoderna. No sorprende, pues, el retraso del pensamiento político en dar cuenta de las transformaciones del ámbito político (Lechner, 1997: 2-3).

La gobernabilidad en América Latina ha experimentado en las últimas décadas grandes cambios, desde el cono sur hasta el país referente de nuestra investigación, México. Estos van desde transformaciones importantes como las experimentadas en Brasil y Chile con la adopción del modelo neoliberal en materia económica con crecimientos importantes con relación al resto de los países de la región, hasta la proliferación de gobiernos nacionalistas populares con mucha actividad ciudadana (que detentan un funcionamiento con muchas similitudes al antiguo desarrollismo del siglo XX), como Venezuela, Bolivia, Ecuador, incluso Argentina. Estos cambios políticos de las últimas décadas en el continente hacen



que los estudios sociales se enfoquen a desentrañar todas las causas de fondo que existen tras ellos, las realidades que los permiten y fomentan, las diferentes estrategias de los Estados para actuar en la arena política de la región y del mundo globalizado. Por ello, planteamos este estudio en México para analizar la viabilidad de la gobernabilidad democrática, sin perder de vista su contexto latinoamericano, su conexión directa y cercana con Estados Unidos. y otras relaciones y alianzas internacionales:

La naturaleza de las vulnerabilidades en América Latina y el Caribe tiende a ser más interdependiente, en la medida en que los países no pueden abstraerse del proceso de globalización y de la creciente apertura económica. Por ello, cualquier iniciativa requiere del concurso de las agencias de cooperación internacional, los Estados del primer mundo (Estados Unidos y Europa) y los Estados y actores sociales de la región. Los resultados positivos de una mejor gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe redundan en un sistema regional que transfiere estabilidad al sistema internacional (Rojas, 2004: 12).

Para países como México, consideramos que una de las causas principales de las dificultades en relación con la gobernabilidad es la ruptura de pactos sociales que se conformaron como los baluartes del Estado mexicano en la Constitución de 1917 y como motores del desarrollo del mismo a través de una gobernabilidad autoritaria que garantizaba la paz social entre los diferentes grupos sociales. Esta ruptura se evidencia en los cambios constitucionales que se han dado durante los últimos sexenios. En ellos se llevaron a cabo reformas a diferentes artículos de alto contenido social (con Salinas 55 artículos de la Constitución, con Zedillo, 77, con Fox, 31 y con Calderón 110). En 24 años (1988-2012) se han llevado a cabo 273 reformas constitucionales (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2014) que han afectado derechos sociales básicos. Por otra parte, las primeras señales de agotamiento de políticas públicas efectivas que garantizaron estabilidad política y relativa paz social, es decir, gobernabilidad y alejamiento paulatino de los principios que dieron origen al pacto social fundamental de 1917, fueron los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 y, antes de ellos, el movimiento ferrocarrilero (1958-1959) y el médico (1965).

A estos cambios en el panorama social se unen otros factores como son las crisis económicas de los años ochenta que frenaron definitivamente el crecimiento económico

de México, la falta de transformaciones institucionales profundas que fortalezcan la imagen del Estado, los sucesivos fraudes electorales que imprimen una visión muy negativa de la democracia electoral, del sistema de partidos y de estas mismas fuerzas políticas institucionales. De este modo, eficacia y legitimidad de gobiernos y del Estado mismo están en entredicho en las últimas décadas.

Así, iniciamos introduciendo la categoría de gobernabilidad y desentrañando los elementos que la componen y la sustentan, las diferentes perspectivas que numerosos autores han aportado sobre ella y enfocando esta construcción teórica a la realidad de Latinoamérica. El enfoque regional-continental no excluye una mirada a la política y la economía del mundo global del siglo XXI, las variables que ello introduce en nuestra categoría de análisis y las transformaciones a nivel de Estado que han podido darse alrededor de la reciente transnacionalización y mundialización. El Estado, a través de esta posición —cada vez más interconectada e influida por procesos globales— se ve obligado a gestionar la gobernabilidad y a entenderla de muy diferente modo. Por ello, las cuestiones que nos interpelan en relación con la gobernabilidad han de ser respondidas tanto a nivel macro de las relaciones internacionales globales en las que está inserto, como en el nivel micro del análisis, el Estado mexicano y su historia política (también inserta en relaciones internacionales pero diferentes a este período de globalización neoliberal; como iremos viendo tienen características distintas), tal cual describiremos a continuación.

#### GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: CATEGORÍA ALTERNATIVA

Hemos visto hasta ahora cómo los estudios sobre gobernabilidad han analizado las premisas importantes en torno a las prácticas políticas de los gobiernos para mantener la eficacia y la legitimidad como garantes de la gobernabilidad, así como a la calidad de las instituciones de un Estado. Sin embargo, hay una tendencia a incluir a otros actores sociales de la política que intervienen en la gobernabilidad, o al menos, a las interacciones, relaciones o tensiones entre éstos y el gobierno.

Esta perspectiva defiende en los últimos años que el desempeño o función de un gobierno no depende únicamente de la calidad de sus instituciones en sí mismas (que correspondería a la perspectiva gubernamentalista), sino que en cada momento y lugar entra

en contacto con un escenario económico, político, social y cultural que determinan en algún grado sus prácticas, su legitimidad y eficacia. Rescatamos un aporte de Picardo que sostiene que:

La gobernabilidad implica una dimensión específica de la ‘relación de gobierno’, dicho de otro modo no es Estado o Gobierno lo que permite *per se* gobernar una sociedad, tampoco es la sociedad misma gobernable, más bien es una relación articular entre ambas realidades; sin embargo esto establece una dicotomía que a veces traslada una parte a la antípoda de la otra (Picardo, 1998: 9).

De ahí la importancia de enfocar nuestro análisis hacia la capacidad de adaptación a estas circunstancias relacionales. Es ese carácter relacional el que complejiza significativamente la tarea de gobierno y su análisis, ya que la convierte en un hecho cambiante, fluctuante, dependiente de contextos y coyunturas sociales, políticas, etcétera. Como indica Lechner:

La gobernabilidad democrática es problemática [...] por la mencionada transformación de la política: 1) deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra parte, 2) desborda la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes, la acción del gobierno pierde su marco acostumbrado (Lechner, 1997: 22).

En este sentido, resulta valiosa la aportación de Rojas Aravena cuando habla del ejercicio político institucional como una práctica que se desenvuelve dentro de una “articulación de intereses”. Insiste el autor en que es cierto que no depende únicamente de la eficiencia institucional del Estado, “[...] sino que también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de estos con el sistema político” (2004: 101).

De hecho, la gobernabilidad, según Kauffman, es un concepto clave en el dominio de las libertades públicas y se revela indispensable a los ciudadanos que desean pronunciarse sobre la acción del Estado. Una sociedad dispuesta a aceptar las decisiones de los gobernantes y del sistema político y sus productos, dentro de las reglas institucionales, constituye el mejor indicador de la gobernabilidad alcanzada. Por lo tanto, la gobernabilidad es un atributo de la sociedad (Vargas, 2005). Por esto Vargas propone que “la gobernabilidad democrática en América Latina requiere la construcción de una cultura

cívica sobre la base de un proyecto de ciudadanía participativa y de integración de la comunidad nacional que promueva el desarrollo humano” (Vargas, 2005a: 431-432).

Esto supondría cambios institucionales a nivel de Estado, necesarios para realizar ese “proyecto” de participación democrática que conlleva la renovación de la cultura política de un país. El concepto de cultura política es un elemento distintivo de la gobernabilidad democrática.

Se trata pues de un cambio en la percepción del ejercicio de gobierno por parte de los actores políticos oficiales, institucionales, pero también por parte del resto de los actores para sentir esa pertenencia y motivación en la participación. Se trataría también de encontrar los modos de articulación de intereses entre la sociedad civil y el Estado que facilitaran esa participación. Para ello son necesarias dos transformaciones interrelacionadas: la de las instituciones del Estado y la de la sociedad civil. Dentro de Estados autoritarios en los que ha primado el corporativismo y clientelismo, como es el caso de México, ni los actores políticos ni los actores sociales han podido aprender y desarrollar las herramientas que presuponen la participación social y la articulación de intereses entre grupos diferenciados dentro de un proceso verdaderamente democrático. Los gobiernos han cimentado su relación con grupos de la sociedad con base en un apoyo político efectivo e inmediato.

En otras experiencias de participación social (Brasil, Bolivia), las instituciones del Estado abren sus puertas —más o menos parcialmente— y dan voz y voto a organizaciones y grupos que no dan su apoyo al ejecutivo (e incluso en ocasiones pueden ser frontalmente contrarios y críticos respecto a su desempeño) sin embargo, constituyen cimientos de una legitimidad en la construcción, definición y aplicación de las políticas públicas. La sociedad civil, por su parte, ha de tener en cuenta que este tipo de participación política no conlleva ningún privilegio añadido, se trata “solamente” de llevar al centro de la arena política y de la agenda del Estado, objetivos, valores y el reconocimiento de prácticas ciudadanas invisibilizados todos ellos por desarrollos estatales autoritarios.

El debate aquí está también en la capacidad de la sociedad civil para la participación política, económica y social, así como en la existencia, construcción y aceptación de los

medios, normas, procedimientos y validez que construyen y estructuran esta participación ciudadana. Se dice que hay un déficit de estas capacidades en América Latina y que, al contrario con lo que se habría observado en otros contextos de democracias desarrolladas, en la región existen problemas a la hora de que la sociedad civil identifique, exprese o haga llegar de forma clara y directa sus demandas a los canales institucionales. Quizá también la perspectiva de los gobiernos y de los estudios sobre gobernabilidad no ha enfocado hacia estos aspectos.

Aguilar Villanueva hace una crítica hacia esta representación de la gobernabilidad centrada en el Estado y afirma que se han infravalorado las capacidades de la sociedad civil para organizarse, decidir, participar, etcétera, a la vez que aporta mencionando que “la sociedad es entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas” (2006: 70). Al hilo de lo citado, Rodas añade que, dentro de lo que se ha apuntado como problemas u obstáculos para la gobernabilidad, estaría también “el tradicional desequilibrio en las relaciones entre grupos de poder e instituciones. Todo ello habla de lo político suponiendo un carácter anti político en la diversidad social” (2004: 198). Aunque tomemos como real cierta incapacidad de la sociedad civil para una participación socio-política efectiva, como ya comentábamos anteriormente, las herramientas necesarias son prácticas y coyunturales, es decir, sólo en la práctica de articulación y negociación entre Estado y sociedad civil, dada en unas circunstancias determinadas por el contexto espacio-temporal y la temática en torno a la que se trabaje, se podrán encontrar las mejores fórmulas que respondan a la resolución de esas problemáticas y trazar líneas de acción que construyan políticas públicas incluyentes.

En paralelo a estas reflexiones en torno a la sociedad civil en general, sí encontramos diferentes autores que fijan su atención en estructuras de participación política organizadas y tradicionales, como los partidos políticos:

El programa político de gobernabilidad democrática propuesto para los Estados latinoamericanos a finales de los noventa, por ejemplo, se orienta a alcanzar la estabilidad de las instituciones políticas y sociales a través del fortalecimiento de las organizaciones intermedias entre el Estado y la sociedad civil, tales como los partidos políticos, con

capacidad para eliminar las barreras existentes entre la sociedad civil y el Estado (Vargas, 2005: 435).

También es una propuesta defendida por Gianfranco Pasquino ya que para el autor “los partidos son los organismos principales en el proceso de formulación de políticas y no pueden ser sustituidos fácil ni eficazmente por otras estructuras” (1997: 35). Pasquino incluso añade que si los partidos políticos no son capaces de realizar esta labor, la crisis de gobernabilidad siempre estará presente. No obstante de esta defensa de los cauces tradicionales de participación, debemos igualmente señalar que quizás en la actualidad los partidos políticos han perdido legitimidad y confianza, han sufrido desgaste por esta crisis de Estado que se da en numerosos países democráticos. Es una problemática más dentro de los riesgos de la crisis de gobernabilidad, que debe superarse según la posición de Vargas de que: “la institucionalización de los partidos políticos es un elemento esencial para lograr una gestión política eficiente de la gobernabilidad democrática” (2005: 451).

El sentimiento ciudadano de estar dentro de Estados que no pueden responder a sus demandas, que no llegan a representarles satisfactoriamente y que detentan estructuras y canales desfasados y arcaicos, ha llegado también a impregnar a los partidos políticos. Éstos han llegado a ser vistos como una forma de participación institucionalizada en demasía, acoplada al mantenimiento de un orden político en crisis pero aferrado al poder y alejada cada vez más de una sociedad civil organizada, en las últimas décadas, en torno a los medios más tradicionales locales (corporaciones económicas locales, familias, redes de apoyo de cercanía) y a los más posmodernos y transnacionales (redes sociales, ONG's, Foros Sociales Mundiales), pero siempre relativamente al margen de lo institucional y tendentes al apartidismo (Nogueira, 2006). Vargas habla acertadamente de estas tendencias cuando dice que:

En vez de depender de élites políticas o grupos de referencia, los ciudadanos tratan con las complejidades de la política y toman sus propias decisiones políticas. En vez de depender de los métodos estructurados e institucionalizados de participación política, los ciudadanos buscan la democracia directa desde los grupos comunitarios hasta los movimientos sociales, lo cual desarrolla un patrón ecléctico y egocéntrico de acción ciudadana (Vargas, 2005.451).

En este sentido es en el que muchos autores apelan a la recuperación y valorización de la labor política de todos los actores de la sociedad civil por parte de las instituciones del Estado. A este respecto, Lechner defiende que:

La política institucional por sí sola no tiene los recursos ni las capacidades de conducir los procesos de transformación social. Estamos ante una situación paradójica: la globalización que divulga el ideario democrático, al mismo tiempo restringe la capacidad de la democracia de moldear dicha constelación. La diferenciación de la sociedad sustrae los diversos campos —desde el arte y la ciencia hasta la economía— al control político (Lechner, 2005: 8).

## GOBERNABILIDAD, GLOBALIZACIÓN Y CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN

Recuperando la aportación de Lechner, debemos introducir aquí otra variable que ha ido transformando la práctica política de los Estados, su posición nacional e internacional. Dentro de la situación mundial globalizada, Estados y gobiernos no sólo van a estar influidos por fuerzas de poder y presión internacionales, sino que, por encima de esto, existen unas políticas económicas y sociales, así como unas tendencias y redes sociales y culturales que intervienen igualmente en el proceso democrático, así como en el económico impulsando (Vargas, 2007):

- Desregulación de la economía internacional
- Pérdida de control de la política económica
- Reestructuración de las instituciones públicas para reducir y en su caso eliminar los sistemas de bienestar y protección social
- Pérdida de la capacidad del Estado para dar respuesta a las demandas sociales con consecuentes crisis de legitimidad democrática

Si bien la gobernabilidad de la globalización económica avanza, la gobernabilidad política se rezaga en muchos Estados porque se encuentra con limitaciones institucionales, sociales y de cultura política que inciden en verdaderas crisis de capacidades, las deficiencias tecnológicas que debilitan la legitimidad de los procesos de globalización y la irresponsabilidad para asumir los costos relacionados (Vargas, 2007).

Con esto, la globalización complejiza aún más la labor de gobierno en los Estados y añade muchos ingredientes a la gobernabilidad democrática. Según Petras (2001), el Estado ya no puede contener las funciones étnico-regionales, las cuales se ven erosionadas, fomentando así una crisis de identidad nacional, lo que provoca que la ideología nacional sea reemplazada por la ideología de mercado. Esto da lugar a que la gobernabilidad de globalización económica avance, produciendo un rezago en la gobernabilidad política de muchos estados debido a que:

[...] se encuentra con limitaciones institucionales, sociales y de cultura política que inciden en verdaderas crisis de capacidades, las deficiencias tecnológicas que debilitan la legitimidad de los procesos de globalización y la irresponsabilidad para asumir los costos relacionados (Vargas, 2007).

En América Latina, la década de los noventa se caracterizó por la intromisión del paradigma de la globalización en diversos procesos económicos y socioculturales de los sectores populares; dando como resultado una sociedad dualista: por un lado los sectores socioeconómicos incrustados en la modernidad y la globalización y por otro los sectores con bajos niveles de competitividad.

Como menciona Vargas, para 2002 en la mayor parte de los países latinoamericanos, el fracaso del modelo neoliberal era evidente, lo cual los posicionó en un estado de crisis económica:

En los países de Latinoamérica y el Caribe esta crisis está marcada por la falta de un proyecto alternativo de desarrollo al neoliberal de las instituciones financieras internacionales y porque el desarrollo democrático está marcado por una creciente falta de gobernabilidad y pérdida de la confianza en sus instituciones (Vargas, 2007).

Concepción Montiel defiende la creación de una democracia totalmente ciudadana, ya que sin esta característica, la buena gobernanza en América Latina sería imposible. Pero donde ve los límites de este proyecto es en la globalización, que señala y obstaculiza la democracia:

Los efectos negativos de la globalización parecen derrumbar la misma esencia de la democracia que se ha sustentado en la soberanía, en la libertad de autodeterminación, en la igualdad social. Al ser modificados los Estados-Nación por los efectos de la



globalización, la política nacional no es tan eficaz como antes. Los Estados han perdido gran parte de su soberanía y los líderes políticos han reducido su capacidad de influencia en los acontecimientos. Las naciones deben repensar sus identidades. [...] Para evitar el derrumbe de la democracia de forma transnacional y construir una gobernanza global y regional incluyente, es necesario no detenerse en el Estado-nación. La política democrática debe superar lo que ha implicado una comunidad nacional que se autogobierna, ya que bajo el impacto de la globalización la soberanía se ha venido a menos (Concepción, 2010: 316).

El autor construye la crítica a la globalización como obstáculo a la soberanía y autonomía necesarias en la gobernabilidad, proponiendo, muy constructivamente, una posible solución, un recurso que amplíe y fomente la democracia, el buen gobierno y la capacidad de decisión de Estados dependientes dentro del marco internacional. Se refiere, como otros autores al intergubernamentalismo, a superar el concepto Estado-nación sin abandonarlo pero integrándolo en regiones. Es un modo de conexión que puede aumentar la igualdad entre países miembros de diferentes organizaciones transnacionales atenuando el poder hegemónico de ciertos Estados.

Rojas Aravena apunta también hacia esta idea sosteniendo que “los resultados positivos de una mejor gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe redundan en un sistema regional que transfiere estabilidad al sistema internacional” (Rojas, 2004: 12).

En este punto vale la pena traer a la discusión los postulados de Habermas quien señala que la globalización debilita a los Estados-Nación y ésta se ha erigido en un verdadero desafío que debilita a las democracias occidentales capitalistas, no sólo en la región latinoamericana, sino en otras latitudes como el propio continente europeo, como los casos de Grecia y Portugal

Para el filósofo y sociólogo alemán son tres aspectos que erosionan lo que llama las prerrogativas del Estado-nación (Habermas, 1999):

- a) Pérdida de autonomía y soberanía

Se refiere a cómo se pierden los territorios y las fronteras de los Estados por el crimen organizado, el tráfico de armas, los riesgos de seguridad asociados a la tecnología, etc. Esta característica sí se da de manera sistemática y frecuente, puede llevar a las democracias latinoamericanas a la condición de estado fallido, como México o estado débil como puede ser Brasil.

b) Déficit de legitimidad democrática

Los procesos de legitimidad en la toma de decisiones se ven socavados por la interdependencia creciente derivada fundamentalmente de acuerdos comerciales entre Estados, regiones y continentes, es decir, la acción de los Estados-Nación se ve limitada por la existencia de un red de acuerdos transnacionales que sin duda minan y restan legitimidad al quehacer gubernamental<sup>8</sup>.

c) Despotenciación del Estado democrático y restricción de recursos de intervención de los Estados para llevar a cabo políticas sociales de alta legitimidad.

Los gobiernos nacionales han perdido el control y el poder de movilizar y conducir la economía interna de sus países, estimular el crecimiento y sobre todo asegurar las formas esenciales y vitales de legitimación Estado-sociedad, sociedad-Estado.

Esa capacidad de conducción ha sido suplantada por el mercado, es decir, el mercado como doctrina base del proyecto neoliberal, hoy define las políticas públicas que

---

<sup>8</sup> Ejemplo de ello son los casos de los Estados mexicano y brasileño. El primero cuenta con una red de 10 Tratados de Libre Comercio con 45 países, 30 acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones y 9 Acuerdos de Alcance Limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) estos últimos en el Marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). A su vez México forma parte activa en organismos y foros multilaterales y regionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ODCE). *Cfr.* Secretaría de Economía, *México y sus tratados de libre comercio con otros países*.

Por su parte Brasil cuenta con una red de 8 Tratados de Libre Comercio, 30 Acuerdos para evitar la Doble Tributación, un Acuerdo para el Intercambio de Información en Materia de Impuestos, 10 Acuerdos de Complementación Económica, 12 Acuerdos de Cooperación Aduanera, 2 Acuerdos de Cooperación Técnica. Además es miembro activo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Unión de las Naciones Suramericanas, Mecanismo de Cooperación Brasil-Asia, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y del grupo de los BRICS. *Cfr.* Departamento del Tesoro, *Ingresos Federales de Brasil*.

tenían como centro atender intereses de vastos sectores sociales y no de unas cuantas empresas. En suma, el Estado-nación experimenta un proceso paulatino no solo de debilitamiento, sino de desaparición por la victoria de la mano invisible del mercado.

La “deslocalización” de la sociedad, la cultura y la economía, que avanza a grandes pasos, está afectando a las condiciones fundamentales de existencia del sistema de Estados [...] Las tendencias comprendidas en la palabra <<globalización>> [...] ponen en peligro, en el ámbito interno, la composición relativamente homogénea de las poblaciones nacionales, es decir, la base prepolítica para la integración de los ciudadanos en el Estado-nación (Habermas, 1999: 123).

Aguilar Villanueva redonda en esta problemática revisando el pasado inmediato, haciendo referencia a los momentos en los que se iniciaban o restauraban las democracias en América Latina. Momentos éstos que se caracterizaban por la imposición de ajustes fiscales, de liberalización económica, de políticas públicas que venían desde instancias transnacionales cooptadas por la hegemonía de países como Estados Unidos. Todos estos son necesariamente obstáculos para la gobernabilidad y el desarrollo de democracias que velen por un crecimiento económico que responda a las necesidades de los países de la región. Unido a las circunstancias internas, el resultado es un cúmulo de presiones por ambos lados que dejan en desventaja a las democracias en proceso de Latinoamérica: “[...] son democracias que tienen que lidiar además con las prácticas resistentes de los pasados sistemas políticos y con los ofrecimientos tentadores de las revoluciones panacea” (Rojas, 2006: 63).

## RIESGOS, RETOS Y FORMULACIONES PARA LA GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Por lo anterior, pasamos a analizar retos, obstáculos y fórmulas que dentro de México y América Latina tienen que ver con la gobernabilidad democrática y con el desarrollo de Estados-Nación fuertes, consolidados, eficaces y capaces para la dirección de sus sociedades.

Es interesante rescatar el aporte de Concepción Montiel sobre cómo ha sido la trayectoria de estudios sociales en torno a la gobernabilidad dentro de la región:

El tema de la gobernabilidad ha conducido a los estudiosos de América Latina a enfatizar la legitimidad de los gobiernos y la estabilidad política, se analizan los peligros del presidencialismo, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el papel de los partidos políticos, las relaciones entre Estado, mercado y la sociedad civil. Podemos identificar tres fases en el desarrollo de los estudios de gobernabilidad y gobernanza en América Latina: la primera en los años ochenta y noventa, donde la discusión sobre la gobernabilidad fue política y estatocéntrica, se concentraba en la transición y consolidación democrática; la segunda, en los noventa, los análisis se fusionaron con los de gestión pública y la diversidad de paquetes y reformas impulsadas por el Consenso de Washington y, finalmente, en los últimos años, la atención se centra en la gobernanza como aquella que evalúa el desempeño de las instituciones políticas en la implantación de las políticas públicas (Montiel, 2010: 304-305).

Rodas habla desde la *Teoría de la transición democrática* y nos aporta una buena introducción a este análisis:

El desarrollo de esta relación, construida en la historia de luchas sociales revolucionarias en los sesenta y por democratización de la política en los setenta, continúa con los tres momentos de la *teoría de la transición democrática*: a) tránsito de regímenes autoritarios a democratizadores-constitucionalistas; b) crisis de gobernabilidad post *ajuste estructural* (en términos neoliberales *con costo social*); y, c) desarrollo de *democracias delegativas* que excluyen el componente social de la democratización y dan prioridad a la ingeniería constitucional de los especialistas y asesores de las élites gobernantes (Rodas, 2004: 200).

Picardo recoge una aportación de Achard-Flores, “Gobernabilidad: un reportaje de América Latina”, hablándonos de cuatro claves de lectura de la gobernabilidad en la región (1998):

- Política (eficiencia del gobierno)
- Económica (sustentación social)
- Institucional (capacidad decisoria)
- Frente al reto de globalización (adecuación de ajustes)

Al hilo de esto, los problemas de la gobernabilidad democrática podríamos centrarlos en torno a dos ejes. Por un lado, el desarrollo social y económico es insuficiente, a lo largo de décadas no se ha logrado un sistema más equitativo en oportunidades económicas ni en

derechos. No se pueden negar avances, no obstante siguen existiendo numerosas problemáticas que apuntan a hablar de crisis de gobernabilidad y crisis de Estado en muchos países latinoamericanos:

Los latinoamericanos hemos consolidado los derechos políticos, pero los ciudadanos se enfrentan a los más altos niveles de pobreza y desigualdad en el mundo. El informe plantea la urgencia de una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo sea la ciudadanía integral que implica el acceso del ciudadano a sus derechos civiles, sociales, económicos y culturales (Concepción, 2010: 314).

El otro eje es el de lo institucional, la calidad de las estructuras y prácticas políticas de los gobiernos de la región. Las dificultades ya comentadas salpican a ambos ejes. Es complicado desarrollar un Estado fuerte y de calidad cuando las condiciones económicas y políticas de partida son conflictivas, cuando se viene de sistemas autoritarios y sociedades postcoloniales. Unido esto a las medidas neoliberales de la globalización, las transiciones democráticas en América Latina son procesos lentos, de avances y retrocesos, en los que el peligro de la ingobernabilidad está presente y se puede desembocar por el contrario en Estados débiles o incluso fallidos. Muchos autores apuntan al mantenimiento del antiguo orden revestido con complementos democráticos, que sí han hecho avanzar y transformarse a las sociedades latinoamericanas pero imprimen en ellas un déficit democrático que impide la verdadera transición a realizar en muchos países, como México. Lechner ve las causas de este déficit también en la tensión entre “la lógica económica y la dinámica política”, lo que lleva, en los años setenta, a “la crisis del ‘desarrollismo’ y a la de la matriz ‘estadocéntrica’ (1995). En los años ochenta se desarrollan tentativas reformistas aplacadas y determinadas siempre por las necesidades del mercado.

Camou une muy bien ambos ejes defendiendo que es necesario para un buen funcionamiento democrático el bienestar económico de la sociedad y que para ello:

[...] se hace evidente la necesidad de fortalecer al Estado desarrollando una estructura en la que se combinen la coherencia interna del aparato estatal con la capacidad de vinculación con sectores económicos y organizaciones civiles para (la) generación de políticas públicas probables y funcionales (Camou, 1995: 37).

Vargas habla de la situación de México y su transición inacabada, sostiene que “cualquier transición de modelo económico, para que sea exitosa, requiere de la intervención estatal para establecer las reglas del juego mediante procesos de institucionalización” (Vargas, 2005a: 436-437). Reconoce la inestabilidad de los periodos de transición que atrasan los progresos económicos de un Estado, pero lo entiende como algo inevitable en el proceso mediante el cual una democracia se consolida. El problema está en que la institucionalización del Estado se vea paralizada, en retroceso-avance e inestabilidad constante durante décadas. Esto influye determinadamente en el desarrollo económico y social de un país.

Hay varios autores que sistematizan fórmulas para mejorar la gobernabilidad democrática en América Latina. Es interesante rescatar algunas de ellas para poder realizar un análisis de situaciones locales en países como México o Brasil. Son pautas que pueden servirnos para comparar y concretar aspectos de gobernabilidad, reflexionar sobre el estado de estas cuestiones y su desarrollo.

Ricardo Córdova Macías realiza un interesante trabajo en torno a la situación sociopolítica en El Salvador en 1994. Nos proporciona elementos para proponer, desde esta investigación, algunas orientaciones que nos servirían para entender los procesos que pretenden recuperar la gobernabilidad en las incipientes democracias como la mexicana y nos referimos a los acuerdos o pactos políticos entre las fuerzas políticas dominantes de gran alcance pero con beneficios no solamente cupulares de partido o grupo. Además, en el caso de México es un imperativo para recuperar márgenes de gobernabilidad democrática no autoritaria, la desmonopolización de medios de comunicación y de otros sectores claves en la vida política y que desarrollaremos más ampliamente dentro de la propuesta de gobernabilidad democrática. El autor apunta, literalmente, diez retos importantes que se deben tener en cuenta para la democratización de un Estado:

- a)* superar la polarización, *b)* la voluntad de concertación, *c)* tomar en cuenta las necesidades de los menos favorecidos, *d)* reconstrucción de zonas afectadas por el conflicto, *e)* ampliar los canales de participación, *f)* controlar la delincuencia, *g)* aprender a hacer oposición, *h)* cambio de actitud en los medios de comunicación, *i)* establecer

mecanismos civiles de concientización frente a las necesidades y *j*) consolidar la institucionalización jurídico-política (Córdoba, 1998: 6).

Rojas Aravena reflexiona sobre las vulnerabilidades dentro de la región. Se refiere a los puntos débiles “político-institucionales”, señalando que tienen que ver con las recurrentes crisis de las instituciones democráticas que los sistemas a menudo no gestionan de forma eficaz y contundente, con la mínima protección ciudadana en lo que concierne a derechos civiles, con los numerosos casos de corrupción política y el abuso de poder en el uso de la fuerza por parte del Estado. Otro punto débil sería el económico, que incluye la situación de dependencia respecto a la economía internacional, el incremento de la deuda externa y el alto nivel de desempleo en la región. El tercer ámbito de vulnerabilidad sería lo social. Aquí el autor reflexiona sobre el escaso aumento de desarrollo humano frente a un aumento del nivel de pobreza, el mantenimiento de la marginalidad social, la creciente desigualdad entre ricos-pobres y la mínima inversión estatal en políticas sociales.

Respecto a la integración social como otro punto frágil de las democracias latinoamericanas, lo destacable para Rojas Aravena serían la exclusión y discriminación hacia minorías y otros sectores sociales, la irresponsabilidad política frente a problemas de migración y desplazamientos de población y la brecha tecnológica entre los ciudadanos “que reproduce los patrones de desigualdad existentes”. Como quinta y sexta dimensiones de vulnerabilidad, el autor apunta hacia la seguridad, nacional y transnacional. Así, incluye las problemáticas referidas a “contenciosos interestatales remanentes”, la violencia urbana y, por supuesto, uno de los mayores problemas que enfrenta la realidad en América Latina y en especial México (al igual que Colombia), el narcotráfico, el lavado de dinero, crimen organizado y tráfico de armas y personas. En lo enmarcado dentro del Estado —reconociendo que hay realidades ya enunciadas que trascienden la problemática local—, señala un aumento generalizado de la violencia social relacionado y auspiciado por debilidades en el seno del sistema de justicia (2004).

La gobernabilidad al ser tratada como categoría de análisis, requiere de índices. Un índice es una señal o una enumeración breve y por orden de algún tema o aspecto específico. Los índices no sólo tienen como finalidad “calificar” las condiciones existentes en un país en forma individual, sino también hacer evaluaciones comparativas.

Por su parte un indicador no necesariamente implica orden, más bien muestra señales o indicios sobre algún tema. Desde la perspectiva institucionalista, la medición del desempeño económico se caracteriza por dar una mirada más amplia a las razones que subyacen en el crecimiento económico o en la estabilidad política. Esto ha dado lugar a que por ejemplo, la competitividad de un país o su grado de riesgo crediticio se determinen no sólo con base en el desempeño de los factores económicos tradicionales —inflación, empleo, etcétera— sino también teniendo en cuenta el desempeño de las instituciones, tanto formales como informales, existentes en el respectivo país.

En este momento decimos entonces que entendemos por indicadores de gobernabilidad las medidas numéricas que nos permiten evaluar la calidad intrínseca o el desempeño de las instituciones. Estos indicadores expresan de forma sintética la posición relativa en la que se sitúa su objeto (la institución), bien con respecto a una situación comparable en el tiempo (la misma institución en dos momentos diferentes), en el espacio (la misma institución en otro país) o con respecto a una medida o estándar ideal. De este modo, los indicadores pueden expresar el grado de aproximación de una institución específica en relación a una meta deseable, constituyendo un punto de referencia clave de una estrategia orientada a la gestión por resultados (Echevarría, 2004).

Dentro de este tipo de indicadores, los más relevantes y quizás los únicos, son los *Indicadores de Gobernabilidad* elaborados por el Banco Mundial (2009). En este contexto el BM define la *buena gobernabilidad* como: [...] las instituciones y las tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo. Esto incluye: 1- el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y remplazados, 2- la capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables, y 3- el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos. Los *Indicadores de Gobernabilidad* se encuentran agrupados en una base de datos para 212 países, que mide seis dimensiones de la gobernabilidad para los años 1996, 1998, 2000 y 2002. Éstas son (BM, 2009):



1.- *Voz y rendición de cuentas*: Medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa.

2.- *Estabilidad política y ausencia de violencia*: Probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.

3.- *Eficacia del gobierno*: Calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas.

4.- *Calidad del marco regulatorio*: Capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

5.- *Estado de Derecho*: Grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.

6.- *Control de la corrupción*: Medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas

Estos indicadores se construyen con base en la compilación estadística de las percepciones de la calidad gubernativa, recogida mediante de encuestas realizadas a empresas, ciudadanos y expertos en la materia, tanto de países en desarrollo como de países industrializados. Contempla además las respuestas de las organizaciones no gubernamentales, agencias de evaluación de riesgo, comerciales y fundaciones investigativas.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Otra categorización de indicadores, es la que Álvarez Yáñez utiliza en su estudio sobre la gobernabilidad en el estado de Zacatecas, México, el índice de Percepción sobre la Gobernabilidad democrática (IPG), cuya estructura se organizó con base en cinco dimensiones interdependientes:

1. La opinión ciudadana respecto al régimen político
2. La cultura y la participación política
3. La confianza en las instituciones

Como vemos, los índices están muy orientados a las acciones de los gobiernos a la vez que las opiniones y datos tienen su origen en algunos estudios u opiniones de expertos, pero la mayoría en encuestas de opinión a muestras representativas de la sociedad en general. Por otro lado, se habla poco o nada sobre la calidad del desempeño de la población dentro de la participación social o de factores tan importantes como la posición económica y geopolítica de un Estado dentro de las relaciones internacionales.

Sin rechazar frontalmente ninguno de estos aportes, creemos que los índices de gobernabilidad han de abarcar algunos aspectos más de los que se están tratando por medio de algunos indicadores. Además, habría que valerse de estrategias y metodologías más variadas para componer un análisis descriptivo.

Recogiendo los aspectos enumerados en la elaboración teórica de la categoría gobernabilidad democrática e intentando dar cuenta de ello, formulamos una primera propuesta sobre dimensiones e índices de gobernabilidad. Partiendo de la base de que la gobernabilidad gira en torno a la eficacia, legitimidad y estabilidad del Estado, pensamos que estas tres dimensiones pueden estudiarse a través de cinco factores que fomentan o dificultan el escenario ideal de gobernabilidad democrática:

- **Crecimiento económico sostenible:**

Lechner apunta:

Durante demasiado tiempo las variables macroeconómicas han sido sacralizadas como valores superiores del desarrollo. Hoy es evidente, que, junto con cuidar en el día a día las condiciones básicas del crecimiento, parece necesario reorientar la perspectiva básica del 'modelo' para fortalecer su sustentabilidad (Lechner, 1999).

- 
4. La valoración de la concentración del poder
  5. Las percepciones sobre la situación económica

Los criterios de dichas dimensiones fueron la importancia de monitorear el movimiento de la opinión pública, la credibilidad de los agentes tomadores de decisiones, el buen desempeño de diversas instituciones con impacto en la esfera pública y la relativa homogeneidad socioeconómica del estado de Zacatecas (Álvarez *et al.*, 2011).

- **Desarrollo humano:**

Servicios básicos de infraestructura, salud, educación, niveles de violencia, desigualdad, igualdad de oportunidades, respeto a los derechos humanos.

- **Sanidad institucional:**

Se refiere a elementos que hacen de las instituciones del Estado herramientas óptimas para el funcionamiento democrático. Son la separación ¿e igualdad? de poderes, el sistema partidista, los procesos y campañas electorales. Corrupción: los niveles altos en estos asuntos son inversamente proporcionales a la gobernabilidad del país. El control por parte del Estado y de la ciudadanía de la corrupción política, así como la existencia de estructuras institucionales que no permitan irregularidades en este sentido o tiendan a minimizarlas, indica altos niveles de profundidad democrática.

- **Participación ciudadana y de la sociedad civil:**

Se entiende como indicador positivo de gobernabilidad la participación activa de la ciudadanía, de la sociedad civil organizada u otros sectores de la población, dentro de la planeación de políticas, de desarrollo de proyectos sociales, económicos, y políticos; se referiría al peso de la ciudadanía en espacios de toma de decisiones.

- **Soberanía:**

Partiendo de pensar la soberanía del Estado respecto a lo internacional, lo global, es importante derivar estos grandes rubros en factores más específicos y observables, algunos de ellos serán cualitativos y otros podemos ponderarlos a través de indicadores cuantitativos. Esto podrá darnos una visión integradora de cada uno de los índices para poder interrelacionarlos y pasar a una segunda fase de estudio. También debemos tener en cuenta que esta división es puramente hipotética y analítica, la práctica muestra cómo cada uno influye en el otro de forma muy determinante. Es necesario, encontrar el modo de diferenciarlos, aislarlos científicamente para relacionarlos y evaluar así la gobernabilidad tomada como objeto de estudio. Otra cuestión es que no podemos considerarlos absolutos

en el análisis —o al menos, esta conclusión sobre un índice en concreto no sería de gran utilidad—, sino que se relacionan para darnos un determinado paisaje de gobernabilidad democrática en cada contexto, para poder compararla con otro similar o diferente y también para valorar trayectorias democráticas dentro de un mismo país o región.

#### GOBERNANZA: MODELO ANTI-LATINOAMERICANO

Ahora, vale la pena revisar esta parte del concepto de gobernanza, se trata de una palabra cuya raíz griega “[...] implica cierta idea de conducción y control, y es razonable que se piense en la capacidad conductora de un sistema político cuando se piensa en la gobernanza” (Peters, 2005 en Sánchez, 2012: 226).

A la palabra *governance* o gobernanza se le asocia “[...] a los conceptos de codirección, interacción y cogestión y en algunos casos de conducción (*steering*) entre actores políticos y sociales” (Sánchez, 2012: 224). Gobernanza menciona Aguilar: “Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno, a la democracia como capacidad gubernativa” (2006: 36).

Así, este concepto nos aporta claves importantes para el análisis encaminado a la mejora de la gobernabilidad:

Durante mucho tiempo su empleo se limitó a cuestiones de carácter constitucional y jurídico relativas a la dirección de los ‘asuntos del Estado’, [o] a la dirección de instituciones [...] En la actualidad, el factor esencial de su renacimiento ha sido probablemente la necesidad de distinguir entre buen gobierno y gobierno (Sánchez, 2012: 26).

Gobierno “[...] por extensión significa toda acción de dirigir o conducir” (Camou, 2001: 18). De manera más específica Guerrero menciona que “el gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil” (Sánchez, 2012: 221). Mientras que buen gobierno:

[...] se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. La esencia del buen gobierno apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros (Sánchez, 2012: 243).

Por lo anterior, el término gobernanza ha derivado en el concepto de:

Un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000 en Vargas, 2005: 429).

En este sentido, Nicandro menciona que en la gobernanza se hace referencia a un campo multidireccional, ya que su uso se ha asociado con diversos ámbitos, actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales) (Sánchez, 2012).

En la perspectiva de Aguilar, el estudio de la gobernanza serviría para guiar la atención de la investigación y la acción hacia métodos de resolución de las problemáticas de los Estados-Nación en Latinoamérica:

El preocupado pensamiento negativo sobre la probabilidad-riesgo-eventualidad-inminencia de que el gobierno democrático sea desbordado y se desplome en crisis pierde relevancia en la medida que en el nivel estrictamente teórico el problema de las crisis de las democracias nuevas está en principio resuelto si se dota al gobierno con las facultades institucionales, los recursos fiscales y las estructuras de operación que el gobierno democrático necesita para estar en aptitud de gobernar a su comunidad y cuya eficacia está probada en diferentes regímenes (Aguilar, 2006: 65).

Concepción Montiel (2010) apunta diferentes rubros para que una buena gobernanza pueda desarrollarse, atendiendo a la realidad de América Latina y sus especificidades:

- Gobiernos realmente legítimos
- Participación de actores no gubernamentales, consenso y negociación.

- Administraciones eficaces, eficientes y transparentes
- Crecimiento económico ambientalmente sostenible
- Justa y equitativa distribución de la riqueza superando el problema de la desigualdad de oportunidades
- Participación efectiva de la sociedad en la toma de decisiones de asuntos públicos
- Creación de mecanismos de control ciudadano sobre las acciones del gobierno para evitar la corrupción
- División de poderes

Por lo tanto, *governance* podría conceptualizarse como una forma de gestionar la estructuración del régimen, con la cual es posible alcanzar una mayor legitimidad en las acciones políticas del gobierno y el Estado, así como de los diferentes actores de la sociedad civil. Vargas añade que, a menudo, *governance* se confunde con la administración del sector público, pero más correctamente sería “la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo” (BM, 1995; PNDU, 1997; citados por Prats, 2001 en Vargas, 2005a: 429).

Concepción Montiel parte de una noción de democracia dinámica y participativa, en la que el buen funcionamiento del Estado depende —en mayor o menor medida— de muchos actores, no sólo de las fuerzas políticas institucionales y los aparatos ejecutivo y legislativo. Esta participación política de la sociedad civil, habla también de un tipo de ciudadanía activa y responsable. Así, este proceso relacional de trabajo y decisión entre sociedad política y ciudadanía construye un escenario democrático que, unido a otros factores como el buen desempeño institucional y gubernamental ponen las bases de la eficacia, legitimidad y estabilidad del Estado que proporcionarían gobernabilidad democrática. Pero resalta el autor su carácter procesual, ya que Estado, sociedad civil e iniciativa privada se interrelacionan para llegar a consensos y tomar decisiones, revisarlas, evaluarlas, en un *continuum* que es la esencia de este concepto (Concepción, 2010). De este modo, se corresponde con su visión multicentrada de la gobernabilidad, no gubernamentalista o estado-céntrica.

A continuación utilizaremos una descripción de Aguilar Villanueva en la que habla del carácter de este término:

Gobernanza es entonces un concepto bifronte. Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo,...) y marca su deslinde de esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social (Aguilar, 2006: 80).

También para el autor tiene dos dimensiones que reconocen a la sociedad civil, grupos sociales, corporaciones privadas locales y nacionales tanto “intencionalidad social” como “capacidad social de transformar los propósitos en realidades”. Igualmente, es un proceso en el cual es muy importante que se expliciten y visibilicen los objetivos de los diferentes actores así como que se establezcan normas y estrategias de coordinación entre ellos capaces de gestionar la conflictividad de intereses diversos u opuestos (Aguilar, 2006).

Lechner indica qué actores están inmiscuidos dentro de la gobernanza y qué tipo de relación se da entre ellos, menciona que es una “necesaria cooperación de Estado y Sociedad Civil, de actores políticos y económicos, de instancias de coordinación local, regional, nacional e internacional; en fin, una gobernabilidad basada en la articulación de múltiples instituciones en múltiples niveles. Sólo un gobierno de tal complejidad puede encarar a la complejidad de la sociedad global” (2005: 8). También Nogueira coincide apuntando: la *governance* es un producto conformado por redes intra e interorganizacionales que implica los fenómenos de la codirección y la cogestión bajo mecanismos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas instrumentadas mediante el diseño de estructuras de *governance* inclusivas y supervisadas por el gobierno (Vargas, 2005a).

La mayoría de los estudios apuntan a la necesidad de desarrollo de la gobernanza por parte de Estados contemporáneos como única vía de desarrollo posible y positivo. En la situación actual de las sociedades modernas, la complejidad de las realidades y demandas a las que tiene que hacer frente un gobierno democrático escapan a sus posibilidades reales

de acción. Es decir, las categorizaciones sociales en el sistema de clases que estructuraba relaciones y demandas en el siglo XX se han ido desvaneciendo en una realidad más diversa en cuanto a las subjetividades y situaciones personales de la ciudadanía. También el ámbito económico supera al Estado y necesita de lazos y nexos con corporaciones locales, compartiendo en cierto modo responsabilidades para conseguir legitimidad a la hora de plasmar políticas económicas que vienen desde fuera y desde arriba. Dentro de las cuestiones económicas y sociales, se ha ido descubriendo en las últimas décadas una constelación de grupos sociales que se han auto organizado con éxito (relativo) para la consecución de sus metas. Por lo tanto, recuperarlo en lo institucional y en la dirección política es un modo de ganar y revalorizar el capital social de un Estado:

En consecuencia, se descubrió que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y, dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides (Aguilar, 2006: 73).

Pero, siguiendo al autor, esto no significa la disminución de funciones de un gobierno. Más bien se trata de una adaptación a las circunstancias actuales y un cambio en la visión de cómo hacer política institucional dentro de algunos ámbitos: “El gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, ‘actualiza’ sus potencialidades, las transforma en acciones que tienen como efecto que las situaciones sociales deseadas sean situaciones reales” (Aguilar, 2006: 67).

Desde esta perspectiva el gobierno tiene un papel central, una característica que ninguno de los otros actores puede poseer: la representatividad. Por lo tanto, no se puede pasar por alto nunca la autoridad democrática que se infiere de ello. La cultura política de un Estado debe de tener esto en cuenta, pero a la vez, la representatividad ha de ser entendida en el marco de la gobernabilidad, la legitimidad de ese gobierno y su eficacia. Esto nos remite a todas las reflexiones desarrolladas en esta investigación, como un círculo en el que todos estos aspectos de las prácticas políticas del Estado que tiene que ver con la



governabilidad democrática deben analizarse en una interrelación constante de hechos observables.

## DE LA CRISIS DE GOVERNABILIDAD A LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Para transitar a esta condición vamos a centrar nuestro análisis en torno a dos amplios ejes: el grado o ausencia de desarrollo socioeconómico y las capacidades de conducción estatal o fortaleza institucional, que han derivado en problemas de gobernabilidad y en algunos casos como nuestro país en crisis de gobernabilidad.

En México, el problema de la desigualdad social sigue siendo una asignatura pendiente, ya que el modelo de desarrollo económico antes y después de la alternancia no ha supuesto una disminución significativa de la desigualdad entre capas altas y bajas de la sociedad; tampoco de los niveles e índices con los que se mide la calidad de vida de las clases más pobres. Esto produce que los grupos sociales más pobres, legítimamente sean posibles focos de protesta, más o menos transgresora, negociable o conflictiva dependiendo del escenario, pero siempre un probable riesgo a la gobernabilidad. Por otro lado, también sectores de clases medias ilustradas, intelectuales, profesionistas, con trayectoria o sensibilidad social, forman, a menudo, sus actitudes y opiniones políticas en torno al descrédito a sucesivos gobiernos —y por tanto, a la estructura de Estado en sí misma— que, en lugar de mitigar este efecto de inequidad, aumentan la brecha económica y social entre la ciudadanía. Esto supone una importante pérdida de legitimidad del Estado y de los gobiernos en curso respecto a estas capas medias, que si bien son minoritarias, son a la par verdaderamente influyentes en el discurrir político. Por su parte, el desarrollo sostenible y equitativo del país es entendido cada vez más por parte de la sociedad civil como un factor que responde al cumplimiento de la integralidad de los derechos humanos —políticos, sociales, económicos y culturales—, que tanta importancia tienen en los últimos años en el desarrollo político de México<sup>10</sup>, tanto a nivel institucional como social.

---

<sup>10</sup> En el año 1992 se reformula el artículo 102 de la Constitución Mexicana y se pone en primera línea la lucha institucional de México respecto al cumplimiento de los derechos humanos. Para ello se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Otras comisiones institucionales se han ido formando desde entonces en la capital como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Dirección

En cuanto a la fortaleza institucional nos estamos refiriendo con ello a la calidad de las estructuras y de las prácticas de los gobiernos. Es decir, estructuras que faciliten y fomenten la eficacia en el desempeño institucional y que, en sí mismas, sean democráticas. Y por el otro lado, prácticas transparentes, coherentes y tendentes al máximo desarrollo de la población teniendo en cuenta el contexto nacional, regional y mundial. Vinculadas asimismo a la ciudadanía para la generación de políticas públicas, cuya agenda sea definida y orientada por la sociedad civil y no como ahora, que las políticas públicas en México no tienen un asidero social sino cupular y de grupo, por tanto sin legitimidad y sin tener como objetivo hasta ahora la gobernanza<sup>11</sup> referente y condición necesaria para hablar de la fortaleza institucional de un Estado que quiere construir la gobernabilidad democrática.

Vargas en relación con ello menciona:

Es sintomático que la gobernabilidad democrática se construya sobre una estructura de instituciones débiles que no pueden canalizar las demandas de los nuevos movimientos sociales ni concretan acuerdos conforme a un proyecto de desarrollo. La debilidad de las instituciones está relacionada con un capital social deficiente que tiene serias repercusiones en la corrupción de los procesos de acción colectiva (patrimonialismo, corporativismo, clientelismo, caudillismo, etcétera ) (Vargas, 2007).

Por lo tanto se hace necesaria una refundación institucional en el Estado mexicano que depure inercias y herencias del pasado autoritario y corporativista asignaturas pendientes y obstáculos para la gobernabilidad en nuestro país.

Hay que señalar no obstante, que además de problemas internos para superar la crisis de gobernabilidad, las circunstancias sociohistóricas y geopolíticas influyen e incluso determinan la formulación de las políticas públicas como señala Lechner. Es decir, tenemos que considerar también la situación de dependencia periférica como Estado postcolonial de

---

de Derechos Humanos del Tribunal Superior de Justicia del D.F.; México también ha sido país firmante de tratados, protocolos y pactos para el cumplimiento de derechos de segunda y tercera generación como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 2009 y el Protocolo de San Salvador desde 1996. También se han creado numerosas organizaciones de derechos humanos en todo el país, algunas en la Ciudad de México son Centro de Derechos Humanos ‘Fray Francisco de Vitoria’, Centro de Derechos Humanos ‘Miguel Agustín Pro Juárez’, Red por los Derechos de la Infancia en México o Red ‘Todos los Derechos para Todos y Todas’.

<sup>11</sup> De nuevo destacar que se trata del concepto de gobernanza que seguimos a través de Concepción Montiel (2010), como un “componente de la gobernabilidad democrática”.

nuestro país, de donde se desprende el posicionamiento respecto a las políticas neoliberales de los organismos internacionales y en relación a las alianzas con otros países periféricos del continente o con nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos. En suma, propiciar el desarrollo autónomo de políticas sociales y económicas que pudieran favorecer la gobernabilidad democrática en México se encuentra extremadamente mediado por las políticas del Banco Mundial (BM) o del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por pactos como el Tratado de Libre Comercio (TLC) y proyectos como el Plan Puebla-Panamá o ahora el Plan Mesoamérica. Es decir, aquí entramos en el debate que existe entre soberanía, globalización y gobernabilidad democrática en países periféricos, o como se les llama ahora emergentes como lo son los casos de México y Brasil.

Retomando el sendero para generar elementos que permitan acercarnos a una propuesta de gobernabilidad democrática que incluya la gobernanza, creemos pertinente señalar que una condición *sine qua non* que marcaría la pauta en la construcción de dicha categoría es la inclusión de los siguientes factores en la definición del término:

- Capacidad estatal-política para desarrollar acuerdos y pactos no solamente cupulares y entre la élite gobernante, sino que integren ampliamente al espectro político y social del país, que les dará legitimidad y un procesamiento ágil y oportuno de los acuerdos y pactos necesarios para la gobernabilidad.
- Transformar el actual esquema de representatividad de los principales actores del juego político, en especial de los partidos políticos que hoy, carece de legitimidad y confianza entre la ciudadanía y constituyen elementos que atizan la crisis de gobernabilidad. Se debe apostar por un esquema horizontal de representatividad sin perder de vista la necesidad de una conducción hegemónica que articule los intereses de la sociedad civil y el Estado.
- Dirigir, diseñar y desarrollar una Política de Estado de combate integral a la corrupción e impunidad. Ésta debe iniciar desde el seno mismo de los órganos del Estado, de las dirigencias partidistas, sindicales, gobernadores, legisladores, presidentes municipales, en el ámbito público.
- Crear una estrategia integral preventiva que combata las causas socioeconómicas de la violencia especialmente, de la proveniente del narcotráfico y crimen organizado

que ha permeado en la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas y en el caso de México se ha vuelto un problema de viabilidad del propio Estado. Es decir, ya no es solamente un problema de crisis de gobernabilidad sino de crisis de Estado y de Nación.

## CUALIDADES DESEABLES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La gobernabilidad democrática está asociada a conceptos como la estabilidad, la eficacia y la legitimidad política pero esta vez basada en la democracia y “[...] se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que se puedan calificar como democracia” (Prats, 2001: 104).

Para garantizar su estabilidad la gobernabilidad debe ser entendida como “[...] un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 1995) la cual debe ser transparente, equitativa, legítima y eficiente.

Para definirla retomamos a Lechner (1995a) quien la concibe como las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir eficazmente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política.

En este modelo de gobernabilidad debe existir un equilibrio en las relaciones que existen entre el poder del Estado, el mercado y la sociedad civil, tal como menciona Vargas:

Las relaciones entre el mercado y el Estado pueden ser orientadas por la gobernabilidad democrática que sirve de sustento a la gestión social mediante la cooperación de las instituciones nacionales que regulan los mecanismos de distribución equitativa de recursos (2007).

El modelo de la gobernabilidad democrática se caracteriza además por generar mecanismos para llegar a acuerdos y negociaciones teniendo como base el acceso a información de carácter público, permitiendo de esta forma generar diversas respuestas a los problemas.

Gobernabilidad democrática va más allá de sólo regular la relación entre gobernantes y gobernados. Hoy debe haber un cambio de modelo en esta relación, la cual no puede seguir siendo unidireccional, debemos transitar hacia un modelo bidireccional en “[...] el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar” (Sánchez, 2012: 250). Las interacciones deben ser amplias y sistemáticas entre los gobernantes y los gobernados.

Retomando la tesis de Picardo (1998) sobre gobernabilidad democrática no autoritaria, destacamos que las instituciones del Estado, en su desempeño, en cada momento y lugar entran en contacto con un escenario económico, político, social y cultural concreto que determina en algún grado sus prácticas, su legitimidad y eficacia. Dado que la gobernabilidad democrática depende también de las prácticas de la clase política dirigente así como del escenario sobre el que actúa y sus actores principales, el conocimiento de ello, así como la interacción y “articulación de intereses” (Rojas, 2004) entre ambos —gobierno y ciudadanía— es la clave para un desarrollo democrático no autoritario de los Estados.

El conocimiento de la sociedad civil, de la situación socioeconómica real del país y de experiencias y desarrollos autónomos en lo cultural, social y económico supone para el Estado un esfuerzo constante y consciente, ya que todo el escenario es cambiante y dependiente de la coyuntura. Por ello, el Estado con gobernabilidad democrática ha de crear herramientas y estrategias que le permitan ese conocimiento real y cercano de lo que gobierna. Es un ejercicio vital que dirige hacia la eficacia de la acción gubernamental, pero también hacia la legitimidad y estabilidad de sus acciones.

En cuanto a la articulación de intereses, estaremos hablando de otro esfuerzo que implica un ejercicio de diálogo, negociación, toma de decisiones/acuerdos y evaluación constante del proceso. Esto teniendo en cuenta que no tiene desarrolladas amplias estructuras que sirvan de soporte a esta interacción y que es necesario crearlas. Sin

embargo, señalamos como más importante el reto de aprender a construir esta dinámica democrática participativa y abierta.

La gobernabilidad democrática no se puede entender si no se ataca a uno de sus puntos débiles a nivel socioeconómico: la desigualdad social, ésta sería un elemento clave para toda definición de gobernabilidad democrática. Sin un desarrollo equitativo se hacen muy complicadas tanto la eficacia como la legitimidad del aparato estatal, entre otras capacidades.

Las estructuras y prácticas políticas —de todos los actores, no sólo los institucionales— es muy importante que sean firmes— es decir, legitimadas, respaldadas socialmente, a la vez que dinámicas, flexibles e íntegras. Se pueden considerar los medios de expresión y comunicación más visibles de lo político. Tiene total relación con la legitimidad del Estado y sus instituciones y es el tradicional problema entre forma y fondo, la coherencia entre un discurso y un soporte ideológico democrático y, en contraposición a ello, fallas y lagunas que convierten algunas estructuras o a muchas de las prácticas de actores sociales en autoritarios o alejados en buena medida del ideal democrático que propugnan. Es interesante resaltar aquí el caso de los partidos políticos que han sufrido en las últimas décadas una gran crisis de legitimidad y confianza y que, en parte, puede explicarse por esas formas de acción y organización autoritarias, rígidas y anticuadas.

La gobernabilidad sería pues *un modo de organizar la gestión* de lo público que involucra a la ciudadanía y que en sus formas y contenido tiende a la equidad, el diálogo, la defensa de la soberanía, el acuerdo sociopolítico y la integridad. Asimismo, la construcción de la gobernabilidad democrática tiene que ver con la superación de una serie de lastres que han llegado para quedarse y han restado a los Estados la capacidad para conducir el proceso social global de sus sociedades como dice Lechner, propiciando entonces, crisis de gobernabilidad que caracteriza a nuestro país y otros del subcontinente y que para salir de ésta, es imprescindible atender un conjunto de factores que minan y socavan el andamiaje institucional y la estructura misma del Estado. En algunos casos se puede hablar de Estados fallidos o débiles cuyas funciones esenciales han sido suplantadas por los llamados poderes fácticos.

Abramos un espacio para tratar con un poco más de amplitud este concepto. Según algunos especialistas sobre el tema, para analizar este tipo de Estado se parte de una noción básica weberiana, la única que permite ahondar en este aspecto. Es decir, el concepto de Estado está marcado por dos frentes principalmente: el monopolio de la fuerza y la violencia y el control sobre el territorio.

Así por ejemplo, Rotberg, propone solucionar este problema con una tipología graduada de debilidad estatal que va del Estado “fuerte”, pasando por el “débil” y el “fallido”, hasta llegar al Estado “colapsado” (Flórez, 2011).

Estados fuertes: Se caracterizan por un incuestionable control de su territorio y la libranza de un amplio margen de bienes políticos de alta calidad a sus ciudadanos.

Estados débiles: Se dividen entre los que lo son “inherentemente”, debido a causas estructurales de tipo geográfico, físico o económico; aquellos que son básicamente fuertes pero temporalmente están en situación de debilidad debido a antagonismos internos, fallas de gestión, avaricia, despotismo o ataques externos; y, por último, los que son débiles como resultado de los dos órdenes de causas anteriores y revisten un alto riesgo de fracaso en razón de los altos niveles de violencia interna.

Estados fallidos: Son lugares marcados por una intensa violencia que perdura, generalmente en forma de guerra civil o conflicto interno de otra naturaleza, y donde el Estado ya no es capaz o no tiene la intención de desarrollar las funciones básicas de un Estado-nación en el mundo moderno.

Estados colapsados: Son una versión extrema de los Estados fallidos, de muy rara ocurrencia (Somalia, Nigeria y Sierra Leona, en los noventa; Bosnia, Líbano y Afganistán, “hace más de una década”), que se traduce en un vacío total de autoridad donde el Estado se convierte en una “mera expresión geográfica”.

## CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y ESTADO FALLIDO

Primero tenemos que retomar el concepto de crisis, considerablemente antiguo, debido a que sus orígenes (dentro de la historia de Occidente) nos remontan a la Grecia Antigua:

Lo empleó Tucídides en *La guerra del Peloponeso*, para señalar el momento de decisión en la batalla pero también la evolución de la peste en Atenas, atravesando ciertos puntos de inflexión, y por supuesto Hipócrates, anclando el tema en la medicina donde estuvo instalado con casi exclusividad durante muchos siglos, en los que apareció tímidamente en algunas reflexiones sobre acontecimientos sociales (Beinstein, 2005).

Fue hasta el siglo XVIII y sobre todo el siglo XIX con el ingreso pleno de la modernidad, que encontramos su expresión actual. Se define crisis como “[...] un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo” (Pasquino, 2005: 391).

Es por ello que también se le concibe como un concepto ambiguo, ya que la crisis es ubicua, y hace alusión a la condición de quebranto, de turbulencia y perturbación del sistema social.

Según Beinstein las crisis pueden ser:

- Muy breves o de larga duración
- De baja intensidad o de alta que incluso sacudan fuertemente a la estructura
- Causadas por razones endógenas (ej. crisis clásicas de sobreproducción del capitalismo industrial, gestadas a comienzos del siglo XIX, que alcanzaron su máxima expresión desde mediados del mismo) o exógenas (ej. Crisis catastrófica producida en América a casusa de la conquista europea)

Por tanto,

Simplificando tal vez demasiado, podría definirse la crisis como una turbulencia o perturbación importante del sistema social considerado más allá de su duración y extensión geográfica, que puede llegar a poner en peligro su propia existencia, sus mecanismos esenciales de reproducción. Aunque en otros casos le permite a éste recomponerse, desechar componentes y comportamientos nocivos e incorporar innovaciones (Beinstein, 2005).

De acuerdo con Beinstein es posible denominar a la crisis actual como “mixta”, debido a que ya no se trata solo de una sobreproducción principalmente industrial, sino también de una subproducción de escasez de materia energética.



Esta crisis mixta de sobreproducción y subproducción (de materias primas debido al agotamiento de recursos naturales) aparece entonces como un resultado muy original enlazado con la sucesión de crisis capitalistas de sobreproducción pero con vínculos, similitudes históricas con crisis civilizatorias anteriores al capitalismo (Beinstein, 2005).

De manera específica, entre 1968 y 1974 con la crisis se exacerbaron las tendencias a la concentración de empresas y de ingresos entre centro y periferia así como al interior de ambos subsistemas, lo cual produjo un fenómeno de marginación, así “[...] la tasa de crecimiento de la economía mundial fue decreciendo gradualmente bajo el empuje declinante de los países centrales” (Beinstein, 2005).

En las tres últimas décadas muchos países han experimentado estas crisis, entre ellos México en 1973, 1976, 1982-87, 1994-95 (ésta se extendió a Argentina y Brasil), 2001, 2007-08, 2008-09 y Brasil en 1999. “La crisis mexicana del 94-95 puso en peligro el delicado balance hemisférico y sus efectos fueron parcialmente evitados solo bajo una fuerte inyección de capital proveniente de préstamos urgentes” (Vargas, 2007).

La década de los noventa además de estar identificada como aquella en la que ocurrieron varias crisis, se caracterizó a su vez por el establecimiento de las teorías keynesianas que impulsaron acciones bajo el modelo de bienestar, entre ellas la función de instituciones como el FMI, BM y el GATT que transmutó en OMC, las cuales fueron concebidas como una autoridad global, sin embargo, la profundización de la crisis viene desacreditando a esas organizaciones que ha degenerado en la desregulación “*laissez faire, laissez passer*”<sup>12</sup> bajo el modelo económico que impone el Consenso de Washington. Fue el agotamiento del modelo de desarrollo de orientación keynesiano el que dio por resultado una profunda **crisis fiscal del Estado** derivada de la creciente demanda social de servicios asistenciales que no pudo cubrir financieramente por los recursos disponibles, aunado a ello la incorporación de nuevos actores que se multiplican y se interrelacionan con las organizaciones políticas dentro de la acción del Estado devinieron en lo que se denominó crisis del Estado de Bienestar, la cual evidenció la necesidad de reinventar a la ciudadanía y al gobierno (Vargas, 2007).

---

<sup>12</sup> Deja hacer, deja pasar

Este recorrido nos deja apreciar cómo el concepto de crisis tiene hoy un origen marcadamente económico, sin embargo, también hay crisis en el orden político. En este rubro conviene señalar autores como Bobbio que hablan de la crisis del Estado o incluso del fin del Estado mismo, derivado de la creciente complejidad de las sociedades y de las múltiples determinaciones que pueden hacer caer a los Estados en una situación de ingobernabilidad o, como señala Bobbio (1989), al surgimiento de un poder difuso que dificulta la conducción del proceso político y la unidad de las decisiones que caracterizan la acción de los Estados.

En este terreno es importante destacar que para nuestra investigación el concepto de crisis lo ubicamos en la esfera política particularmente en la crisis de los Estados latinoamericanos que han transitado en algunos casos exitosamente a la democracia y otros que aún no terminan de salir de la llamada transición o primera ola.<sup>13</sup> Nos referimos entonces a la crisis estatal o crisis de los Estados, que se expresa en crisis de gobernabilidad y que tiene que ver con la creciente complejidad de las naciones latinoamericanas. La crisis del Estado puede ser vista desde dos perspectivas:

- a) Perspectiva funcional estructuralista: Crisis del Estado democrático derivada de la incapacidad del Estado para hacer frente a las demandas de la sociedad civil.
- b) Visión crítica: Expresa la crisis de Estado capitalista que deriva fundamentalmente de la lucha entre los grupos de interés por la hegemonía y la dirección del Estado. Hoy algunos autores plantean que la fracción del capital financiero es la que dirige el Estado, afectando las otras fracciones de la clase dominante, especialmente el capital productivo no especulativo.

Vale la pena afirmar que la crisis del Estado significa necesariamente que algo no funciona o en su caso que hay crisis para un determinado tipo de Estado, lo que no quiere decir que

---

<sup>13</sup> Las transiciones se definen como procesos de cambio de un régimen a otro, inciertos y condicionados por las circunstancias históricas, las cuales son específicas en cada país. Es importante destacar que no todas las transiciones llegan a concretarse y en lugar de consolidar un sistema democrático, pueden sufrir una regresión antidemocrática lo que Samuel Huntington denomina la primera ola, la cual tiene sus inicios con las revoluciones norteamericana y francesa. Sin embargo, se trata de un fenómeno propio del siglo XIX, el cual hace referencia a la aparición de las instituciones democráticas (2da ola: instauración de instituciones democráticas, 3ra. Ola de procesos de transición democrática y en contra de ella) (Huntington, 1994).

esta crisis necesariamente desemboque en el fin del Estado mismo. Por ello, la investigación se centra en la crisis del Estado latinoamericano expresada en el ámbito político donde las instituciones, actores y prácticas políticas han dejado de estar a la altura de las demandas de la sociedad civil o simplemente estas últimas rebasan las formas clásicas propias de la democracia representativa.

Se habla de un “[...] nuevo ‘contrato social’, el cual da vida a una nueva forma de Estado, tan diferente del Estado capitalista o Estado de injusticia, como del Estado socialista o Estado de libertad” (Bobbio, 1989: 177).

Regresando exclusivamente al concepto de crisis, en efecto, para la perspectiva funcional estructuralista, el concepto de crisis tiene que ver con sus fallas, disfunciones o rupturas que afectan el funcionamiento del sistema, en este caso del sistema político.

La comprensión de una crisis se funda en el análisis del estado de un sistema: la fase previa al momento en el que se inicia la crisis real y verdadera, y, por último, la fase en la cual la crisis ha pasado y el sistema ha asumido un ‘cierto’ modelo de funcionamiento que no es ya más el anterior a la crisis. Para una conceptualización más precisa se requiere además examinar otros tres aspectos: la identificación del origen de las causas del acontecimiento que ha dado inicio a la crisis y en particular, si se trata de un suceso interno o externo al sistema, reciente o lejano en el tiempo; la disponibilidad del tiempo para la respuesta a la situación de crisis y en particular si es limitada media o amplia, y la importancia relativa de la puesta en juego por los actores políticos o por los miembros del sistema (Pasquino, 2005: 391).

Para este enfoque la crisis política puede originarse cuando hay cambios de formas de gobierno y tipos de Estado. En el contexto latinoamericano el tránsito de los regímenes autoritarios a la democracia ha enfrentado serios retos que hoy se traducen en crisis de gobernabilidad y de viabilidad de dichos Estados.

Para nosotros entonces la dimensión política del origen de la crisis debe ser abordada sin descuidar cómo alimentan las crisis de los Estados las fallas en el modelo económico adoptado. Hoy, la crisis política se ha instalado en las instituciones del Estado y para autores como Foucault, se identifican tres niveles que conducen a la crisis del Estado: desintegración, fragmentación y colapso. Nosotros sostenemos que la crisis política en su

vertiente más actual, crisis de gobernabilidad puede explicarse desde esta óptica cuando se rompe el equilibrio entre tipos de estado y gobernabilidad, gobernanza o gubernamentalidad, es decir, en la forma en la cual se da la interrelación entre Estado y sociedad civil y se procesan las demandas exitosamente o no a través de acuerdos, pactos, alianzas, etc. que favorecen el equilibrio entre la gobernabilidad y democracia, en el caso de Estados democráticos. En regímenes autoritarios también existe un equilibrio entre gobernabilidad y autoritarismo, la diferencia radica en la base social que da legitimidad a ambos tipos de Estado. Lo que significa que en los Estados autoritarios la legitimidad es limitada o se carece de ésta, sin embargo puede decirse que existen gobiernos autoritarios aún con legitimidad o en su extremo, gobiernos autoritarios sin base social y por tanto sin legitimidad lo que deriva en Estados autoritarios no legítimos que hacen uso de la violencia recurrentemente para mantener su gobierno en el poder. Es decir, en estados autoritarios es frágil el equilibrio entre gobernabilidad y tipo de estado. Como desarrollamos más adelante, existe una relación entre tipos de estado y gobernabilidad, específicamente para la región latinoamericana dominan dos modelos de relación: Gobernabilidad democrática u autoritaria contra Estados débiles o fallidos.

Regresando al concepto de crisis, de gobernabilidad implica necesariamente crisis de las estructuras estatales y por tanto en consecuencia, el fin de la política entendida como mediación de intereses, negociación, acuerdos, pactos, consensos, transformación, propuestas, etcétera.

La crisis de gobernabilidad resulta entonces cuando los conflictos entre los diversos actores estratégicos tradicionales y emergentes cuestionan el equilibrio institucional del sistema sociopolítico debido principalmente a un deficiente sistema de institucionalización de reglas y procedimientos (Vargas, 2005).

En la crisis, la legitimidad es puesta en duda, lo cual desestabiliza más al Estado, quien en respuesta busca ejercer mayor autoridad, en este sentido la legitimidad, es el fundamento para ejercer cierta autoridad.

Podemos decir que cuando funciona la gobernabilidad en general cualquier modelo político autoritario o democrático, cuenta con un valor político fundamental, la estabilidad,

solo que la diferencia es a qué costo se mantiene ésta<sup>14</sup> en uno y otro. Ambos buscan esta estabilidad ya que “[...] el sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional, económico, social y político” (Sánchez, 2012: 236).

En este sentido deja de haber un equilibrio entre gobierno y sociedad, el cual es “[...] agravado además por los partidos políticos que pierden el rumbo ideológico y programático, lo que les impide ejecutar sus funciones de representación y organización de la política democrática que los faculta para la acción política” (Vargas, 2005: 439).

“Camou agrega que un país puede perder gobernabilidad y hasta arribar a una situación de desgobierno en función de ciertas decisiones y acciones que adopte” (Lerner, 2012: 289). Por ello debe tener en cuenta el contexto en el que se ubica y las consecuencias que pueden devenir de las decisiones que tome.

Esto nos deja ver que cuando hablamos de una crisis de gobernabilidad se habla de diversos síntomas de agotamiento que permiten evidenciarla y peligrosamente enfilarse hacia sistemas o Estados débiles al borde de caer en Estados fallidos, tales como: Surgimiento de movimientos sociales, crisis económicas, fraudes electorales, carencia de acuerdos políticos, pobreza, desigualdad social, exclusión, violencia no controlada y corrupción controlada.

Altman (2001), considera como características de los países que tienen una crisis de gobernabilidad, las siguientes: Sistemas de partidos poco institucionalizados, alta fragmentación partidaria, baja disciplina, alta concentración del poder en el ejecutivo, confianza limitada en las instituciones y Estado ausente en diversos sectores de la sociedad.

Rotberg, el autor que más se ha esforzado por elaborar un marco analítico preciso de los parámetros que se han de tomar en cuenta para medir la debilidad estatal, menciona dentro de los indicadores que caracterizan a un Estado fallido variables tan diversas como: Aumento de la violencia política y criminal, falta de control sobre sus fronteras o partes del territorio, crecimiento de hostilidades internas (étnicas, religiosas, lingüísticas o

---

<sup>14</sup> Entendida como la capacidad de una forma de gobierno para durar en el tiempo.

culturales), uso del terror contra los propios ciudadanos, instituciones débiles, infraestructuras deterioradas o insuficientes, incapacidad de hacer funcionar el sistema tributario sin coerción, altos niveles de corrupción, aumento de niveles de mortalidad infantil y decrecimiento de la esperanza de vida, sistemas educativo, médico y social informalmente privatizados, declive del PIB, aumento de la inflación y sustitución de la moneda nacional por una extranjera, instituciones defectuosas (inexistencia o sumisión del legislativo y el judicial al poder ejecutivo), en suma, ausencia del debate democrático y pérdida de legitimidad (Rotberg, 2002; Flórez, 2011).

Otro referente importante es la metodología aplicada por el Fondo para la paz y la revista *Foreign Policy*, con base en la cual elaboran anualmente el índice de Estados fallidos. Esta clasificación aglomera 41 distintos indicadores sociales, económicos y políticos del fracaso estatal, agrupados en doce categorías, a saber: Presiones demográficas, movimiento masivo de refugiados o desplazados internos por la violencia, historia de grupos ofendidos por injusticias recientes o pasadas, fuga de capital humano crónica y sostenida, declive económico, desarrollo económico desigual, criminalización y deslegitimación del Estado, deterioro progresivo de los servicios públicos, violación de los derechos humanos, operación del aparato de seguridad como un “Estado dentro del Estado”, exclusión política institucionalizada, intervención externa.

Es importante mencionar que las condiciones tanto sociales como económicas son relevantes aquí ya que por ejemplo a nivel macro la globalización y los modelos neoliberales, han exigido lo que se ha dado en llamar una reforma del Estado, pero también evitar sucesos como el narcotráfico y la delincuencia lo requieren.

[...] éstas revelan los requerimientos necesarios en la creación de capacidades, control y desempeño político frente a la sociedad, por lo que la gobernabilidad se relaciona con la capacidad gubernativa para atender demandas crecientes en sociedades dinámicas y participativas (Sánchez, 2012: 257).

La crisis de gobernabilidad entonces, puede desencadenar la gestación de un Estado fallido, que de acuerdo con Sánchez (2012) es la disfunción del proceso político, la incapacidad de generar bienestar y es producto de:

- Sobrecarga de demandas sociales, a las cuales no se tiene una capacidad de respuesta positiva: “Incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas provenientes de un espacio político expandido y diferenciado” (2012: 231) provocando que se obstruyan los procesos gubernamentales y mermen la capacidad de servicio público.
- Crisis fiscal del Estado: “Al ser el Estado, quien para garantizar su propia reproducción debe ceñirse a funciones primordiales y particularmente limitarse a garantizar la acumulación del capital y preservar la legitimidad”<sup>15</sup> (2012). Es por ello que aquí la crisis de gobernabilidad se convierte en un producto negativo del deficitario fiscal.
- Insuficiencia de racionalidad: Crisis de entrada y de salida, aquí la propia crisis “[...] es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos” (2012: 232).

Esto en suma nos deja ver que “la ingobernabilidad [o crisis de gobernabilidad] no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de gobierno, sino de los fundamentos del propio gobierno en sí” (2012: 233).

Por ello nuestra tesis busca acercarse a un proceso en conjunto, donde exista un proceso bidireccional, el cual se caracteriza por atacar:

[...] la idea de la gobernabilidad como gobierno centro y jerárquico, por un gobierno red e interactivo de redes, agentes y organizaciones que influyen en las políticas públicas donde el gobierno es un actor central pero no el único, ni el decisivo en el proceso definitorio de gobernación (2012: 257).

Sin embargo queremos destacar que “el asunto de la gobernabilidad es esencialmente un asunto del gobierno, no de la sociedad” (Aguilar, 2006: 71). En diversos países latinoamericanos a partir de los años setenta (sin que ello signifique que antes no hubo periodos de crisis), el elemento crisis pasó a formar parte de su vida cotidiana. De manera inicial ésta se expresó en el terreno económico con el fenómeno de la inflación-

---

<sup>15</sup> Si el gobierno no garantiza las condiciones generales de la acumulación, perderá legitimidad, ya que se pensará que apoyando a ciertas clases en detrimento de otras.

devaluación, fuga de capitales, deuda externa, agudización de la pobreza y marginación. Fenómenos apocalípticos que pusieron en tela de juicio el modelo de sustitución de importaciones, de economía cerrada, casi monoexportador de los países latinoamericanos, no obstante, este concepto pronto alcanzó lo político, social y cultural. Y se retoma esto porque: “[...] pese a que la gobernabilidad parece a primera vista como un fenómeno que depende exclusivamente de la política, [...] un análisis más profundo del proceso de gobernabilidad muestra que éste también depende del proceso económico o social” (Lerner, 2012: 286).

Las diferentes clasificaciones tratan a estos indicadores con similar peso unos que otros, lo que no parece tan adecuado al hablar de Estados fallidos, donde siempre hay factores que hacen tambalearse la estabilidad, la seguridad o la legitimidad de un gobierno o Estado y otros no funcionan de esta manera en un momento dado (corrupción política vs. grupos armados que controlan territorios enteros) (Flórez, 2011).

Un obstáculo de fondo en el que también vale la pena detenerse es que las clasificaciones de los Estados con base en estos términos utilizan como referencia un objeto determinado al cual tender o parecerse, Gutiérrez Sanín pone como ejemplo Estados exitosos como Noruega o Francia.

Dentro de Estados postcoloniales, esta línea de pensamiento sigue marcando la relación dependiente de primer y tercer mundo, norte-sur, metrópoli-colonia. Se trata pues de una línea evolutiva que marca el desarrollo de Estados y países hacia lo “ideal”, marcado una vez más por países del norte, con un contexto sociohistórico no solamente diferente, sino dialécticamente opuesto en la construcción de la relación de fuerzas. Esta misma relación desigual provoca unos índices económicos, de soberanía y poder político internacional de un primer mundo que ha sido construido con base en esta situación de colonialidad y post-colonialidad de buena parte del resto del mundo. La cuestión aquí es: ¿se pueden medir con los mismos valores e índices la situación política de Estados con estatus, historias y contextos socio-étnicos diametralmente diferentes?: “El Estado no es un ideal tipo estático e invariable, sino un proyecto global y por ende un problema en permanente construcción histórica, similar a la democracia y el capitalismo liberales” (Flórez, 2011: 224).



No obstante, en la compleja realidad política latinoamericana definiciones de Estado fallido, como la que fórmula George Friedman, del *Geopolitical Intelligence Report*, para nosotros, se ajustan o se acercan a lo que está sucediendo en algunos países del subcontinente, al señalar que éste, resulta del desbalance y la reversa entre los recursos del Estado y los recursos de la delincuencia. Friedman categoriza al gobierno de la ciudad de Chicago en los años veinte y treinta del siglo pasado como un gobierno fallido, colapsado. Lo mismo sucedió en Líbano ya más recientemente.

En el caso de países latinoamericanos la categoría de Estado fallido puede ser aplicable a algunos casos dadas las características de los autores comentados, a decir de Friedman el Estado falla, entre otras cuestiones cuando los gobernantes otorgan su lealtad a la delincuencia, se trata del "colapso sistemático del gobierno", el que se vuelve un instrumento de los propios grupos delictivos, e inclusive en ocasiones realiza el trabajo "sucio" de estos.

Partiendo de que en efecto algunos indicadores que caracterizan el Estado fallido son cuestionables en el sentido de que no responden a la situación política de los procesos latinoamericanos, nosotros sostenemos que la categoría de Estado fallido puede encubrir una relación funcional para la etapa actual del capitalismo mundial, especialmente en países periféricos como el caso de México.

Existen entonces elementos o indicadores distintivos y aplicables al concepto de Estado fallido, para ubicarlo en una etapa postrera del capitalismo, que requiere del uso de la ultraviolencia para la explotación del trabajo, tanto por parte del Estado, así como por parte de grupos criminales.

Esta versión o faceta del capitalismo y su expresión política funcional de Estado fallido se puede identificar por las siguientes características (Aguilar *et al.*, 2013):

- a) Por la constante presencia de flujos de capital como mecanismo de lavado de dinero procedente del narcotráfico por las actividades ilícitas (venta de droga, extorsión, secuestro, pago de derecho de piso, venta de protección y desde luego la inversión en la compra de establecimientos de diversión y esparcimiento).

b) Las formas extremas de explotación del trabajo (tipo servidumbre).

Como los casos de los Jornaleros del Valle de San Quintín, Baja California, quienes exigen un aumento salarial de 120 a 200 pesos de salario al día<sup>16</sup>, los trabajadores en minas y los que laboran en los cultivos de amapola y marihuana.

c) Violencia directa contra la población que disfraza la lucha del Estado contra las organizaciones criminales.

d) Depredación de comunidades rurales y sus recursos, lo cual propicia la migración de sus lugares de origen para que los dueños del capital puedan explotar o vender sin ninguna intervención los recursos naturales de las localidades<sup>17</sup>.

Especial mención merece la función del ejército en un contexto del Estado fallido ya que como señalamos anteriormente el ejército y el monopolio de la violencia legítima se pone al servicio de los grupos criminales y del gran capital y no de las comunidades; por ello es posible hablar de Estado fallido el cual tiene una explicación de fondo en términos políticos y económicos que convienen al bloque en el poder nacional e internacional.

A mayor abundamiento, retomando estudios de Eduardo Buscaglia quien señala que, cuando los Estados dejan de cumplir sus funciones esenciales:

“[...] las empresas criminales regionales y trasnacionales compiten salvajemente, con la violencia, para ocupar vacíos de Estado fagocitando fragmentos completos de territorio y de andamiaje institucional, para después consolidar sus mercados ilegales en delitos organizados mucho más graves, como, por ejemplo, la trata de personas, el secuestro o el tráfico de órganos humanos” (Buscaglia, 2013: 86).

---

<sup>16</sup> El gobierno calcula que hay más de 2 millones de jornaleros en México que viven en condiciones de semiesclavitud, sin contrato ni prestaciones sociales y que pese a la dureza de sus trabajos de hasta 10 horas, cobran entre 60 y 120 pesos diarios, en promedio.

Recuperado de: CNN México (2015, 9 mayo) “La Segob planta a jornaleros y se desata de nuevo violencia en San Quintín” [en línea] Disponible en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2015/05/09/la-segob-planta-a-jornaleros-y-se-desata-de-nuevo-violencia-en-san-quintin>> Consultado: 18 de mayo de 2015.

<sup>17</sup> Acciones que realiza el crimen organizado para propiciar la salida:

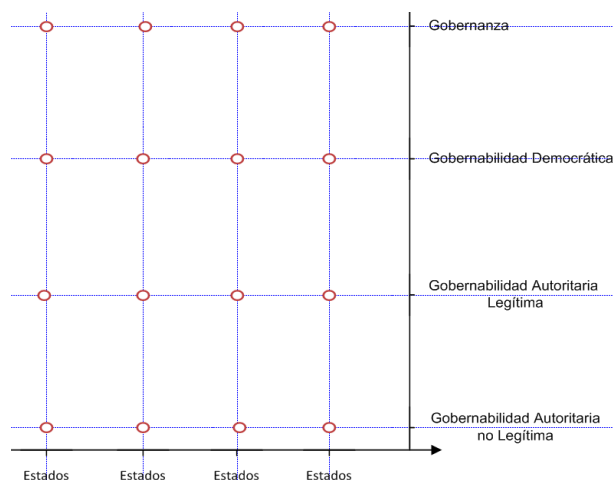
- Violencia directa
- Incendios forestales
- Caza de especies en extinción
- Uso irracional de mantos acuíferos
- Tomas clandestinas de combustible (afectación a las finanzas públicas)

Este fenómeno sólo es posible en Estados débiles o fallidos como es el caso de Brasil y México respectivamente. Si existieran Estados fuertes en América Latina con mecanismos de control judicial patrimonial constituidos y funcionales, el crimen organizado no enfrentaría de igual a igual al Estado con acciones de ultraviolencia, sino de manera silenciosa principalmente a través de delitos económicos de menor impacto, como, por ejemplo, juegos ilegales (Buscaglia, 2013).

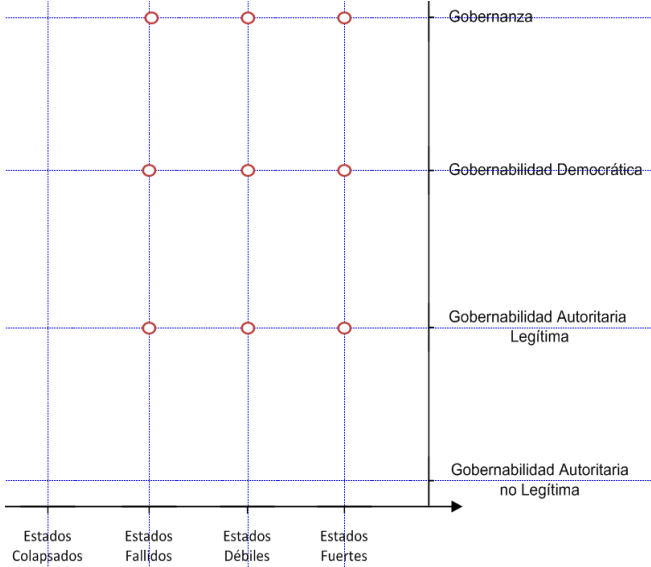
Es preciso entonces establecer cómo se vinculan necesariamente los tipos de Estado y las formas de gobernabilidad. Para comprender esta relación proponemos un gráfico que recupera la tesis de autores como Rotberg, Lechner, Friedman, Stiglitz, Luis Aguilar y desde luego nuestra propia interpretación que ilustramos a continuación. En él se establece una escala del 0 al 9 en donde esta última cifra representa la condición ideal de cualquier Estado democrático, es decir, un Estado fuerte con gobernanza (Estado fuerte con gobernabilidad democrática hegemónica) sin embargo, como trataremos de explicar, el caso de los países objeto de la presente investigación aún no llegan al nivel óptimo, aquel que según Lechner tiene que ver con la conducción hegemónica del Estado en donde la sociedad civil es una pieza clave.

Con el fin de explicar las ponderaciones y los valores de la referida escala consideramos conveniente hacer una ficha técnica donde se muestra cómo se obtuvieron los valores del gráfico propuesto:

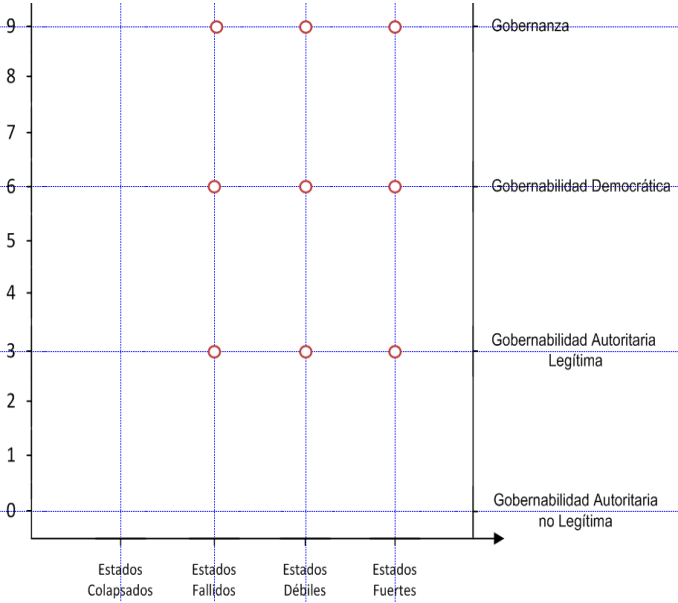
Se tienen cuatro tipos de Estados: Colapsados, fallidos, débiles y fuertes; y cuatro tipos de gobernabilidad: Gobernabilidad autoritaria no legítima, gobernabilidad autoritaria legítima, gobernabilidad democrática y gobernanza. Al colocarlos en una matriz para obtener los posibles cruces se obtiene lo siguiente:



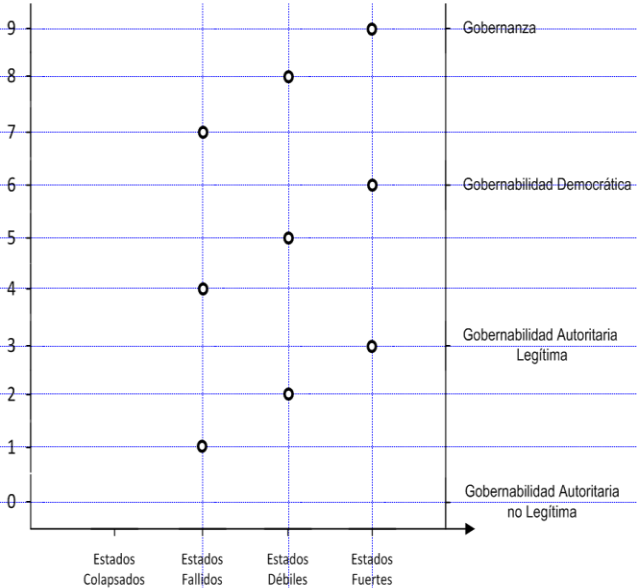
Es decir, 16 posibles cruces; de estos la línea horizontal de “Gobernabilidad autoritaria no legítima” es de entre los tipos de gobernabilidad la más baja en una escala jerárquica, por lo que se tomará como el punto de partida, el “cero” de nuestro eje vertical. De igual manera la línea vertical, “Estados colapsados” es, de los Estados, el de menor escala; esto representa el valor “cero” de nuestro eje horizontal. Estos siete cruces resultantes los excluimos momentáneamente de nuestra matriz, quedándonos con nueve cruces ahora.



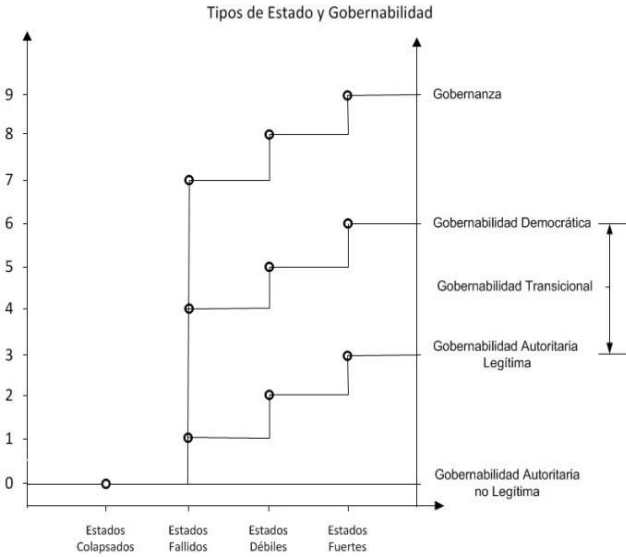
En el eje vertical asociamos estas nueve intersecciones a un punto en nuestra escala.



De esta manera por cada tipo de gobernabilidad hay 3 posibles cruces, uno por cada Estado, siendo cada uno de estos cruces de mayor preferencia conforme avanzamos a la derecha, lo que “aumenta” un punto cada vez.



Si hacemos esta partición entre Estados y gobernabilidad, dibujando las líneas de “tendencia” por cada punto la gráfica resultante tendrá la siguiente estructura:



Derivado de la explicación anterior, se advierte que hay Estados fuertes pero autoritarios con escasa legitimidad o carentes de ella, pero con control social y político de los actores y sectores fundamentales, donde el Estado cumple una de sus funciones esenciales; seguridad de su comunidad y de sus fronteras tal vez a un alto costo social e incluso con violencia selectiva y focalizada sin desbordar al Estado. Sin embargo, no es la aspiración de un ideario democrático partiendo del hecho de que la crisis de gobernabilidad que desemboca en crisis de Estado como sucede en algunos países de la región, puede tener dos derroteros: la consolidación de una situación autoritaria que puede derivar más adelante en un régimen típicamente autoritario o por el contrario, la solución a la crisis de gobernabilidad y de Estado puede perfilarse por la vía de la adopción del modelo democrático donde la balanza en la coyuntura de la gobernabilidad transicional sea impulsada por el grueso de los sectores y clases sociales y no por las élites hacia la gobernabilidad democrática.

Tanto Brasil como México han tenido Estados autoritarios fuertes en diferentes momentos históricos que fueron hasta cierto punto funcionales en la construcción y consolidación de proyectos políticos económicos y culturales que favorecieron a las cúpulas dirigentes y cuyo eje gravitaba sobre la figura del líder carismático. Estados autoritarios fuertes con una base social relativamente amplia como lo fueron los gobiernos de Vargas en Brasil o de Cárdenas en México, exitosos y necesarios en su momento, hoy impensables en sociedades democráticas verdaderas más allá de la democracia electoral o de la democracia formal. En un segundo escalón en la clasificación de Estados fuertes se encuentran algunos países que concluyeron exitosamente su transición democrática, merced a la presión social de amplios sectores, es decir, hablamos de conquistas sociales y no de concesiones del Estado, nos referimos a naciones que han alcanzado la gobernabilidad democrática como forma de vida con programas sociales efectivos, pero con asignaturas pendientes en materia de pobreza y desigualdad sin llegar al nivel de los Estados fuertes con gobernanza.

### Tipos de Estado y Gobernabilidad

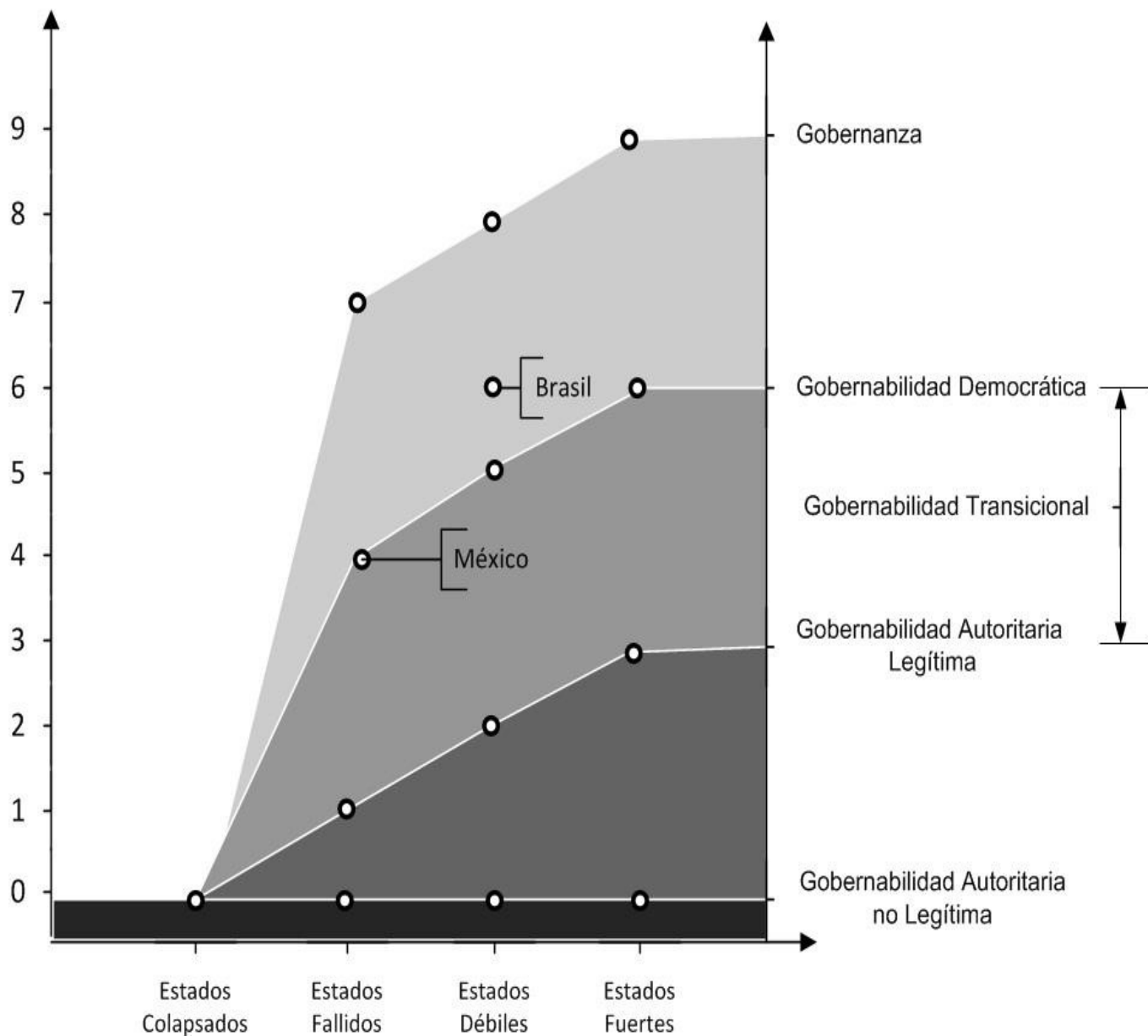


Gráfico 1.

A partir del gráfico elaborado como un ejercicio de análisis heurístico, Brasil reúne las condiciones para ser considerado un Estado débil que ha alcanzado la gobernabilidad democrática pero con desigualdades estructurales insalvables, por lo que difícilmente adquirirá la condición de un Estado con gobernanza (Estado con gobernabilidad

democrática hegemónica) con desarrollo pleno. En este último nivel creemos que se encuentran los países nórdicos como Noruega, Suecia y Finlandia y algunos otros de Europa, inclusive Canadá. Podría hablarse entonces de un Estado débil por la persistencia de desigualdades en vastas regiones del país, independientemente de la violencia y la inseguridad de ciertas regiones y corrupción política no generalizada.

En suma es un Estado con gobernabilidad democrática legítima por lo que lo ubicamos en el nivel 6.

<b>Brasil</b>	
<b>Factores de regresión política</b>	<b>Fortalezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carencias estructurales de tipo geográfico físico económico incluso político</li> <li>- Instituciones frágiles</li> <li>- Violencia interna</li> <li>- Corrupción no generalizada</li> <li>- Desarrollo desigual</li> <li>- Prácticas clientelares y corporativas</li> <li>- Desarrollo desigual</li> <li>- Pobreza y marginación</li> <li>- Democracia gradualista en ciertas regiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinámica democrática participativa, abierta e incluyente</li> <li>- Relativa eficacia gubernamental</li> <li>- Legitimidad política</li> <li>- Competencia electoral y efectivo juego de partidos</li> <li>- Prácticas y formas de organización relativamente nuevas de participación social en asuntos antes reservados al Estado (consejos gestores de políticas públicas, MST, presupuestos participativos, Pase libre, Marcapartido)</li> </ul>

Para el caso del Estado mexicano dadas las condiciones estructurales por las que atraviesa en todos los ámbitos, persiste una gobernabilidad autoritaria legítima, un Estado democrático formal oligárquico con pérdida creciente de control del proceso social y político por lo que debe ser considerado un Estado fallido o un Estado periférico minado. En ambos casos los elementos distintivos que caracterizan a este tipo de Estado son la violencia desatada en prácticamente todo su territorio, donde el Estado ha perdido sus funciones esenciales y básicas de garantizar seguridad y la convivencia pacífica de sus comunidades. En concreto la hegemonía del crimen organizado y los poderes facticos son claramente identificables en al menos 18 estados del país que concentran más de 70% de la



población mexicana, según el diario El Universal.<sup>18</sup> Destacan desde luego los estados de la vertiente del pacífico y del golfo de México. En el resto del territorio nacional se presenta el fenómeno del **Estado periférico minado** que está entre el fallido y débil y, en caso de no establecer la verdadera gobernabilidad democrática corre el riesgo de entrar en un proceso paulatino de destrucción institucional y pérdida total de autoridad que lo lleva al Estado fallido.<sup>19</sup>

Hoy en nuestro país no existe control alguno sobre sus fronteras ni en el norte, ni en el sur, ambas son controladas por el crimen organizado y los cuerpos policíacos a su servicio y se han constituido en verdaderos Estados dentro de un Estado fallido, como es el mexicano. Adicionalmente nuestro país presenta un alto nivel de corrupción en los tres niveles de gobierno, y entre todos los actores políticos incluyendo desde luego prácticamente las dirigencias de los tres partidos políticos principales en nuestro país (PRI, PAN y PRD) característica de un Estado fallido, es decir, hoy reina la impunidad y no el estado de derecho.

Estas características principales permiten también decir que la legitimidad de estos tipos de Estado es constantemente cuestionada por lo tanto se da el fenómeno de la gobernabilidad autoritaria no legítima o legítima, es decir, cupular, solo con beneficios para la élite política y económica de nuestro país. (Capitalismo de cuates o compadres de acuerdo con Joseph Stiglitz).<sup>20</sup>

En México hay avances desde el punto de vista formal en materia político-electoral sin embargo, estos avances no se han traducido a nivel socioeconómico dadas las grandes inequidades que aún existen en nuestro país. Igual que en Brasil hay una gran desigualdad social, con índices de pobreza alarmantes en algunas regiones de ambos Estados. Y qué decir del problema de la inseguridad.

---

<sup>18</sup> El Universal (2010, 16 de junio) *Inseguridad en más estados*. [en línea] Disponible en: <[http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf10/narco\\_violencia.pdf](http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf10/narco_violencia.pdf)>

<sup>19</sup> Según la Secretaría de gobernación, 3 de cada 4 municipios en México, podrían tener vulnerabilidad en relación con la infiltración del crimen organizado (Milenio, 2015).

<sup>20</sup> El premio Nobel de economía Joseph Stiglitz habla de un *Capitalismo de cuates o compadres*, según esta tesis el éxito del emprendedor no depende de su capacidad para innovar o de la calidad de su trabajo, sino de su habilidad para ganarse la buena voluntad de la autoridad que entrega información privilegiada, autoriza concesiones o agiliza trámites.

México entonces en la escala propuesta alcanza el número 4 toda vez que siendo un Estado fallido hay indicios por superar esta condición a través de la vía democrática por lo menos de vastos sectores de la sociedad mexicana, aquellos que han sido hasta ahora excluidos de los beneficios económicos de la actual democracia oligárquica de nuestro país, es decir, superar la transición democrática implica necesariamente acceder a mejores estadios de desarrollo socioeconómico y niveles de bienestar que son soluciones a los problemas de inseguridad y corrupción entre otras características de los Estados fallidos.

<b>México</b>	
<b>Factores de regresión política</b>	<b>Fortalezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia-Incapacidad de Estado para cumplir con funciones básicas</li> <li>- Sin control sobre sus fronteras</li> <li>- Violencia generalizada</li> <li>- Corrupción generalizada</li> <li>- Decrecimiento económico y escalada inflacionaria</li> <li>- Ataques sistemáticos y frecuentes a la legitimidad</li> <li>- Democracia formal oligárquica</li> <li>- Sistema electoral cuestionado no competitivo</li> <li>- Fraudes electorales</li> <li>- Obediencia a intereses particulares</li> <li>- Imperio de la impunidad</li> <li>- Violación de los derechos humanos</li> <li>- Hegemonía de organizaciones criminales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activismo de la sociedad civil</li> <li>- Emergencia de nuevos movimientos sociales</li> <li>- Alternativas de organización comunitaria</li> <li>- Proliferación de redes sociales como vías de participación</li> </ul>

En conclusión, se puede afirmar que Brasil alcanza la tan anhelada gobernabilidad democrática, con retrocesos que empañan los avances conseguidos como los casos recientes de corrupción que implican al presidente Lula y al PT. A pesar de ello creemos que Brasil tiene una mayor base social de legitimidad en proceso de erosión, no así el caso mexicano, donde la crisis de gobernabilidad que padece el Estado desde hace algunas décadas configura hoy un Estado fallido que en términos formales corresponde a esta democracia

oligárquica cupular, por tanto como señalan algunos autores, la vía para revertir esta condición es que nuestro país luche por alcanzar la gobernabilidad democrática utilizando la política como elemento de transformación del Estado. En esta transformación es fundamental la participación de la sociedad civil, sin ella estamos condenados a seguir siendo un Estado fallido que entierra las aspiraciones democráticas del grueso de la sociedad mexicana.

Definiciones eje horizontal:

	<b>Tipo de Estado</b>	<b>Características</b>
<b>0</b>	Estados colapsados	Son una versión extrema de los Estados fallidos, de muy rara ocurrencia (Somalia, Nigeria y Sierra Leona, en los noventa; Bosnia, Líbano y Afganistán, “hace más de una década”), que se traduce en un vacío total de autoridad donde el Estado se convierte en una “mera expresión geográfica”. Actores subestatales relevan al Estado y el gobierno central se divide.
<b>1</b>	Estados fallidos	Son lugares marcados por una intensa violencia que perdura, generalmente en forma de guerra civil o conflicto interno de otra naturaleza, y donde el Estado ya no es capaz o no tiene la intención de desarrollar las funciones básicas de un Estado-nación en el mundo moderno, por ello se ubican en situaciones tensas, de conflicto y peligrosas. Se caracterizan también por una pérdida de control sobre sus fronteras, por una debilidad en sus instituciones con deteriorada o insuficiente infraestructura; por realizar una recaudación de impuestos sin coacción indebida; por poseer altos niveles de corrupción; un sistema de salud colapsado; un aumento de los niveles de mortalidad infantil y disminución de la esperanza de vida; por brindar oportunidades escolares de manera irregular. Existe una disminución de los niveles del PIB, una escalada de la inflación y la preferencia generalizada de las monedas que no son nacionales. Por todo ello, se enfrentan a crecientes ataques de su legitimidad fundamental. Sus gobernantes muestran cada vez menos lealtad al Estado y el sentido de la comunidad política desaparece, los ciudadanos se sienten marginados y no representados; el contrato social que une a los ciudadanos y las estructuras centrales se pierde y existe la posibilidad de que los ciudadanos transfieran sus lealtades a caudillos comunales. De acuerdo con Buscaglia un vacío de poder se refiere al colapso de las instituciones y espacios ocupados por el crimen organizado, es decir aquellas tareas que el gobierno ya no puede hacer que son realizadas por los narcotraficantes.(Buscaglia, 2013). <sup>21</sup>
<b>2</b>	Estados débiles	Se dividen entre los que lo son “inherentemente”, debido a causas estructurales de tipo geográfico, físico o económico; aquellos que son básicamente fuertes pero temporalmente están en situación de debilidad debido a antagonismos internos, fallas de

<sup>21</sup> Existen cuatro áreas de vacíos de Estado (Buscaglia, 2013):

1. Sistemas judiciales colapsados
2. Impunidad ante la corrupción gubernamental en todos los niveles
3. Sistemas de control patrimonial fallidos
4. Escasos o nulos sistemas de prevención social de los delitos

		<p>gestión, avaricia, despotismo o ataques externos; y, por último, los que son débiles como resultado de los dos órdenes de causas anteriores y revisten un alto riesgo de fracaso en razón de los altos niveles de violencia interna.</p> <p>Aunado a ello se trata de Estados en donde los servicios sociales, sanitarios y educativos son prestados por el Estado aunque con deficiencias.</p> <p>La violencia organizada y la corrupción son elevadas.</p> <p>Existe una falta de control sobre las regiones periféricas en donde éste es tomado por organizaciones y grupos no estatales, por tanto se da un incremento del poder de grupos criminales violentos dedicados al tráfico de personas, de armas y al narcotráfico.</p> <p>Las instituciones son frágiles, debido a que el poder judicial y en algunos casos también el legislativo muestran debilidad, lo cual desencadena en una gran inestabilidad democrática y legal.</p> <p>El Estado pierde la capacidad de controlar la economía, hecho empleado por empresas con el objetivo de blanquear capitales procedentes de actividades ilícitas, la mayoría de ellas criminales.</p>
3	Estados fuertes	<p>Se caracterizan por un incuestionable control de su territorio y la libranza de un amplio margen de bienes políticos de alta calidad a sus ciudadanos.</p> <p>Ofrecen altos grados de nivel de seguridad frente a la violencia política y criminal, garantizan la libertad política, así como las civiles, crean además entornos propicios para el crecimiento de las oportunidades económicas.</p> <p>Por todo lo anterior son lugares de paz y orden.</p>
<p>Elaboración propia con datos de:          Rotberg, Robert (2002). "Failed States in a world of terror" en <i>Foreign Affairs</i>, vol. 81, núm. 4, EE. UU, Council on Foreign Relations.          Friedman George (2010). "Mexico and the Failed State Revisited" en <i>Geopolitical Intelligence Report</i> [en línea]          Disponible en: &lt;<a href="https://www.stratfor.com/weekly/20100405_mexico_and_failed_state_revisited">https://www.stratfor.com/weekly/20100405_mexico_and_failed_state_revisited</a>&gt; Consultado el 8 de junio 2013.</p>		

#### Definiciones eje vertical:

	Tipo de gobernabilidad	Características
0	Gobernabilidad autoritaria no legítima	<p>Se caracteriza por falta de legitimidad, eficacia y eficiencia ciertamente constituyen factores de crisis y derrumbe de un sistema autoritario, así como por la ausencia de formas de legitimación.</p> <p>Carecen totalmente de apoyo y el poder se mantiene a través de la violencia; generalmente son gobiernos inestables y de poca duración. La duración del régimen constituye un factor importante ya que da cuenta de su prescindencia y vulnerabilidad (Linz, 1971).</p>
1	Gobernabilidad autoritaria legítima <sup>22</sup>	Se distingue por legitimarse a través del rendimiento, particularmente en el campo económico.

<sup>22</sup> Legitimidad: Entendemos el concepto de legitimidad de acuerdo a las aportaciones de Max Weber, Chantal Mouffe y Antonio Gramsci, así la legitimidad es un atributo que busca tener por diferentes medios todo gobierno, como afirma Weber "[...] de acuerdo con la experiencia, ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores; antes bien, todos procuran despertar y fomentar la creencia en su legitimidad" (Weber, 1979: 217).

Por ello la legitimidad intenta despertar en la sociedad civil la aceptación y en su caso la adhesión a su proyecto político.

		<p>No carece totalmente del apoyo, pero éste se basa en consideraciones más inestables, tales como el interés particular de aquellos que apoyan o aceptan al régimen.</p> <p>Son los gobernantes quienes deciden qué grupos pueden existir y bajo qué condiciones.</p> <p>Carece de una ideología elaborada y directora.</p> <p>La movilización política es sin contenido, excepto en algunos momentos de su desarrollo en el que un líder o a veces un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos pero en realidad predecibles.</p> <p>Posee principios ideológicos, basados en elementos fijos y caracterizados por fuertes afectos y estructuras cognitivas cerradas, con considerable poder de coerción, de gran importancia para la movilización y la manipulación de masas.</p> <p>Como la gobernabilidad reposa en la existencia física de un líder o grupo, resulta poco viable la renovación de las cúpulas y de la sucesión en el poder (Linz, 1971, 1978).</p>
2	Gobernabilidad democrática	<p>Es la fase anterior al establecimiento de un verdadero Estado democrático, se trata de un Estado basado en una dinámica democrática participativa y abierta, asociado a la estabilidad, la eficacia y la legitimidad política.</p> <p>Se trata de un concepto en tensión debido a que se ubica entre las demandas de la sociedad civil, el mercado y el propio Estado, sin embargo se caracteriza por generar mecanismos que permitan el arribo a acuerdos, negociaciones y toma de decisiones colectivas, a través de la regulación de las relaciones bidireccionales entre estos actores, yendo más allá de la relación unilateral entre gobernantes y gobernados.</p> <p>Por lo tanto se menciona que es constituida por las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir eficazmente los procesos sociales, haciendo así de la democracia, un mecanismo de conducción política (Lechner, 1995).</p>
3	Gobernanza	<p>Es un proceso directivo realizado entre gobierno y sociedad, donde el primero es un agente integrante del proceso con un papel significativo, pero ya no funge como el único actor directivo, o como el que domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos de su interés, ya que la sociedad aquí, es concebida como el sujeto, pero también como el objeto destinatario de la gobernación.</p> <p>Es un proceso de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas donde todos los actores (Estado, mercado y sociedad civil) establecen normas y estrategias de coordinación entre ellos, siendo capaces de gestionar los conflictos que puedan</p>

Para nosotros un gobierno es legítimo cuando expresa los intereses del conjunto de la sociedad, puede ser legítimo también en virtud de un consenso coyuntural debido a la convergencia de intereses entre un gobierno y sociedad civil. Es interesante señalar que esta convergencia de intereses puede ser transitoria o bien puede afianzarse.

El máximo valor de la legitimidad en la acepción de Gramsci es la hegemonía, por tanto se tiende a una situación de hegemonía cuando el gobierno asume o conquista la dirección ideológica y cultural de toda la sociedad.

Un gobierno ha alcanzado una situación de hegemonía cuando se ha determinado mediante la ideología no sólo la fusión de intereses materiales y políticos, sino la unidad cultural y moral en torno a la realización de un proyecto nacional y específico que implementa un grupo social que ha organizado el poder gubernamental (Mouffe, 1978).

En suma, en una situación hegemónica o cuando se alcanza el más alto valor de legitimidad los ordenamientos legales reflejan el consenso ideológico. Por ende, el poder gubernamental se puede ejercer legalmente y con efectividad.

		<p>derivarse de la exposición de intereses diversos. Por ello es importante mencionar que el concepto de gobernanza denota la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados.</p> <p>Incluye como precondition las instituciones y los recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos) que hacen que el gobierno esté en aptitud de gobernar a su sociedad. En ella, ambos, instituciones y recursos son considerados como componentes de la acción concreta del gobernar.</p> <p>En este sentido, la gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y su acción: el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador (Aguilar, 2006).</p>
<p>Elaboración propia con datos de:</p> <p>Aguilar, Luis (2006). <i>Gobernanza y gestión pública</i>, México, FCE.</p> <p>Lechner, Norbert (1995). <i>A la búsqueda de la comunidad perdida</i>, Chile, Flacso.</p> <p>Linz, Juan (1971). “Del autoritarismo a la democracia” en <i>Estudios públicos</i>, Yale University Press.</p> <p>Linz, Juan (1978). “Una interpretación de los regímenes autoritarios” en <i>Revista Sociología</i> núm. 8., ReDi-UAB.</p>		

Otra interpretación del gráfico 1 que reafirma las diferencias entre ambos países y que tiene que ver con el tipo de Estado son los avances democráticos traducidos en el papel del Estado como instancia articuladora, mediadora y reguladora de intereses legítimamente representados, sistema electoral competitivo, árbitro electoral independiente, es decir, de elecciones creíbles y base social mayoritaria a los proyectos políticos que promueven los Estados; en este rubro Brasil tiene la delantera sobre nuestro país como lo demostraremos más adelante.

En la esfera de lo social las diferencias entre ambos países no son tan marcadas, prueba de ello son algunos indicadores en materia socioeconómica y de gobernabilidad como la transparencia, corrupción y Estado de derecho; revisemos algunos datos:

### **-Pobreza**

De conformidad a la CEPAL, para el año 2013 se registraron en América Latina y el Caribe 164 millones de personas pobres, de un total de 605, 353,428 habitantes, lo cual equivale a que uno de cada cuatro habitantes de la región viven en condiciones de pobreza (Centro de noticias ONU, 2013).

De manera más específica en México para 2012 de un total de 120, 847, 477 habitantes (BM, 2012), existían, 53.3 millones de personas en situación de pobreza (CONEVAL, 2013), es decir, 44.1% de la población. Mientras que en Brasil en el

mismo periodo con un total de 198, 656,019 habitantes (BM, 2012) se registraron 37 millones (Centro de noticias ONU, 2010) de personas en esta situación, es decir, 18.6% de la población. Por tanto considerando los parámetros establecidos por las Naciones Unidas<sup>23</sup> es posible mencionar que existe más pobreza en México que en Brasil.

### **-Desigualdad**

La precariedad, la pobreza, la desigualdad, la discriminación, siguen siendo, [...] el Talón de Aquiles de la región, que de alguna manera le impide pasar al siguiente escalón. La democracia se ve retenida por la desigualdad en el acceso a bienes políticos y también económicos. En total 68% de la región se ubica en la clase baja, 30% en la clase media que va en aumento y 2% en la clase alta. Ese 68% de clase baja tiene la mitad de sus integrantes en situación precaria, a algunos no les alcanza para comprar alimento (Latinobarómetro, 2013).

De acuerdo con el Banco Mundial y el índice de Gini donde 0 representa una equidad perfecta, mientras que 100 representa una inequidad perfecta, para el año 2012, Brasil se ubicó en un índice de 52, 7, mientras que México lo hizo en un 48, 1. Lo cual significa que Brasil es más desigual que México. El Panorama Social 2013 de la CEPAL ratifica lo anterior al mencionar que es en Brasil donde el quintil más rico tiene una participación de 55. 1% en los ingresos locales mientras que el más pobre sólo 4.5%, mientras que en México el quintil más pobre tiene una participación de 6.5% y el más rico de 46% en los ingresos locales.

### **-Movilidad social**

Un aspecto a rescatar es también el número de personas que pertenece a la clase media en ambos países, el cual es de 3.9% en México, es decir, 4.7 millones de personas de un total de 120, 847, 477 habitantes (BM, 2012); mientras que en Brasil es de 12.6%, es decir, 25 millones de personas (PNUD, 2014), de un total de 198, 656, 019 habitantes (BM, 2012).

---

<sup>23</sup> El PNUD (2011) utiliza el índice de Pobreza Multidimensional (IPM) el cual tiene tres dimensiones: educación, salud y nivel de vida; las cuales se reflejan mediante diez indicadores: bienes, piso, electricidad, agua, saneamiento, combustible para cocinar, matriculación escolar, años de instrucción, mortalidad infantil, nutrición. Cada uno de estos indicadores tiene igual ponderación dentro de cada dimensión. Se caracteriza como pobre un hogar cuando sufre carencias en al menos dos de los diez indicadores.

Estas cifras nos dejan ver que en México se advierte un proceso de proletarización de la clase media mientras que en Brasil se presentan mayores posibilidades de ascenso y movilidad social, considerando el porcentaje de personas que se ubican en tal posición en la estructura social.

### **-Analfabetismo**

La alfabetización es un elemento indispensable para ejercer una ciudadanía activa, mientras una gran parte de la población latinoamericana se ubique dentro de las cifras del analfabetismo las posibilidades de alcanzar democracias efectivas en la región se verán disminuidas.

Ubicándonos en nuestros países referentes, con base en datos del Sistema de Información de tendencias educativas en América Latina (SITEAL), en Brasil, el número de analfabetas absolutos para el año 2011 fue de 8.59 millones y en México en 2012 de 7.53 millones (SITEAL, 2014).

### **-Inclusión y participación**

La participación social es otro factor importante ya que en cierta medida aporta a la legitimidad de los Estados. “Casi todos los países [en América Latina] albergan grupos que sufren exclusión social, que se produce cuando las instituciones deniegan sistemáticamente a algunos grupos los recursos y el reconocimiento que les permitiría participar plenamente en la vida social” (PNUD, 2014).

En México, el índice de participación es sumamente alarmante puesto que existen en realidad pocos programas que permitan este tipo de ejercicios a la población; existe un ejercicio denominado “Presupuesto participativo” sin embargo, éste se lleva a cabo únicamente en la capital del país; mientras que para el caso de Brasil se han llevado a cabo ejercicios como este del presupuesto participativo pero a un nivel más amplio, abarca a la mayoría de sus localidades; otro ejemplo en el Estado brasileño es la realización de asambleas en donde se construyen proyectos e idearios sociales y políticos que la sociedad dialoga con el Estado, esto a través de la articulación de un diálogo y el establecimiento de encuentros frecuentes entre estos actores; ejemplo de ello son los Consejos Gestores de



Políticas Públicas. Estos programas permiten a la sociedad en general tener voz en la determinación de prioridades presupuestarias y en diversas iniciativas sociales referentes a aspectos relacionados con la salud, educación y vivienda.

En Brasil, los movimientos sociales se han constituido como una forma destacada de participación política de la sociedad civil, un claro ejemplo de ello es la propia elección de Lula, ya que debido a los movimientos sociales generados en los años ochenta se concretó la fundación del Partido de los Trabajadores, el cual asumió la conducción de diversas ciudades a través de su principio de política local.

Otro ejemplo significativo es el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) el cual surgió debido a diversos factores de índole socioeconómico derivados del período 1975-85. Es un movimiento de lucha campesina, organizado por comisiones de campesinos quienes tienen como objetivo la realización de la Reforma Agraria, ligada a un proyecto popular alternativo para Brasil.

Utiliza diferentes formas de lucha, tales como: manifestaciones en las vías públicas, concentraciones regionales, reuniones con los gobernadores y ministros, huelgas de hambre, ocupación de órganos públicos como el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria.

El Movimiento Nacional por la Reforma Urbana es otro caso que surgió debido al proceso de intensa urbanización ocurrido en Brasil en los últimos 50 años y trae al debate cuestiones de gestión municipal, planificación y política urbana; otro es el movimiento feminista, y de manera más reciente el denominado Pase Libre.

### **-Corrupción**

Partiendo de la idea de que una característica del Estado fallido es la persistente corrupción generalizada, atendiendo a los datos del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2014 de *Transparency International*<sup>24</sup>, México se ubica en el lugar 103, mientras que Brasil en el lugar 69 en una escala de 175 países donde la mayor posición corresponde al país con mayor nivel de corrupción (Corea del Norte y Somalia, 174) y la menor a los que son muy

---

<sup>24</sup> Mide la percepción de corrupción política ligada a las instituciones públicas.

transparentes (Dinamarca, 1). Es decir, Brasil se ubica 34 niveles por debajo de nuestro país, a 68 niveles del país menos corrupto y a 105 niveles de Somalia ubicado como el país más corrupto junto con Corea de Norte. Mientras que México se ubica a 102 niveles del país menos corrupto y a 71 niveles de los países más corruptos.

De manera más específica en América Latina el país menos corrupto según *Transparency International* es Chile que se ubica en la posición 21 del ranking mientras que el más corrupto es Venezuela posicionado en el 161, lo cual deja ver que México se ubica a tan solo 58 lugares del país más corrupto, mientras que Brasil se ubica a 48 niveles del país menos corrupto.

### **-Estado de derecho**

En México la impunidad sistémica y endémica es uno de los principales problemas del país según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2013): 15 de cada 100 delitos que se comenten en México son denunciados y “[...] solamente 1% es perseguido por las Procuradurías Generales de Justicia, llegando a sentencia condenatoria escasamente 1%, lo cual se traduce en 99% de impunidad” (CNDH, 2013).

A diferencia de México, Brasil es un caso que demuestra que la justicia es un área independiente de intereses individuales que limitarían su actuación llevando a cometer actos de impunidad, ejemplo de ello es el juicio hecho al expresidente Fernando Collor de Mello. En México a pesar de que se han develado varios delitos y abusos por parte del poder no se ha llevado a la justicia a ningún presidente, ni altos funcionarios de la élite política de nuestro país.

De los indicadores señalados anteriormente se desprende que México tiene todavía un camino mayor por recorrer respecto a Brasil en materia social, especialmente en el combate a la pobreza, expectativas de ascenso social, pero particularmente preocupante son los índices de gobernabilidad en los rubros de impunidad y corrupción. Por el contrario Brasil presenta avances significativos en la lucha contra la pobreza, en la inclusión y participación social, y en inversión en educación, específicamente como válvula de escape, la movilidad social es alta, comparado con nuestro país, considerando que ésta puede ser un factor de estabilidad y relativa paz social.

Tras este ejercicio de comparación de información relevante entre ambos países, creemos necesario una revisión histórica con la que poder acceder a una óptima comprensión y profundización de los elementos y la significación de la gobernabilidad para México y Brasil. El recorrido histórico comienza con este último y su construcción como Estado-nación a partir de lograr su independencia, su posterior transición a la democracia a inicios de los años ochenta, pasando por el desarrollo de prácticas democráticas que representaron el inicio de la construcción de una gobernabilidad democrática tomando como ejes de análisis la eficacia, la estabilidad, la legitimidad, y los costos sociales y políticos que han posicionado a Brasil como un gobierno aparentemente estable en la región en términos político-electorales con formas y prácticas novedosas de participación pero con asignaturas pendientes como ya se ha comentado en la esfera de lo social.

Para el caso mexicano, el recorrido comienza de igual forma con su Independencia, en el nacimiento de su estatus como Estado-nación independiente, el cual es importante porque nos brinda claves para comprender el proceso y desarrollo de todos aquellos elementos relacionados con la gobernabilidad desde el punto de vista teórico. El análisis histórico de algunos elementos como la estabilidad de los gobiernos democráticos y dictatoriales, la legitimidad de los mismos, las políticas públicas y relaciones gobierno-sociedad civil, así como posicionamientos de política internacional son vitales para la comprensión e interpretación del fenómeno de la gobernabilidad en el México contemporáneo.

Otras referencias históricas de este apartado nos ayudan igualmente en el análisis de los fundamentos de la gobernabilidad democrática en el presente: los actores que han intervenido a lo largo de la historia, las relaciones de fuerza y poder dentro el Estado, alianzas y confrontaciones a nivel internacional, entre otras.

De este modo, realizar un recorrido histórico paralelo entre México y Brasil es necesario para conseguir una perspectiva ajustada a la realidad latinoamericana, respecto a un país con numerosos puntos en común en varios niveles políticos y, sin embargo, con una trayectoria política democrática que difiere significativamente de la de México en las últimas décadas. Estudiar y visibilizar las causas y variables que hay detrás de esta evolución democrática disímil nos aporta gran luz a nuestro objeto de estudio.

## CAPÍTULO II

### BRASIL

Abordamos Brasil como país referente latinoamericano de una gobernabilidad democrática exitosa en la década de los años ochenta y noventa, no obstante el origen autoritario de ese Estado como lo demostramos a partir de un análisis histórico y político desde su formación como Estado-nación. En este país se pudo empatar la apertura económica con la modernización política fundada en lo que los especialistas llaman el gradualismo político brasileño, que derivó en una auténtica y legítima transición a la democracia. Dejando atrás el pasado autoritario con la aparición en América Latina de nuevas formas de participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas. Reiteramos que no se trata de una investigación exhaustiva sobre Brasil sino, sólo es un referente.

Analizamos el proceso político brasileño donde el surgimiento del Estado-nación en el siglo XIX hasta el triunfo de la democracia en el último tercio del siglo XX. Desde luego ponemos énfasis en la transición democrática de Brasil y nos detenemos a analizar la crisis política por la cual atraviesa a raíz de los casos de corrupción política que van de los gobiernos de Fernando Collor Mello al de Luiz Ignacio Lula da Silva pasando por los infaltables períodos de la familia Sarney.

#### LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO-NACIÓN

Brasil, como colonia portuguesa obtuvo su independencia en 1822. A partir de esa fecha se constituyó como un Estado en la línea de autoritarismo que caracteriza a toda la región y a otros Estados-Nación postcoloniales. Al igual que en México al lograr su independencia en Brasil se instauró un imperio, en él, el emperador era la “[...] autoridad máxima [...] para imponerse sobre cualquier eventual rebeldía liberalizante contraria al capitalismo dependiente que se gestaba en el país en base (*sic*) al trabajo de los esclavos” (Bambirra y Dos Santos, 1979: 132).

El imperio marcaría la pauta para las élites oligárquicas, las cuales lograron consolidarse como fuertes en Brasil, al articular el poder oligárquico dentro del Estado mediante una combinación de centralización del poder del gobierno de la República con

una descentralización administrativa muy permisiva para las iniciativas de las diferentes regiones del país.

## ABOLICIÓN DE LA ESCLAVITUD

Tradicionalmente, la élite de poder económico era la oligarquía latifundista, vinculada a los sectores primarios de exportación, a la posesión monopólica del dominio de las tierras y la conservación de los esclavos.

Las pretensiones modernizadoras del país llevaron a la hija del emperador a decretar la abolición de la esclavitud (1888) hecho que más que responder a las aspiraciones libertarias de los criollos, obedeció a la necesidad de estimular la expansión de mercados para los productos que eran manufacturados en el Imperio Británico. Aunado a ello se evidenció que era más económico contratar asalariados que seguir manteniendo a una gran cantidad de fuerza de trabajo conformada por esclavos.

Este hecho representó un suceso significativo para el proceso de industrialización nacional<sup>25</sup> la cual surgió como una actividad complementaria del sector primario exportador que por su parte estaba abocado a los requisitos expansionistas de la industrialización metropolitana (Bambirra y Dos Santos, 1979).

Esta dinámica del aparato productivo exportador, extendió sus alcances al sector social, generándose entonces una doble reestructuración (económica y social), hecho que se extendió hasta 1918 (coincidiendo no de forma azarosa con la I Guerra Mundial). En esta reestructuración se formaron nuevas clases sociales, las cuales aspiraban a ocupar los principales escenarios de la vida económica, política y social del país en crecimiento. De esta forma, la burguesía industrial y el proletariado fueron las clases sociales que surgieron de la coyuntura y buscaron su lugar dentro del contexto brasileño. Por un lado, la burguesía industrial buscaba reafirmar sus intereses proteccionistas y reformistas, es decir,

---

<sup>25</sup> Bambirra y Dos Santos (1979) mencionan dos factores esenciales que hicieron posible la industrialización en Brasil y en otros países de América Latina:

- 1) Estructuración de un mercado interno
- 2) Organización de un sistema productivo industrial en base (*sic*) a relaciones capitalistas.

cuestionaron el poder oligárquico por el monopolio de las tierras y el sistema exportador; no obstante, necesitaban de las divisas generadas por la exportación para poder seguir expandiendo la industria. Por otro lado, el proletariado industrial tuvo sus orígenes en dos sectores: el primero, el de los campesinos desplazados del campo hacia las ciudades en busca de trabajo y el segundo, los inmigrantes provenientes principalmente de países europeos (Bambirra y Dos Santos, 1979).

Las primeras décadas del siglo XX en Brasil, estuvieron caracterizadas por diferentes luchas obreras que tuvieron como ideología movilizante, la anarquista, retomando ideas de Bakunin y Prudhomme principalmente. Los obreros se movilaron entonces bajo el estandarte de un sindicalismo libre en busca de la destrucción del sistema de dominación política bajo el que se encontraba el país.

La huelga de 1917 realizada en Sao Paulo, es un ejemplo de estas luchas, se trata de un movimiento que se extendió incluso al interior de esta provincia y hacia Río de Janeiro. Las demandas eran el establecimiento de una jornada de ocho horas de trabajo diario y un aumento salarial. Ante tal situación, los patrones buscaron dar cumplimiento a las reivindicaciones para dar fin a la huelga, sin embargo al darse por concluida, el Estado intervino como aparato represivo y en este caso, expulsó a los dirigentes extranjeros y asesinó a los nacionales (Bambirra y Dos Santos, 1979). Movimientos como este dieron paso a la formulación de las primeras leyes obreras: Casas populares (1921), Caja de jubilación y Pensión para los ferroviarios (1923) y Reglamentación de los feriados (1925).

Poco a poco en los años veinte se pasó a otra etapa en la que se fueron abandonando estas ideas y se adoptaron postulados comunistas, conformándose así, grupos bajo esta ideología constituidos por miembros de los sindicatos obreros, a su vez en febrero de 1922 fue constituido en su mayoría por la clase obrera, el Partido Comunista de Brasil (PCB).<sup>26</sup>

Así es como se ha ido conjugado durante décadas la autonomía de clases dominantes tradicionales con la de nuevas élites industriales emergentes. Esto supone a su

---

<sup>26</sup> “En julio de 1922 el partido fue ilegalizado, condición en la cual pasará casi toda su existencia, con la excepción de un corto periodo durante los años cuarenta” (Bambirra y Dos Santos, 1979: 13).

vez un escenario de lucha y tensión de intereses en ocasiones enfrentados, otras complementarios, pero siempre diferentes. Es lo que se ha dado en llamar “Estado Nacional de Compromiso” (Oliver, 2009) o “Hegemonía comprometida” (Bambirra y Dos Santos, 1979). Tradicionalmente al Estado se le han conferido las funciones y las capacidades para ser el mediador entre ellos. Puede decirse que la oposición entre ambos grupos de poder es una de las cuestiones que conllevaron tanto al periodo que se conoce como la revolución de Vargas en la década de los treinta, como a la imposición de una dictadura militar en 1965-1985.

## LA ERA VARGAS

El ambiente político del país estaba liderado por las clases medias opositoras a la dominación oligárquico burguesa tradicional, las cuales como intento de institucionalización formaron la Alianza Liberal durante el gobierno de Arthur da Silva Bernardes (1922-1925).

Todo este ambiente agitado culminó en 1930 con un movimiento revolucionario detonado por la declaración de Julio Prestes como vencedor en las elecciones en las que su contendiente fue Getúlio Vargas. La lucha comenzó en Río Grande do Sul, Minas Gerais y Paraíba, de ahí las tropas comandadas por Vargas marcharon hacia el centro, el movimiento culmina victorioso.

Para Bambirra y Dos Santos (1979) un hecho relativo a la revolución que merece ser destacado es que si bien la movilización social culminó victoriosa en favor de los opositores, fue emprendida en el curso de los años veinte por la clase media, notoriamente por militares, se sumaron a esa movilización no sólo los sectores populares, sino también los sectores provenientes de la propia oligarquía.

Al terminar el movimiento revolucionario Getúlio Vargas arribó a Río de Janeiro como comandante de las fuerzas levantadas, lugar donde le fue entregado el poder por una junta militar que había sustituido al presidente depuesto en octubre de 1930 Washington Luis Pereira de Sousa. Así, Vargas arribó al poder como presidente provisional, dando a su vez termino al periodo conocido como la Primera República, iniciando lo que se conoce

como la Nueva República, que se dividió a su vez en dos etapas: De la victoria del movimiento Revolucionario de 1930 hasta el establecimiento del *Estado Novo* en 1937 y la segunda partiendo de este año hasta la caída de Getúlio Vargas en 1945, etapas que desarrollaremos más adelante.

El gobierno de Vargas se caracterizó por conformarse en sus inicios con políticos y militares, fueron estos últimos los que desde una visión nacionalista idearon un proyecto en oposición a ordenamientos de carácter federalista. Desde esta perspectiva en 1934 se redactó una nueva Constitución para Brasil, en la cual las instituciones liberales-democráticas se vieron reforzadas y entre otros aspectos se aprobó la elección directa del presidente de la República.

Este gobierno, constituye un claro ejemplo de Estado de compromiso, en este periodo, se demuestra el dominio de la burguesía industrial imponiendo sus metas, pero así mismo no se rompe con la vieja estructura de soberanía que se mantenía desde hace muchos años, ya que la vieja clase oligárquica siguió manteniendo sus privilegios, coexistiendo y pactando con la burguesía industrial. Así se convirtió Brasil desde entonces en una dominación burguesa-oligárquica.

#### *ESTADO NOVO*. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DICTADURA

El *Estado novo* representó en la práctica una dictadura bonapartista que parecía buscar la conciliación de los intereses de todas las clases, pero en realidad se trató de un Estado impositor de los intereses burgueses industriales y excluyó al campesinado.

El gobierno de Vargas realizó concesiones suficientes a la clase obrera para mantener el *statu quo*, la dotó de una legislación laboral y previsión social. La actitud varguista hacia las masas populares fue paternalista y populista e incluso puede decirse que sentó las bases para la cultura populista del país (Bambirra y Dos Santos, 1979).

El Estado brasileño se forjó por medio de un nacionalismo económico, que creó una economía desarrollista del mercado interior desde la revolución de Vargas de 1930, basada en el modelo de industrialización por sustitución de la importación. En el ámbito rural, los



latifundios y las tradicionales relaciones se mantuvieron hasta el proceso de neoliberalización y globalización económica. A diferencia de muchos otros países de la región, incluido México, nunca hubo una reforma agraria en Brasil, estos pactos negociados con el gobierno que comentábamos más arriba sirvieron de instrumento sustitutivo; es una de las razones que pueden explicar alguna de las causas de los altos niveles de pobreza y desigualdad socio-económica del país (Bizberg, 2004). La industria nacional que se fue construyendo tuvo tintes fordistas<sup>27</sup>, pero con características propias de la región, es decir, fue periférica y dependiente:

Esos sistemas hegemónicos seculares —todavía actuantes relativamente en Argentina, México y en mucho menor medida en Brasil— tuvieron como fundamento a un capitalismo nacional de fordismo periférico y parcial que incidía en dinamizar un determinado mercado interno, una acumulación nacional de capital y un Estado de compromiso de dos expresiones histórico políticas: de un lado un compromiso de ‘bloque de poder’ entre las oligarquías agrarias, los grupos de grandes empresarios nacionales, los grupos de capitalistas transnacionales y las élites políticas e intelectuales de las grandes burocracias dirigentes del Estado. Y, por el otro, un compromiso ‘nacional popular’ desarrollista entre el bloque de poder mencionado y la gran masa popular, conformada por los trabajadores urbanos, las capas medias, la pequeña burguesía urbana y rural y en México, por los campesinos, asalariados del campo y las comunidades indígenas. Ese compromiso nacional popular estuvo mediado, en la mayoría de los casos, por grandes partidos corporativos y por sindicatos y asociaciones populares, también corporativizados (Oliver, 2012).

Durante los años cuarenta, Brasil dio un giro económico hacia el exterior, se inició una política de estilo más imperialista, lo que ocasionó que las grandes reservas financieras obtenidas durante la II Guerra Mundial (gracias a la exportación de productos agrícolas y materias primas) fueran gastadas para ampliar el consumo de los bienes durables y de lujos importados de Estados Unidos. Gran parte de la deuda que se originó en Brasil fue ocasionada por la compra de empresas extranjeras decadentes (como las ferroviarias) y sólo la tercera parte

---

<sup>27</sup> El concepto “fordismo” se refiere a un modo de producción capitalista que inició en los primeros años del siglo XX en Estados Unidos de América y cuyos elementos característicos son los siguientes: producción en cadena, alta especialización del trabajo, maquinaria muy desarrollada, elevado número de asalariados en las fábricas.

de los recursos acumulados con los que contaba el país fue utilizada para la importación de bienes de capital y materias primas destinadas a la sustitución de importaciones.

En 1945, Vargas fue derrocado por un golpe de estado que establece un régimen de carácter democrático, dando inicio a la que se denomina la Segunda República, ante ello, su estrategia política fue crear dos partidos “[...] que proyectaron en la nueva democracia un proyecto político” (Bambirra y Dos Santos, 1979: 144):

1. Partido Laborista Brasileño (PTB): Dirigido directamente por Vargas, una de sus hijas y gente de confianza, representaba los intereses de la clase obrera y los sectores populares.
2. Partido Social Democrático (PSD): Dirigido por el yerno de Vargas y por otra de sus hijas, representaba los intereses burgueses oligárquicos.

A través del PSD en 1946 llevó al poder a su antiguo ministro de guerra: Gaspar Dutra; posteriormente de manera táctica Vargas se fue distanciando de él para en 1950 presentarse como candidato presidencial por el PTB, resultando electo, por voto popular, para un periodo presidencial más.

Durante su segundo periodo de gobierno, el presidente Getúlio Vargas implementó una política con rasgos nacionalistas, en la que su mayor logro fue la formación del monopolio estatal de petroleros, por medio de la creación de Petrobras, compañía que obtendría el derecho exclusivo de la exploración y extracción de petróleo en el país<sup>28</sup>. Sin embargo, esta política tuvo muchas presiones y oposiciones, en la población brasileña existían distintas ideas —y sobre todo intereses— relacionados con la forma de generar el desarrollo. Por ejemplo, la burguesía latifundista y mercantil estaba interesada en la conservación del equilibrio de clases existente hasta entonces, es decir, en preservar el nivel de vida bajo en la población brasileña (sobre todo en el interior del país), en la economía de exportaciones, así como el subdesarrollo, y se posicionaba contraria a la industrialización del país. Por otro lado, la burguesía industrial, la clase media y el proletariado deseaban el

---

<sup>28</sup> La coincidencia de este hecho en Brasil, con el proceso de nacionalización del petróleo mexicano en marzo de 1938, durante el gobierno de Cárdenas, y la fundación de Pemex, apenas tres meses después, se basa en que ambos acontecimientos fueron piezas claves en la historia de estos dos países: a nivel económico, social (derechos laborales) y político.

crecimiento del mercado interno, la elevación del nivel de vida de la población y la reducción del nivel de las importaciones, lo que se lograría por medio del avance en el proceso de industrialización. Los aperturistas consideraban que Brasil debería aumentar su producción agrícola para la exportación y que el desarrollo industrial sólo podría llevarse a cabo por medio de la inversión directa del capital extranjero. Debido a estas presiones de la oligarquía y los grupos imperialistas contra la política populista de Vargas, éste se retiró denunciándolo con un trágico suicidio.

## MODERNIZACIÓN CON DESIGUALDAD

Café Filho sucedió a Getúlio Vargas en la Presidencia, pero no fue hasta 1955 que se convocó a elecciones resultando ganador el candidato del PSD Juscelino Kubitschek cuyo gobierno marcó el final del nacionalismo populista y señaló el inicio de un periodo capitalista dependiente caracterizado por una fuerte inversión directa de capitales monopólicos extranjeros en los principales sectores de la economía brasileña — especialmente en el manufacturero—, trayendo consigo consecuencias económicas políticas y sociales. Durante este gobierno, el capital extranjero penetró masivamente en el país aprovechándose de una infraestructura energética y de caminos que había sido desarrollada de manera significativa por el Estado bajo la gestión de Vargas. El capital norteamericano, japonés y europeo introdujo empresas en las industrias automotriz, química, mecánica y metalúrgica (pesada y liviana), expandiéndose hacia la producción de bienes de consumo duradero en general e incluso hacia sectores de los bienes de consumo livianos. Se propagó rápidamente la idea de la necesidad de atraer capital extranjero, de tal forma que se crearon mecanismos que estimularan la inversión, por medio de una serie de órganos económicos del gobierno. El principal mecanismo implementado durante el gobierno de Kubitschek fue la “*instrucción 113 de la superintendencia de la moneda y el crédito*”. Este incentivo, entre otras facilidades, acordaba la exclusión de pago de impuestos y prioridad crediticia a las empresas extranjeras. La medida de acción que se tomó fue desnacionalizar las empresas, todas las propiedades del Estado que intervenían en los medios de producción, extendiendo los dominios extranjeros a través de la introducción de nuevas empresas al país. Esto afectó el desarrollo nacional autónomo y provocó

paralelamente que el sistema económico empezara a abrirse completamente a las empresas monopólicas transnacionales fomentando que la dependencia brasileña pasara a ser cada vez más profunda y permeara al propio sistema productivo industrial, el cual fue eje de la acumulación del capital y fuente de poder de la burguesía.

La burguesía brasileña no era capaz de aceptar el costo de una revolución en contra del imperialismo que tomaba el poder de sus sistemas económicos. Es decir, pensar en la opción de una revolución conllevaba buscar el respaldo de la base popular del país para enfrentar la dominación imperialista; así mismo, provocaría que las clases obreras buscaran la imposición de sus intereses y la formación de un gobierno que garantizara la consecución de los mismos. Por tal razón, la burguesía optó por ser socia menor del imperialismo antes que arriesgarse a una confrontación con éste y caer prisionera de un programa comprometido con las clases populares, que tienden inevitablemente hacia un cuestionamiento de la propia supervivencia de la clase burguesa. Los planes de desarrollo del periodo Kubitschek estaban financiados por medio de una política de déficit presupuestario y de préstamos extranjeros, factores altamente inflacionarios y que estarían complementados con una política de baja a los salarios, lo que naturalmente provocaría una caída del poder adquisitivo de los salarios en general de Brasil. Este hecho marca dos factores importantes en la historia política posterior de Brasil. Por un lado, es el inicio de la problemática inflacionaria que acompañaría al país durante décadas. Por otro lado, obviamente este plan de desarrollo estimularía que los trabajadores obreros realizan protestas en São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais en contra el aumento del costo de la vida; a los trabajadores se unieron las protestas de los estudiantes que posteriormente conformarían un movimiento nacionalista y antiimperialista.

La nueva dependencia que se fomentó a raíz de facilitar la inversión y control extranjero en muchos ámbitos de la economía nacional (patentes tecnológicas, préstamos condicionados, dominio del mercado de materias primas), cambiaron totalmente el desarrollo no sólo obviamente el económico, sino también el social, cultural y político. La clase burguesa industrial se convirtió en una “socia menor” de grandes empresas multinacionales que ahora dirigían la vida económica. Perdió entonces influencia en las decisiones políticas:

La reproducción del sistema capitalista dependiente sufre así una redefinición estructural. La dependencia pasa a ser cada vez más profunda y a permear el propio sistema productivo industrial, eje de la acumulación del capital y fuente de poder de una posible burguesía nacional (Bambirra y Dos Santos, 1979: 149).

En 1960 Janio Quadros arribó al poder, su gobierno (1960-1964) se caracterizó por una ineficiencia en todos los ámbitos. Unido a la situación económica grave que se vivía en Brasil, se llegó a una circunstancia de tal inestabilidad social que lo llevó a renunciar de manera intempestiva, al ser aceptada su renuncia por el parlamento, los jefes militares buscaron apoderarse del poder para evitar que el vicepresidente que en ese entonces era Goulart, tomara el poder, este intento golpista lo llevó a asumir la presidencia pero con poderes restringidos por parte de la burguesía, sin embargo al sentirse respaldado por la corriente varguista, a través la convocatoria a un plebiscito y el voto popular, reconquistó los poderes que le correspondían como tal, su gobierno se caracterizó por la elaboración de un plan trienal de desarrollo que enfrentó a las clases sociales, inclusive el campesinado que había sido mantenido relegado se unió a la lucha, es decir, se gestaron diversos movimientos de luchas antimperialistas.

De ellos, el ocurrido en abril de 1964 es de destacarse ya que funcionó —de acuerdo con uno de sus líderes— como “una contrarrevolución preventiva”, fue un movimiento que culminó con el contexto de una movilización cuyo propósito era lograr la unificación de las clases dominantes y atraer hacia el golpismo a sectores de las clases medias, cabe mencionar que estos movimientos poseían características de orden fascista (Bambirra y Dos Santos, 1979). Situación que concluyó en un golpe de estado militar y en la posterior dictadura como se desarrolla a continuación.

### **Regreso al sistema autoritario-dictadura militar**

Los movimientos populares fueron aumentando durante los años sesenta; los campesinos pobres se levantaron en lucha a través de las ligas de campesinos y de otras formas de asociación, siendo esto el inicio de la incursión de los mismos en la política nacional. Por otro lado, las huelgas obreras estallaron en todo el país y los estudiantes desarrollaron una alianza con los trabajadores conformando un Frente Parlamentario Nacionalista, que por

medio del poder legislativo presionó al gobierno para realizar reformas de base. De las fuerzas armadas surgió el Comando Nacional de Sargentos y el Comando de los Militares Nacionalistas, motivados por la victoria de la revolución cubana, acontecimiento que influyó a su vez en la formación de una nueva izquierda marxista en Brasil. Con la clase dominante preocupada por el populismo y como resultado por el descontento en contra del gobierno brasileño, en 1963 se originó dentro del mismo aparato represivo el levantamiento de los sargentos de Brasilia y, posteriormente, en 1964 por parte de la marina. Este conflicto sería el origen del golpe de estado por parte de las fuerzas militares. Estos hechos demostrarían que la clase obrera brasileña no estaba preparada para llevar a cabo una revolución que le ayudara a realizar la equidad política, económica y social que pretendían. Haciendo referencia a nuestra comparativa, podemos decir que algo similar ocurrió en México con la clase obrera, o la más popular, que luchó en la revolución. Los aliados del grupo revolucionario no lograron exactamente tras el proceso revolucionario los objetivos con los que alcanzar una mayor igualdad para las masas populares. Fue hasta los años treinta del siglo XX, con la llegada del presidente Cárdenas que se empezaron a atender algunas demandas que habían dado origen al movimiento insurreccional sucedido en México de 1910.

Las primeras mediadas derivadas del golpe castrense en abril de 1964 que instauran nuevamente una dictadura militar de corte autoritario fueron: la anulación del mandato parlamentario, la suspensión de derechos políticos, la disolución de los partidos políticos, la persecución de las organizaciones y los partidos de izquierda, la censura de la prensa y el encarcelamiento y tortura de los líderes populares. Se formó así en Brasil un contexto de represión social y económica, esta última marcada por una política de estabilización monetaria con el objeto de contener la inflación y crear las condiciones necesarias para la expansión de la economía capitalista.

Durante los primeros años del régimen militar, con Castelo Branco a la cabeza del país hasta 1967 (1964-1967), el gobierno buscó que tanto política como económica y socialmente, Brasil fuera atractivo para los inversionistas extranjeros; en los primeros tres años se monopolizaron las empresas, en especial las más débiles, y el capital extranjero volvió a entrar en Brasil. Las fuerzas armadas asumieron la responsabilidad de la gestión

del Estado por medio de los ministerios, las grandes empresas estatales y organismos de gobierno para poder cuidar los intereses de los grandes capitales. Este golpe de estado de 1964 no afectó esencialmente la composición de clases del Estado brasileño, ya que mantuvo en el poder a la misma clase dominante, respetando sus propiedades, negocios y derechos a seguir acrecentando sus riquezas en el país. De hecho, impulsó la consolidación como clase en el poder dirigente de la gran burguesía que se unía y asociaba al imperialismo.

En las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, el gobierno militar de Brasil se vio obligado por las circunstancias —globales y nacionales— a realizar una profunda modernización de su industria, en cuanto a las estructuras y también a la producción. Comenzaron a producirse bienes más complejos y exportables. Respecto a la estructuras, cambiaron de dirigentes no tanto de dinámica industrial, ya que se llevaron a cabo políticas económicas y sociales muy similares a las ya existentes. La única diferencia de éstas es que estuvieron ahora en manos del gobierno, cuando antes era algo que gestionaban los sindicatos. La dictadura brasileña de estos años se encontró con un contexto en el que el cambio era indispensable, no existían referentes de desarrollo económico y social latinoamericanos y peligraba su legitimidad, por el tipo de régimen del que estamos hablando. Se optó pues, como decíamos, por una fuerte profundización de su sistema industrial, reforzándolo de nuevo hacia el interior más que a una apertura internacional (para eludir la dependencia) y basándose en la industria pesada metalúrgica, todo como base que sustentara y aumentara la legitimidad del régimen por medio del poder económico que alcanzara el país.

La línea seguida por el régimen fue de la de reformar el sistema capitalista, modernizándolo. Tras esto e iniciándose ya la década de los ochenta, hubo un proceso de concentración y centralización del capital que creó nuevos grupos financieros transnacionalizados, así como una contrarreforma neoliberal, un Estado desnacionalizado y neo-oligárquico que sustituyó al viejo Estado desarrollista. Pero desde los sesenta y para llevar a cabo esto, uno de los primeros pasos que se implementó fue la aplicación del Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG). Con él se trató de reducir el déficit del sector público, limitar el crédito privado y recortar los salarios. Asimismo, se buscó

controlar el gasto público de los Estados por medio de una ley que les prohibía contraer deudas sin aprobación del gobierno federal. Aunado a ello, se recortaron subsidios a productos básicos como el trigo y el petróleo y se aumentó la recaudación de los impuestos, lo que ayudó a mejorar la situación financiera de Brasil. En lo que se refiere a comercio exterior, una de las estrategias que se realizarían fue “el estrangulamiento de las exportaciones” como resultado a los límites estructurales impuestos por la competencia extranjera, lo que evidenciaba que Brasil era subestimado como productor; de tal forma, que el gobierno brasileño llevó a cabo una campaña para promocionar no sólo los recursos naturales y la venta de productos agrícolas, sino también los productos fabricados por las industrias locales brasileñas. Para agosto de 1964 fue aprobada la ley de regulación de inversiones extranjeras y los ingresos de beneficios, lo que provocó el descontento por parte de los inversionistas extranjeros, ya que se les controlaba el manejo de sus propios recursos financieros y la posibilidad de crecimiento.

Gracias a la aparente estabilidad económica generada por el PAEG, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Alianza para el Progreso, la deuda externa pudo ser resuelta por el momento. Desde 1969 a 1973, Brasil aprovechó las oportunidades de crecimiento que le generaban la amplia disposición de recursos naturales con las que contaba, además de la inversión de capital extranjero que creció especialmente dentro de la industria automovilística; a este periodo se le conoció como “El Milagro” (brasileño). Otra referencia a México es necesaria para subrayar el paralelismo en relación a la economía de ambos países. El “Milagro Mexicano”, período de crecimiento denominado como “desarrollo estabilizador”, se dio desde 1956 a 1973. En él, México a través de la sustitución de importaciones y dinamizando el sector industrial nacional logró un crecimiento del PIB con una media de 6% anual. Esto produjo un gran desarrollo económico, industrial y social. El crecimiento de Brasil produjo un aumento en la expansión del comercio exterior y las exportaciones de productos industrializados se diversificaron con la concesión de créditos con condiciones más favorables. A pesar de que “El Milagro” trajo aspectos favorables al país, también contaba con puntos negativos como la excesiva dependencia del sistema financiero en la inversión del capital extranjero y la expansión de las exportaciones, favorecía la acumulación de capital y la expansión de la industria, pero sólo beneficiaba a las clases alta y media. Durante este periodo se generó



una desproporción entre el avance económico y los programas sociales, ya que muchos de ellos se descuidaron o incluso se abandonaron por parte del Estado; situación que persistió durante los siguientes años proyectando a Brasil como un país con potencial industrial pero con indicadores de alimentación, educación y salud muy bajos. El “progreso social” que se consiguió a través del crecimiento de la economía fue asimétrico, desigual y combinado: la no redistribución de riquezas marcó ese modelo de desarrollo y comenzó a cuestionar la legitimidad del gobierno de la dictadura, que menguaba de forma inversamente proporcional al crecimiento económico que se estaba produciendo en la República. En Brasil, se desarrollaron las mismas estrategias que el gobierno mexicano de Cárdenas en cuanto al control de demandas populares y sindicales a través del corporativismo, pero a diferencia de México, en Brasil, el carácter antipopular del régimen hizo que la oposición social y política fuera creciendo de forma importante.

A fines de los años sesenta el autoritarismo de la dictadura se acentuó sobremanera hasta detentar rasgos de “fascistización” (Bambirra y Dos Santos, 1979: 160). Los movimientos de izquierda nunca habían hecho verdadera mella en el sistema e incluso no habían logrado una conexión real con las masas populares que les convirtiera en virtuales riesgos para la dictadura. Sin embargo, este régimen endureció normas de vida y restringió derechos civiles y políticos, a la vez que aumentaba el nivel de represión y los métodos de contrainsurgencia. Vale la pena incluir todas las medidas que conllevó el cambio autoritario constitucional y que nos enumeran autores como Bambirra y Dos Santos (1979: 162-163):

En diciembre de 1968 se promulgó el acta institucional número 5, que suspendía la aplicación de la propia Constitución autoritaria que el régimen se había dado en el año 1967. Esta acta representaba la institucionalización de una serie de medidas de carácter fascista. Ponia en receso el Parlamento; llevaba hasta las últimas consecuencias la censura sobre la prensa, las casas editoriales y los medios de comunicación de masas; suspendía completamente los derechos individuales, como el recurso del *habeas corpus*; legitimaba la represión sobre el movimiento popular y se arrogaba la prerrogativa de intervenir en sus asociaciones; establecía las condiciones para la masacre de los revolucionarios por medio de sus asesinato en calles y prisiones, al negar cualquier poder a la justicia civil para intervenir en tales actos. Tales preceptos institucionales se completaban con la elevación a un nivel superior del aparato de contrainsurgencia, por

medio de la creación de una Comisión nacional de seguridad, la formación de un superaparato policial que unificaba los organismos represivos de las fuerzas armadas y los grupos derechistas, otorgándoles plena libertad de movimientos, suspendía las garantías de la magistratura, suspendía las elecciones directas para gobiernos estatales y definía un gran número de municipios que, por ser considerados claves para la seguridad nacional, no podrían realizar elecciones. Se establecía también la anulación de los derechos políticos de quien determinase el dictador, sin precisar el tiempo de duración de la medida. Por último, se dejaba como indefinido el tiempo de ‘Estado de arbitrio’. Por supuesto, todo esto sigue vigente en 1975.

Es interesante reflexionar sobre la escalada de represión también en México, precisamente en el año 68 como el momento más simbólico y visible, pero también en el 71, con el “Halconazo”. Guardando las diferencias del tipo de régimen, la actuación de las fuerzas de seguridad en México también estuvo marcada por estrategias de contrainsurgencia, paramilitarización, violación de derechos civiles y políticos y otros de los rasgos comentados en el fragmento que aparece anteriormente. A nivel internacional fueron numerosas las movilizaciones y grupos organizados que en esos años, 1968-1972, actuaron en diferentes países: Estados Unidos, Francia, Alemania, España, entre otros. Igualmente, la actuación de fuerzas y agencias de seguridad fue contundentemente similar a lo expuesto respecto a Brasil. Podría decirse que inicia un ciclo de actuación represiva de los Estados, legitimada por la Política de Seguridad Nacional de confección norteamericana que adoptaron las dictaduras latinoamericanas, destacadamente la brasileña. Dicha estrategia de seguridad en el marco de la guerra fría comenzaba a enfrentar las oleadas democratizadoras encabezadas por el crecimiento y consolidación de los derechos humanos; estos procesos se dan tanto en encuadres democráticos, semidemocráticos como dictatoriales.

Volviendo al aspecto económico, ya a finales de los años setenta el crecimiento brasileño se vislumbró como espejismo, debido a la creciente deuda que iba contrayendo el país con empresas extranjeras y organismos internacionales, la gestión engañosa de los datos económicos por parte de los gobiernos y la creciente desigualdad y empobrecimiento de una gran parte de la población. Al mismo tiempo, los líderes sindicales campesinos se volvían a unir para luchar por la tierra y los derechos laborales; y dentro de las ciudades los movimientos obreros tomaron un nuevo auge por medio de los sindicatos de la industria

automotriz, ya que estos eran los más amplios y organizados en el país. Además del resurgimiento de los sindicatos de obreros y campesinos también surgieron los sindicatos de trabajadores de “cuello blanco”, que integraban a trabajadores de la banca, profesores, médicos, sanitarios, etcétera.

En agosto de 1977, con el presidente Ernesto Geisel (Arena<sup>29</sup>) (1974-1979), el gobierno admitió que había manipulado los índices de inflación de 1973 y 1974. Ya que éstos regulaban los índices de reajuste salarial, se comprobó que los salarios habían perdido 31.4% de su valor real de aquellos años. Esto ocasionó que en 1979 cerca de 3.2 millones de trabajadores se declararan en huelga en el país, pidiendo el aumento de salarios, garantía de empleo, reconocimiento de los comités de empresa y libertades democráticas. La inestabilidad del régimen iba en aumento. En octubre de 1978 el Consejo Electoral determinaría el comienzo de un proceso de apertura en el país para, al mismo tiempo, buscar la forma de neutralizar a la línea dura del sector militar. Así, el General Joao Batista Figueiredo tomaría posesión en marzo de 1979. Para agosto del mismo año el Congreso aprobó la Ley de Amnistía, la cual, posibilitaba el regreso de los exiliados políticos y fue un paso importante en la ampliación de las libertades públicas. También se creó la Ley de Organización de Partidos, que permitía la creación de nuevos partidos políticos. Además, en noviembre de 1982, más de 48 millones de brasileños asistieron a las urnas electorales, los cuales por primera vez desde 1965 ejercerían su voto directo para elegir desde concejales hasta gobernadores de los Estados. Los resultados de las votaciones dieron como ganador al Partido Social Democrático (PSD) en la cámara de Diputados y de Senadores, al igual que en la mayoría de los Estados. A raíz de esto fue más fuerte la presión, encabezada por el Partido de los Trabajadores (PT), para promover las elecciones directas a la presidencia de la República, que sólo fueron posibles hasta 1990: “Los trabajadores brasileños serán los que, en última instancia decidirán la suerte del régimen militar. Serán ellos quienes, con su organización y conciencia, obligarán a profundizarse en un sentido radical las frases demagógicas por la liberación” (Bambirra y Dos Santos, 1979: 173).

Siguiendo el desarrollo económico brasileño en estos años ochenta, en plena apertura política hacia la democracia, con cambios/crisis a nivel financiero mundial y

---

<sup>29</sup> La Alianza Renovadora Nacional, partido fundamentalmente conservador, creado en 1965 con la intención de apoyar al nuevo gobierno militar surgido tras el Golpe Militar de 1964.

marcado por esa desigualdad económica que se había generado en el anterior periodo, la política económica se vio abocada a la hiperinflación, que se instaló en el país durante años. Sin embargo, según algunos autores la situación de inflación tuvo incluso algún efecto positivo o rescatable: “[La hiperinflación] sirvió de obstáculo en contra de la desindustrialización que acompaña a la liberalización bajo presión externa; lo que a su vez significó que Brasil pudiera conservar su base industrial y transitar hacia la democracia” (Bizberg, 2004: 14).

Este ocasional pero significativo nacionalismo económico y el hecho de conjugar intereses a tres niveles: los de sus propias regiones, los de carácter nacional y los intereses extranjeros, es lo que ha servido al Estado brasileño para forjar su legitimidad a lo largo de décadas. Estado que se ha conformado como institución bastante autónoma de los diferentes sectores políticos, al menos nunca hubo una única dirección de una marca partidista o de un régimen concreto.

Los gobiernos fueron variando, sin embargo, el Estado siempre tuvo esa relación de compromiso con todas las fuerzas políticas, estuvieran en el gobierno o bien en la oposición. En cuanto a la ciudadanía, el Estado autoritario fue la vía por la que se canalizaron las demandas populares: el clientelismo y paternalismo es lo que caracterizó la articulación de fuerzas. Con el desarrollo de grandes ciudades (Sao Paulo, Rio de Janeiro, Brasilia) se va a desarrollar una masa popular centrada en lo industrial y los servicios, a la que se dotó de algún tipo de componentes de ciudadanía social y política. Los movimientos sindicales eran fuertes por lo que las clases dominantes, espantadas por estos movimientos obreros realizaron ciertas concesiones, sobre todo durante los gobiernos de Vargas. Particularmente, por la represión sufrida durante este régimen, las clases populares acrecentaron su concientización política e incluso su organización, aunque fuera clandestina. El sector estudiantil y las universidades fueron blancos de la represión del gobierno autoritario de la dictadura por ser actores relevantes en los movimientos sociales que se habían presentado. Sin embargo, la represión que sintieron no se comparó —sobre todo en el grado de violencia— a la que fue ejercida hacia el sector campesino, afectando en especial a todos aquellos que estuvieran relacionados con las Ligas Campesinas. Por otro lado, en las ciudades los dirigentes de los sindicatos y federaciones de trabajadores fueron

masivamente encarcelados. Este gobierno autoritario culminó en 1985 con la restauración del gobierno civil.

## LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Podemos situar la transición democrática en Brasil a principios de la década de los ochenta. De hecho, dentro de la dictadura, el país tenía muchos visos ya de una apertura democrática impulsada por la presión social y política de prácticamente todos los sectores de la sociedad brasileña, incluso de aquellos grupos dominantes que vieron amenazados sus privilegios por la continuidad de la dictadura (desde el recrudecimiento de esta forma de gobierno autoritario hacia 1975) dentro de lo que se llamaba “*gradualismo*”. Es decir, se pretendía desarrollar una transición que fuera instaurando los principios de la democracia sin romper del todo con ese pasado típicamente autoritario, propio de algunas dictaduras latinoamericanas.

Ya desde principios de los años ochenta, partidos políticos, gobiernos de oposición y parte de la sociedad civil promovieron decenas de manifestaciones políticas —la ‘Campaña de las Directas’— que, agrupando a millones de personas de toda la República, clamaban por elecciones directas para la Presidencia. No se logró rápida y exactamente este objetivo, pero supuso la división en la Cámara de la base parlamentaria del régimen, y la elección como presidente de Tancredo Neves, en la oposición, que suponía iba a desarrollar un proceso de apertura democrática en el país. El partido de oposición, Movimiento Democrático Brasileño (MDB), fue otro elemento más dentro del juego dictatorial. Un año después del golpe de 1964, el gobierno militar había anulado y prohibido los partidos políticos que existían en la cámara, que eran trece, creó la ARENA, que representaba al régimen, y un partido que pretendían fuera la coartada de una falsa oposición, el MDB. Ocurrió que, después de diez años de dictadura, en 1974, muchos —miembros y dirigentes del MDB sí tomaron una postura crítica y empezaron a realizar oposición efectiva. Tras

esto y por la movilización social mencionada y algunas otras, se consiguió volver legalmente al pluripartidismo en Brasil, el mismo gobierno militar lo permitió.<sup>30</sup>

La situación económica de Brasil en este periodo era complicada, con altas tasas de inflación. A nivel político la situación no era mucho mejor, había varias fuerzas políticas, poco organizadas y muy fragmentadas, con escasa legitimidad que les permitiese encabezar una transición del régimen. Por ello, se convocó una Asamblea Constituyente que gestionaría la creación de una nueva constitución, de forma bastante participativa, colectiva y gradual. Hay muchas perspectivas del proceso constituyente. En sí mismo es un despliegue de democracia y participación que puede ser ejemplo para otras transiciones de la región y otras partes del mundo. Hubo diferentes comisiones que trabajaron los diversos temas que tenía que incluir la Carta Magna, incluyendo en algunas de ellas a la sociedad civil y al importante movimiento sindical. Estos reportes que realizaron las comisiones pasaron por otro órgano de lectura y aprobación de artículos y leyes, formado por miembros pertenecientes a diferentes organizaciones políticas. Por último, se procedía a la

---

<sup>30</sup> A lo largo de la historia Brasil ha transitado por diferentes sistemas electorales y de partidos. Durante el Imperio y la Primera República un gran porcentaje de la población era relegada de ejercer el voto, éstos, fueron además tiempos de fraudes recurrentes y un registro electoral deficiente. Fue hasta 1881 cuando el voto directo fue introducido, sin embargo las personas analfabetas eran excluidas. “Hasta 1882 la edad mínima para ejercer el derecho al voto era de 25 años, después fue de 21, y a partir de 1932 hasta la fecha es de 18 años” (IFE, 1999).

Fue en 1932 cuando en esta línea se crearon el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) y los Tribunales Regionales Electorales (TRE), ambos con el fin de ser las bases institucionales para el control y la uniformidad de los procesos electorales. Se elaboró entonces una Ley Electoral donde el voto se estableció como obligatorio, para 1934 se estableció la característica de ser secreto y en 1946 se estableció la obligatoriedad de registro de los electores.

Durante los gobierno militares:

[...] la legislación electoral estuvo diseñada para garantizar de todas las formas posibles la supremacía del partido oficial, el cual recibía todo tipo de apoyos por parte del aparato gubernamental. El sistema electoral estaba orientado a distorsionar el voto ciudadano para ofrecer a ARENA la mayoría en las cámaras, pero esto no reflejaba de ningún modo las cantidades de votos obtenidas por los partidos en las urnas (IFE, 1999).

Incluso en 1985 para las elecciones presidenciales se estableció un método de elección indirecto, con el que se pretendió establecer una sobrerrepresentación del candidato oficial, sin embargo este método no tuvo frutos, ya que en éstas el Movimiento Democrático Brasileño (MBD) derrotó por primera vez al Partido Democrático Social (PDS).

Con ello vino la elaboración de una nueva Constitución donde las disposiciones en materia de elecciones dieron un cambio radical, a pesar de que estas disposiciones han tenido sus pormenores, hoy los ciudadanos brasileños ven regulado su derecho y sistema electoral por la Constitución de 1988 y la Ley Electoral de 1989, es en la primera donde se establece que el sufragio es directo, secreto y universal y que tienen derecho a ejercerlos todos aquellos mayores de 18 años, siendo obligatorio para las personas alfabetizadas y facultativo para los analfabetas y jóvenes entre 16 y 18 o mayores de 70 años.

aprobación de los textos constituyentes definitivos en la Cámara de Diputados (Lamounier, 1992).

Se puede decir que fue un proceso legítimo, con gran aceptación y unanimidad. Sin embargo, es cierto que el contexto político y social de Brasil era complicado, decíamos que las fuerzas políticas no estaban excesivamente organizadas, ni dinamizadoras, la presión de las élites tradicionales de poder estaba presente. Es decir, muchos elementos sustentan críticas como la que Nogueira y Chauí expresan aquí:

Los procesos y transformaciones sociales que estuvieron en la base de la lucha contra la dictadura complicaron el paso de la redemocratización a la democratización y de cierta manera atropellaron el pensamiento de izquierda y el esfuerzo de innovación que estaban siendo generados en las décadas de 1970 y 1980. La “transición pactada”, o convenida, fue más una imposición de la realidad que una elección deliberada de los actores políticos” (2006: 207).

Es cierta esta crítica, en el sentido de que la transición que antes denominábamos “gradualista”, fue llevada a cabo de manera muy concertada y arreglada cupularmente con varios grupos de poder que siempre apoyaron la dictadura brasileña. De este modo, esa élite política y económica tuvo el tiempo necesario para influir en los procesos de transición a todos los niveles, por lo que se explican en la política brasileña la persistencia de las viejas prácticas autoritarias, el clientelismo tradicional o renovado y el déficit en la profundidad del cambio de las instituciones del Estado en este país.

El proceso de la Asamblea desembocó en la aprobación de la Constitución actual de Brasil en 1988. A nivel social, la Constitución promovió un sistema de políticas sociales donde los derechos fueran universales y quedaran garantizados los presupuestos en materia de salud, educación y pensiones y jubilaciones.

Como elemento importante cabe señalar que el proceso de transición a nivel de acción social puso en primera línea al sindicalismo brasileño, destacable por la comparativa con el resto de países latinoamericanos. Su labor en el proceso constituyente y en los posteriores años impulsa la creación de una fuerza política como el Partido de los Trabajadores, así como influye en la subida al poder presidencial de este partido,

encabezado por Lula, en 2003. Para Bizberg, el movimiento sindical ha sido determinante en la democratización brasileña y un factor para la gobernabilidad en el país: “el actor sindical ayudó a crear el Partido del Trabajo [...] [éste] se ha convertido en el partido más sólido de todo el sistema y en cierta medida ha contribuido a que el resto del sistema de partidos se estabilice” (Bizberg, 2009: 13-14).

## **La construcción de la gobernabilidad democrática**

Puede decirse que, tras las primeras elecciones democráticas directas a la Presidencia, en 1990 la transición brasileña inició con éxito este camino y se consolidará más adelante desde nuestra perspectiva. Obviamente no se puede hablar de fechas que nos lleven a afirmar que la transición democrática brasileña alcanza su esplendor o se completa, ya que se trata procesos con más avances que retrocesos a diferencia del caso mexicano. Efectivamente en el caso brasileño, en años posteriores se advierten prácticas democráticas que son un salto cualitativo con respecto a la etapa de la dictadura, valga mencionar algunos ejemplos del rumbo que empieza a tomar la joven democracia brasileña:

- El renacimiento y redefinición de la sociedad civil organizada: sindicatos, colectivos sociales, grupos y comunidades cristianas de base.<sup>31</sup>
- La libertad para la formación de partidos políticos.
- La creación de una Constitución a través de un proceso incluyente de las fuerzas políticas considerando la participación de la ciudadanía.
- La celebración de elecciones democráticas directas.

El primer presidente directamente elegido de esta etapa democrática, Fernando Collor de Mello (1990-1992), se caracterizó por impulsar la reforma neoliberal, iniciar privatizaciones e intentar acabar con la inflación, algo que no le fue del todo posible. Desde hacía décadas la estabilización económica había sido un fracaso. Se apunta como primera causa la falta de autoridad de los diferentes gobiernos. Durante el ejercicio de gobierno de Collor de Mello existían en el Congreso 20 partidos y nunca hubo una mayoría estable y definida, de modo que la aprobación de cualquier medida y política en la Cámara podía ser

---

<sup>31</sup> La Teología de la liberación desde la década de 1970 ha formado una especie de *izquierda eclesial*.



paralizada muy fácilmente. Su partido, fundado expresamente por él, el Partido de la Renovación Nacional (PRN), tan sólo contaba con 10% de los escaños en el Congreso. Nunca fluyeron los apoyos estables entre diferentes partidos durante su mandato. La autoridad de Collor y su equipo como dirigentes cayó definitivamente con las acusaciones de corrupción que se fueron vertiendo y comprobando aceleradamente, hasta que tuvo que dimitir de su cargo tras el *impeachment* al que fue sometido. Fue destituido a los dos años de mandato por corrupción política en torno a tráfico de influencias y sobornos a cambio de favores políticos.

La segunda de las causas que impidieron una estabilización económica en Brasil y una reducción de la abultada inflación que sufría el país (casi de forma crónica), es la preeminencia de las élites de poder económico sobre el poder político del Estado:

La persistencia de elevados niveles de inflación refleja una aguda guerra de distribución entre grupos sociales, que se da cuando poderosos intereses económicos se pueden lucrar con los desórdenes del mercado. [...] La repetición del fracaso de los programas de estabilización ilustra el hecho de que el gobierno ha perdido su capacidad para estimular la economía, tomar decisiones de política económica y supervisar su ejecución efectiva (Faucher, 2000: 336).

La incapacidad de realizar políticas económicas eficaces, de gobernar con autoridad entre la diversa constelación de los partidos políticos con representación parlamentaria, la limitación que imponían las élites oligárquicas y burguesas brasileñas, los niveles de corrupción descubiertos al seno de este gobierno y los diferentes casos de violación de derechos humanos, minaron de forma muy crítica la legitimidad y gobernabilidad en Brasil en estos años.

Su sucesor fue Itamar Franco (1992-1994), que era el vicepresidente dentro de la administración. Fue presidente provisional durante dos años y en este periodo comenzó a vislumbrarse la estabilidad económica y política del país. El punto importante fue el nombramiento de Henrique Cardoso como ministro de Hacienda en su gobierno. Posteriormente, Cardoso fue electo presidente en 1994 con el Partido de la Social Democracia Brasileña, (PSDB), y gobernó dos periodos (1995 hasta 2003), al ser reelegido gracias a su propia reforma de la anterior ley constitucional que impedía la reelección.

Cardoso y su equipo fueron los únicos que consiguieron acabar con el mayor problema del país en las últimas décadas, la hiperinflación<sup>32</sup>.

La época de Fernando Henrique Cardoso merece un espacio propio en este análisis. Las medidas económicas llevadas a cabo en esta etapa tendrán consecuencias a todos los niveles de la historia social, política y —obviamente— económica de Brasil. Como ministro, dentro del gobierno provisional de Itamar Franco (1992-1994), lanzó el Plan Real, que logró estabilizar la economía brasileña y reorientarla hacia el neoliberalismo para poder encaminarla hacia un crecimiento posterior. El éxito de este plan también se basó en que la ideología social que conllevaba, giraba en torno a la no restricción de derechos laborales, principalmente los salarios. Debido a la consecución de la estabilización, estos subieron de forma importante, logrando así un desarrollo económico significativo y una redistribución de la riqueza muy importante: “el ingreso real de los brasileños pobres aumentó aproximadamente 50% debido al cese de las pérdidas inflacionarias en los salarios y a los esfuerzos del gobierno por estabilizar los precios de bienes básicos de subsistencia” (Mettenheim, 2001: 176). Empezó políticas económicas de forma gradual, sin recurrir a grandes y drásticos planes como los que había sufrido la ciudadanía brasileña en las últimas décadas.

El Plan Real no constituyó un simple plan de estabilización económica-monetaria, en principio representó una estrategia para combatir la inflación a través de las llamadas reformas estructurales de corte liberal, dichas reformas implicaron necesariamente el debilitamiento de los sindicatos en el caso brasileño.

No obstante, una de las grandes razones para que la gestión de Cardoso obtuviera éxito fue la constante negociación con diferentes grupos sociales para las distintas reformas que llevaron a cabo: empresarios, poder legislativo y coalición fuerte y estable dentro del Congreso. Se alió, en un primer momento de su mandato en 1995, con el conservador Partido del Frente Liberal (PFL), el Partido Popular (PP), el Partido Liberal (PL), y con el Partido de los Trabajadores Brasileños (PTB). Con esa coalición contaba con 45.2% de

---

<sup>32</sup> Es interesante comentar la relación entre Henrique Cardoso y el presidente de México Salinas de Gortari (1988-1994). Casi contemporáneos en sus mandatos, hay que señalar la afinidad ideológica de ambos en su proyecto político (que se une también a una afinidad personal).

los votos en la Cámara. Por la fragilidad del sistema partidista brasileño en ese momento, Cardoso tuvo que desarrollar muy inteligentemente el juego de alianzas políticas y recurrir en ciertas circunstancias al tradicional clientelismo, a pesar de ser algo contra lo que, en teoría, estaba trabajando:

Cardoso se vio entonces obligado a recurrir a prácticas clientelistas para sustentar su mayoría parlamentaria [...] A fin de conquistar el apoyo de la institución que representa los intereses de los grandes latifundistas, por ejemplo, el gobierno acordó en junio de 1995 conceder una tasa subsidiada para una gran deuda acumulada por el sector, a un costo de cerca de 3.500 millones de dólares [...] En suma, el gobierno tuvo éxito porque en vez de tratar de cambiar las reglas del juego político, se dispuso a jugarlas y a sacar el mayor provecho posible de un conjunto de circunstancias favorables (Faucher, 2000: 357).

Las reformas económicas y la forma en que se llevaron a cabo se tradujeron en un amplio apoyo al presidente y a la coalición con la que gobernaba. Políticamente fue también un momento de reformas institucionales, aprovechando ese apoyo y mayoría en la Cámara. Fueron pasos importantes para la reconstrucción de la gobernabilidad en Brasil, intentando realizar una modernización de las instituciones básicas de la política: la transformación de la estructura organizacional y el funcionamiento del Ejecutivo y la renovación de un pacto federativo para mejorar la situación de excesiva descentralización y conflictos regionales que existían. Por lo tanto, lo que se suponía como una reforma administrativa era en realidad —o incluía necesariamente— una reforma política del Estado. Se trataba de un intento de ir construyendo un Estado que fuera capaz de:

[...] pensar estratégicamente, planear y coordinar, capacitado para responder más y mejor, para funcionar con mayor ligereza y agilidad y para actuar como instrumento de una amplia reestructuración de las bases injustas de la sociedad (Nogueira, 1997: 21).

Esta reforma iba en contra de la dinámica clientelista tradicional de Brasil y los privilegios y monopolización de capitales de las élites, sin embargo, fue un proceso facilitado en parte por el cambio en la cultura política en relación a la “reinención del Estado” y al concepto de participación ciudadana, dos necesidades que tanto en la ciudadanía como en algunos

actores políticos ya se había creado e interiorizado casi plenamente. Todo ello ayudó a que se iniciaran ciertas reformas con relativo éxito, unido a otros factores que comentábamos anteriormente como el éxito de las medidas económicas, la política social que iba inmersa en ellas, la lucha contra la corrupción y por los derechos humanos, así como el apoyo parlamentario mayoritario al partido en el poder. Se puede decir entonces que el gobierno de Henrique Cardoso aportó sólidos trazos de legitimidad al Estado que permitían creer en una democratización real del país, al menos en proceso.

Durante sus gobiernos se continuó el modelo impuesto en la administración de Collor de Mello que dejó a un lado el modelo de sustitución de importaciones dando paso al modelo neoliberal; de esta forma señalan Luiz Filgueiras y Reinaldo Gonçalves (2007). que, durante siete años del poder de Cardoso (enero de 1995-diciembre de 2002) se asume la hegemonía de bloque en el poder del capital financiero que va a dar dirección política al país.

En estos gobiernos se va a dar un crecimiento económico importante en la expansión del empleo. Mención especial es el establecimiento de este nuevo corporativismo que es la convergencia de una política social con la doctrina neoliberal, concebida específicamente para llevar a cabo políticas sociales compensatorias en franca alianza con la sociedad civil brasileña. En ese contexto de continuidad del modelo económico y gradualismo en el régimen político se llevan a cabo las primeras elecciones del nuevo milenio que marcan un parteaguas en la historia política brasileña.

En efecto en el 2002 el PT e Ignacio Lula da Silva obtienen la victoria y acceden a la Presidencia de la República en 2003. Por primera vez un partido cuyas bases y dirigentes no pertenecían a élites tradicionalmente dominantes de la política de Brasil estaba al mando de la dirección del país. A nivel simbólico y de imagen hacia el exterior, pudo ser un gran paso para considerar que avances democráticos reales estaban sucediendo en el Brasil del siglo XXI. Puede decirse que justamente, con el arribo de Lula, se consolida la transición democrática en Brasil, aunque con regresiones peligrosas que analizaremos más adelante.

Los gobiernos de Lula, reelegido después en 2006, han seguido el camino de lo que se denominó “Estado de Compromiso”, refundándolo de acuerdo al contexto nacional e

internacional. Es decir, no se ha dado una absoluta ruptura con dirigentes políticos anteriores, ni con sus partidos, ni siquiera con ciertas políticas que se han ido implantando durante ocho años. Lula conformó un gobierno de coalición con representantes de partidos como el PL, PP o PMDB, con tradición conservadora. A la vez, como bien expresa Lucio Oliver:

[El gobierno de Lula] está entre dos presiones constituidas por sendas fuerzas históricas que han mantenido una definición autónoma propia y que buscan su propia hegemonía:

- La presión de los dirigentes políticos de los empresarios transnacionalizados del país, especialmente de la gran burguesía tradicional de Sao Paulo y de la burguesía del agronegocio de exportación, que cuentan con la dirección del proceso productivo y financiero y que están asociados a los grandes medios de comunicación.
- A la izquierda, como fuerzas con su propia agenda política y cultural autónoma el gobierno enfrenta la presión de la inconformidad del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y de las grandes asociaciones de base de trabajadores y políticos que pertenecen a organizaciones sociales populares independientes y participativas que critican el sistema político presidencialista y autoritario oligárquico, la manutención del capitalismo dependiente, la persistencia de un grado fuerte de subordinación nacional a las políticas de Estados Unidos, la lentitud e insuficiencia de la reforma agraria legitimada por la constitución de 1988 y la criminalización regional de los movimientos sociales (Oliver, 2009: 30-31).

El gobierno de Lula traza sin duda una línea continuista y conciliadora al mismo tiempo que ha sido objeto de diversas críticas provenientes tanto de las facciones que más apoyan al partido y su desempeño como de las líneas políticas e ideológicas más críticas con ello. Sin embargo, la complejidad del contexto brasileño —al interior del país, dentro de la región y entre potencias internacionales— hace que muchos aspectos sean comprensibles e incluso meritorios, porque parece que se despliegan estrategias que encaminan al país hacia el desarrollo económico, cultural y político de una forma puntual si ponemos el foco de análisis y comparación en Latinoamérica. Son muy bien valoradas las políticas sociales asistenciales, la apertura de numerosas vías de participación social, el posicionamiento respecto a la política exterior, la defensa de la seguridad, la soberanía alimentaria y la gestión de la producción petrolera. Las mayores críticas se dirigen a su excesiva

permissividad hacia privilegios y monopolios de las clases dominantes en la acumulación de capital financiero, el mercado interior y exterior, la comunicación y el comercio.

Turrent menciona que:

Lula aprovechó los ingresos por exportaciones más la entrada de sumas crecientes de capital extranjero, para sacar de la miseria a millones de brasileños que se incorporaron a la clase media. Pero también, para apuntalar un modelo económico intervencionista — que algunos han llamado capitalismo de Estado— que financió industrias escogidas, como la empresa aeronáutica Embraer o Petrobras y favoreció a algunos sectores económicos con exenciones de impuestos, subsidios y otras medidas proteccionistas que distorsionaron el funcionamiento del mercado (2013).

Un signo distintivo del ejercicio del poder de Lula y el PT es, sin duda, su alto pragmatismo político. Unidas a las clases históricamente dominantes se sitúan en la actualidad “fuerzas capitalistas transnacionales” (Oliver, 2009) que también dominan gran parte del mercado y de la acumulación de capitales. La política económica de Lula y sus ministros ha sido tachada de excesivamente pragmática, por considerar que se han tomado medidas muy tibias y alejadas de sus compromisos electorales de 2002. Esta caracterización de un pragmatismo en la esfera política y económica aunado a los escándalos de corrupción que han salpicado al lulismo, a su partido y a algunos de sus aliados como el PMDB de Sarney, provocaron que algunos autores como Nogueira, hablen de Lula y del PT asociándoles a la construcción de un “proyecto de poder” más que a la elaboración e implementación de un “proyecto de sociedad” (2006: 34).

El partido en el poder no dio una concepción del mundo y de país articulado que pusiera de relieve en todos los casos un verdadero proyecto de sociedad considerando las asimetrías de un país como Brasil. Desde esta perspectiva no elaboró una política social de reforma social compatible con la globalización, además, el partido hecho gobierno actuó sin responder a los intereses que lo llevaron al poder, como señala Nogueira (2006) el PT ocupó el Estado. De esta forma, gobierno y partido fueron penetrados, mezclando sus negocios, su dinámica y sus intereses en detrimento de su proyecto original. El PT y Lula se alejaron de los principios originales y de la base social de apoyo que fue en su origen esta

constelación de organizaciones, sindicatos, partidos políticos y movimientos sociales, es decir, el PT se disoció de su proyecto histórico relegando la cuestión social.<sup>33</sup>

Hasta el momento hemos dado pinceladas de elementos que reflejan el contexto histórico de gobernabilidad en Brasil, con base en ello sintetizaremos y profundizaremos en algunos elementos que nos pueden ofrecer un panorama explicativo de los últimos años partiendo de pensar que Brasil es visto como uno de los gobiernos más estables y fuertes de América, no obstante algunos autores hablan de “crisis” de gobernabilidad:

Se justifica hablar de crisis porque las instituciones no están respondiendo a lo que la sociedad espera de ellas, a tal punto que comienzan a convertirse en una caricatura de sí mismas. No se trata de un problema del senador Sarney, de tal o cual partido, ni siquiera del Poder Legislativo. El Poder Judicial también busca desde hace tiempo su reforma. Y ni siquiera la Presidencia funciona satisfactoriamente. Si deseamos evitar el peso negativo de la palabra «crisis», tal vez podamos decir que lo que existe actualmente es un grave malestar político e institucional” (Nogueira, 2010: 6).

Rescatando las aportaciones anteriores en las que hablábamos del gobierno de Henrique Cardoso y su praxis política caracterizada por su método gradual y negociador, se puede añadir también que en los gobiernos del PT de 2003 a 2010 han existido igualmente esas dos características a la hora de avanzar en la profundización del proceso democratizador brasileño. Esos dos factores, unidos a la evolución en positivo de la sociedad civil en cuanto a participación, resignificación y plasmación de derechos y a la labor acertada de un buen número de actores políticos en Brasil, han ido promoviendo una gobernabilidad que entraña el pluralismo y la apertura —al menos relativa pero sorprendentemente amplia en relación a su historia política reciente— de las instituciones del Estado.

---

<sup>33</sup> Si recordamos su oferta de campaña en el año 2002 se había trazado tres líneas de acción fundamentales que desafortunadamente no cumplió:

- a) Profundizar la democracia
- b) Combatir la exclusión social
- c) Reducir la vulnerabilidad externa

Instalado en el poder, Lula puso en práctica su tan cuestionado pragmatismo, así de representar un gobierno de izquierda con los compromisos históricos con las clases fundamentales se orientó más a cuidar a los dueños del capital financiero como lo demuestran sus ocho años en el gobierno (enero de 2003-diciembre de 2010).

“En lugar de articular a las elites económicas, termino por ser articulado por ellas, apartándose de los compromisos partidarios iniciales y de las directrices estratégicas de carácter programático” (Nogueira, 2006: 32).

Como señala Mettenheim “el enfoque gradual, inclusivo y transparente de la formulación de políticas en el Brasil de la postransición sugiere que una gobernabilidad abierta y pluralista puede producir una política económica efectiva” (2001).

De este modo, con las luces y las sombras del proceso democrático brasileño, tomamos en consideración a continuación varias dimensiones que nos hacen entender mejor la eficacia, estabilidad y legitimidad del Estado brasileño, así como señales ominosas de crisis política de gobernabilidad democrática analizando actores e instituciones implicadas en la dinámica política del país en los últimos años, con el fin de desentrañar claves de la gobernabilidad como objeto de estudio.

a) Política exterior y eficacia gubernamental

La eficacia de los gobiernos democráticos brasileños desde los ochenta está ratificada en la práctica. Considerar Brasil a un país emergente perteneciente al denominado bloque de los BRICS es una de esas confirmaciones de la eficacia político-económica. Su desarrollo económico se ha basado en la orientación de las políticas económicas hacia el mercado interno, protegiéndolo y profundizando su industrialización; también ha promovido políticas sociales y ha reconstruido sus instituciones políticas reforzándose como Estado, hasta el momento de mayor apertura al exterior. Esto ha hecho que en Brasil los gobiernos hayan enfrentado las diferentes crisis de manera más sostenible y autónoma —respecto a organismos internacionales— que otros países de Latinoamérica y que sea considerado un país emergente en la región y en el mundo.

Es grande el peso económico en esta concepción de país emergente de primera línea. No obstante, las políticas de Brasil en otros terrenos le han dado un papel principal dentro de las relaciones internacionales, la mediación entre gobiernos, fuerzas opositoras o guerrillas de la región, así como dentro del ámbito de la cooperación internacional, de las políticas medioambientales y del desarrollo sostenible. Algunos datos hablan de la iniciativa de Brasil en estos ámbitos. En materia de seguridad, se ha convertido en interlocutor de importantes conflictos como en 2002 dentro del Grupo de Amigos de Venezuela, el conflicto en Colombia, la participación en la misión de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Haití o dentro de la negociación de 1995-



1998 para la solución del conflicto territorial entre Perú y Ecuador. A nivel económico y comercial, Brasil encabeza propuestas para caminar hacia una mayor igualdad internacional dentro de organismos como el BM o el FMI, proponiendo eliminar el proteccionismo que algunos de los países tienen para con sus productos o transformar sus estructuras económicas, que no permiten la financiación oficial de programas de infraestructura para países en desarrollo. A nivel internacional, ha creado estrategias y coaliciones que van más allá del regionalismo y que ha logrado en los últimos años gracias a su posición económica y geopolítica. Además de estar en el bloque de los BRICS, Brasil ha entablado y acercado relaciones con países árabes desde 2003. Ha acercado esta región a Latinoamérica, desarrollándose cumbres entre ambos bloques. Con China, India o África del Sur mantiene relaciones de colaboración comercial y también científico-tecnológica, con programas aeroespaciales, cooperación en la lucha contra el terrorismo, por la protección ambiental o de arquitectura financiera que en la crisis internacional tanta utilidad puede tener (Fortuna, 2007).

La formación del Mercosur tiene una importancia muy grande en su proceso y gestión económica, al igual que en la forma de integración regional que propone Brasil. También reúne toda la lógica de su historia socio-política y su herencia institucional: integración en un mercado que prioriza lo interno de una región y que conlleva una mayor productividad, lo que a su vez constituye mayor competitividad externa. Recogemos por ello las palabras de Marqués Pereira y Théret que afirman que el “[...] Mercosur constituye para Brasil la base para aplicar una Industrialización Substitutiva de Importaciones (ISI) revisada y ampliada regionalmente, en la que el dinamismo del mercado interno y la competitividad externa están vinculados” (2004: 44). El crecimiento económico y la competitividad mundial son dos ejes muy importantes para Brasil, para la legitimidad de su Estado, como vimos anteriormente. Mercosur por lo tanto, además de una herramienta exitosa para su ascenso económico, es un elemento simbólico que favorece el desarrollo político democrático del país.

Sin embargo, es cierto que existen carencias en la dirección política, económica y cultural del país que muchos autores destacan. Algunas de ellas están relacionadas con la situación dentro del mundo globalizado. Hecho que puede referirse prácticamente a todos

los Estados, la transnacionalización ha provocado un adelgazamiento del peso del Estado en sí, viéndose marcado por ciertos lineamientos y políticas de organismos internacionales en las que los países periféricos tienen un peso relativo y una capacidad de decisión muy limitada. Sin embargo, la posición de Brasil difiere de la de muchos países de la región: es considerado un gigante político y económico americano. Por otro lado, ha tendido hacia la minimización de este efecto de la globalización a partir de, como comentábamos, su implicación en el Mercosur y de multitud de iniciativas socio-políticas pioneras que hemos destacado. La integración regional es uno de los elementos que mejor incrementan niveles de gobernanza y gobernabilidad para muchos autores como Concepción Montiel o Ríos González (2010), por lo que puede ser un buen correctivo ante el debilitamiento del Estado y de la democracia en un mundo globalizado.

#### b) Legitimidad

Respecto a la legitimidad de las instituciones, el Estado brasileño parece gozar de buena salud. Los procesos electorales han venido siendo relativamente limpios y el funcionamiento de las instituciones no queda totalmente en entredicho, a pesar de ciertos momentos muy complicados institucionalmente. La separación de poderes entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial es un hecho en la actualidad. No obstante, se habla de crisis de gobierno —de los partidos e incluso del Estado— con base, sobre todo, a numerosos casos de corrupción que se han descubierto y han salpicado varios periodos presidenciales (Collor de Mello y Lula); también porque el desarrollo social no ha dado todos los resultados esperados por la ciudadanía.

Otro punto de medida de legitimidad es la relación del Estado y los gobiernos con la sociedad civil. Es uno de los puntos fuertes o más visibles de los últimos gobiernos brasileños, sin embargo, varias críticas se dirigen también hacia aquí. Analicemos uno a uno estos aspectos.

- Indicadores socioeconómicos

Analizaremos cuatro factores que miden el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>34</sup>, Brasil tiene un IDH que le sitúa en el puesto número 79 de 187 países del mundo, es decir, está en la escala de países de desarrollo ‘alto’ (la clasificación va desde ‘muy alto’, ‘alto’, ‘medio’ y ‘bajo’)<sup>35</sup>.

Intentaremos comparar estos datos sobre todo con la media de los países Latinoamericanos; en ocasiones también con los de otras regiones del mundo. Dentro de Latinoamérica y el Caribe hemos elegido una comparativa más recurrente con dos de ellos. Por un lado México, ya que las circunstancias socioeconómicas de ambos países tiene rasgos similares que incluso llevan implícito en este trabajo la comparativa. Por otro lado, se hace mención a datos de Haití, por ser este el país con mayores niveles de pobreza y subdesarrollo en casi todos los ámbitos. Esta forma de comparar datos creemos que nos puede describir la situación y evolución de Brasil en el contexto mundial y en la región latinoamericana.

Por eso, entramos a analizar datos que hablan sobre pobreza. Comentaremos que el porcentaje de población en condiciones de pobreza multidimensional<sup>36</sup> es de 2.7% (México sitúa ese dato en 4% y Haití en 56.4%). El porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza nacional (el umbral considerado como adecuado por el mismo gobierno y basado en datos de encuestas a hogares) es de 21.4%, siendo México 47.4% o Haití 77%. De los 22 países de América Latina, Brasil se sitúa en el puesto número 13 con 30%, siendo el primero Haití con el mayor porcentaje de población en situación de pobreza, es decir, 75% de la población del país. El porcentaje de población en riesgo de sufrir

---

<sup>34</sup> Índice compuesto que mide el promedio de los avances en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. Los indicadores son: a) la esperanza de vida al nacer, b) años promedio de escolaridad, c) años esperados de escolarización y d) Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita.

<sup>35</sup> Entre estos países de desarrollo humano alto se encuentra países Latinoamericanos como México 71, Uruguay 50, Panamá, 65, Costa Rica, 68, Venezuela, 67; muchos países de Europa del Este, como Rumanía, puesto 54, Bulgaria, 58, Serbia 77, Bosnia y Herzegovina 86, Albania, 95. Se consideran con un IDH alto los países hasta el número 94, que corresponde a Túnez. El país con mayor IDH es Noruega y el de menor, Nigeria, en el puesto 187.

<sup>36</sup> Para medir el índice de pobreza multidimensional se tienen en cuenta varias dimensiones: salud, educación y nivel de vida. Se analizan los siguientes indicadores: a) nutrición, b) mortalidad infantil, c) años de escolaridad, d) niños matriculados, e) combustible para cocinar, f) saneamiento, g) agua, h) electricidad, i) piso y j) bienes. El porcentaje de la población sujeta a condiciones de pobreza multidimensional ajustada por la intensidad de las privaciones se trata del índice que representa a población con un puntaje de carencias ponderado de al menos 33%.

pobreza es de 7% sobre el total (Haití 18.8%, México 5.8%) y la población en situación de extrema pobreza supone 0.2% de la población total; en Haití hay una diferencia casi desmedida ya que en este país supone 32.3% y en cambio, respecto a México, el porcentaje es muy similar, de 0.5% del total de la población. La cantidad de personas en situación de extrema pobreza con carencia de servicios ambientales de agua potable es de 1.0% y de saneamiento mejorado es de 1.1% (Haití 35.6% y 52.2% respectivamente; México de 0.6% y 2.1%). Los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), del año 2010 nos dicen que el número de domicilios con canalización de agua y red general de distribución son 76.1%; con recolección de basura 79.9% y con infraestructura de luz eléctrica 94.8% de los hogares brasileños. La desigualdad en Brasil ha disminuido en los últimos 15 años, aunque sigue siendo uno de los 10 países más desiguales del mundo.

En educación es donde Brasil ha alcanzado los mejores niveles de desarrollo: la relación de maestros de primaria por alumno es en Brasil de 23, algo mayor a la media de países con desarrollo alto que es de 19 y también a la de América Latina y el Caribe que es de 22. El gasto total en educación en Brasil es de 5.8% del PIB, en los países de desarrollo alto es de 6.5% y en los de la región de 7.7%. La tasa de escolarización de niños/as de 7 a 14 años es de 95.7% y los años esperados de instrucción 13.8. En la práctica, el número de años promedio que la población está dentro del sistema educativo es de 7.2, lo que nos lleva a resaltar como dato menos favorable para Brasil en relación a América Latina y el Caribe, además de otros países emergentes es la cantidad de analfabetismo y la lenta evolución de sus datos al respecto, al tener para el año 2012, 8.7 millones de analfabetas absolutos. Contrasta con otros países latinoamericanos que poseen una renta *per cápita* menor que Brasil, como Venezuela, Panamá o Paraguay, pero que a este respecto levantaron significativamente su tasa de alfabetización, por encima de la brasileña. En 1999 en Brasil la tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años era de 13.3% de la población total.

En cuanto a salud, Brasil presenta uno de los mejores desarrollos de la región desde 1995. El gasto total para 2010 en salud fue de 47% del PIB. En los países de alto nivel de desarrollo la media de este gasto es menor, 6.7% del total del PIB, y también lo es en los

países de América Latina y el Caribe, que supone 7.6% del gasto del PIB. La esperanza de vida ha aumentado bastante en las últimas décadas, siendo la actual de 73, 9 años y los datos de 2000 nos indicaban una esperanza de vida de 65 años.

Con datos de CEPAL de los años 2009/2010 podemos hacer una breve reseña de niveles de empleo, salarios y otras cuestiones económicas referidas a la situación laboral en Brasil. Entre enero de 2009 y mayo de 2010, el empleo formal se expandió en 1.7 millones de nuevos puestos de trabajo, el salario medio real se incrementó 1,95% en 12 meses hasta mayo de 2010 y la tasa de desempleo recuperó los niveles registrados antes de la crisis (7,5% en mayo de 2010). A su vez, la inflación se mantuvo dentro del rango objetivo. Por su parte, el tipo de cambio, luego de registrar una fuerte depreciación en los primeros meses de la crisis, recuperó sus niveles nominales anteriores. A pesar de la crisis, se observó una evolución favorable de los salarios. De acuerdo con datos proporcionados por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), en los acuerdos salariales de 2009 se establecieron aumentos superiores a la tasa de inflación en 80% de las negociaciones, en comparación con 97% de 2008.

Brasil ha sido uno de los países de Latinoamérica con mayores prestaciones sociales desde el reinicio de su democracia. Varios proyectos en materia de política social han sido pioneros desde entonces. Como ejemplo, podemos citar la creación del SUS (Sistema Unificado de Salud) que se trata de un sistema universal y gratuito altamente extendido en la población; en 1991, las pensiones para los trabajadores rurales fueron ampliadas con un carácter no contributivo, es decir se atiende a personas que no han cotizado (al menos los años estipulados); se creó el BPC (Beneficio de Prestación Continuada), que cubre a ancianos o incapacitados de más de 65 años cuyos ingresos son menores a un cuarto del salario mínimo. En la actualidad hay muchos programas asistenciales. El más reseñable es la *Bolsa Familia*, que cubre la asistencia de más de 50 millones de personas en la actualidad.

En política laboral, se ha trabajado en la eliminación de la desigualdad aumentando el monto de los salarios mínimos, que en la primera década del siglo XXI se duplicaron. La ingeniería social en Brasil ha hecho que esto también tenga su impacto en las pensiones y

prestaciones por desempleo de los trabajadores. Asimismo, ha habido un gran esfuerzo en la lucha contra el desempleo y el empleo informal.

Se puede decir que el desarrollo económico y social de Brasil va en aumento, sí con altibajos, con variaciones, pero alcanzando niveles de país emergente de primera línea. Sobre sus puntos débiles, puede sostenerse que son por un lado, la desigualdad de renta entre su población y por otro, las aún altas tasas de analfabetismo. A pesar de experimentar grandes avances en otros ámbitos de la educación y de tratarse de uno de los países del mundo con PIB más alto, Brasil está, en estos dos sentidos por detrás del avance que en otros países de Latinoamérica se ha dado en los últimos años, como Venezuela o Paraguay. No obstante, son destacables los datos que se refieren al gasto en salud y educación, así como a infraestructuras de vivienda y comunidad tales como luz, agua o combustible. Podría decirse que en Brasil es complicado dejar atrás viejas problemáticas que han perseguido al país durante siglos, causado por dinámicas políticas y económicas que hemos estado comentando, pero también por la gran extensión de la República, la dispersión de la población en muchas zonas rurales y selváticas, y en sí mismo, por el gran número de población que contiene.

### **Artífices de la gobernabilidad**

Hablaremos de la situación de los partidos políticos en Brasil, no sólo en lo que se refiere a la legitimidad o la representatividad que pueden suponer para la democracia, sino también relacionándolo con la estabilidad del país. Pese a las crisis por escándalos de corrupción y el pasado frágil y fragmentado del panorama partidista en Brasil, los partidos políticos son una fuerza que articula las demandas sociales, que forma un espectro electoral representativo en las cámaras —cada vez más diverso y democrático— y que ha desarrollado procesos de crecimiento y estabilidad importantes para un Estado como el brasileño.

El proceso de elaboración de la Constitución de 1988 promovió la política de alianzas entre partidos. Este juego democrático ha ayudado a construir una democracia de negociación constante entre intereses. Es algo que complica procesos de toma de decisiones

y acuerdos, pero tiene puntos positivos a su favor. Los partidos políticos brasileños en las últimas décadas han ido puliendo perfiles más ideológicos y programáticos por esta misma dinámica (Bizberg, 2010); también la presión de la sociedad civil ha influido considerablemente. Estas alianzas, según ha ido avanzando la democracia en las últimas décadas, se han convertido en algo cada vez más estable, sin desembocar en la preponderancia bipartidista de otros países. Es decir, Brasil se ha reinventado en este sentido desde el autoritarismo a una democracia multipartidista pero estable, un equilibrio complejo que no obstante puede tener ventajas democráticas gracias a la consolidación de la gobernabilidad democrática brasileña. Situación diferente en el caso de México que al arribo de la alternancia en el año 2000 con la instalación de Vicente Fox del PAN en los pinos, parecería que nos acercábamos a un sistema bipartidista imitando el modelo norteamericano. Puede ser que con el regreso del PRI en el 2012, esta tesis se confirma. Sobre todo en lo que se refiere a la lucha por la Presidencia de la República.

Hay un hecho destacable dentro de la historia política de Brasil en relación con otros países de la región y del resto del mundo: el panorama político no presentaba en los años 80 elementos muy positivos para un camino democrático fácil y rápido tras la dictadura. La multitud de partidos políticos, su fragmentación y volatilidad (cambiaban de nombre, de miembros, etc. según intereses del momento, de un candidato u otras circunstancias), la fuerte permanencia de la élites oligárquicas y burguesas dentro de las instituciones del Estado y el arraigado clientelismo del país, hacían impensable un escenario político partidista que, sin embargo, fue dándose en los principios de los años noventa. En las elecciones de 1994, solamente seis años después de crear la Constitución y con una única legislatura totalmente democrática a sus espaldas, Brasil presenta a dos candidatos a la presidencia que muestran el rápido saneamiento político y este escenario político al que nos referimos. Por un lado, Henrique Cardoso, que forma el Partido Social Demócrata Brasileño y presenta una opción moderada y reformista. Por otro, la presencia del Partido de los Trabajadores y un líder de las bases como Lula. Como apunta Mettenheim:

La consagración de Lula y Cardoso en las elecciones de 1994 sugiere que los mecanismos tradicionales de la política electoral de los partidos en Brasil pueden proporcionar el marco para la aparición de nuevos líderes y la puesta en marcha de reformas económicas y políticas (2001: 172).

Por otro lado, la fuerza del PT dentro de la legitimidad del Estado es difícilmente cuestionable. Una demostración de esto es la reelección de este partido por tercera vez consecutiva en las pasadas elecciones de 2010. El enraizamiento social de este partido es la columna vertebral de su éxito en el gobierno de la República. A pesar de retiradas de apoyos en ciertos momentos de crisis y escándalos, los y las brasileñas ven al PT como el partido de la sociedad civil, del sindicalismo, de los sectores populares; algo contrario a lo que pueden representar otros partidos brasileños, que siguen ligados a grupos sociales con gran poder económico. Puede ser una de las causas de que, a pesar de los numerosos casos de corrupción, algunos tan importantes como el ‘Caso de Mensalão’, la ciudadanía haya decidido mantener este partido en el poder. También el PT y sus dirigentes han construido una política de participación social innovadora en Brasil, han sabido elevarlo a categoría de ‘*marca del partido*’ y explotarlo como tal. Algo práctico y exitoso como los presupuestos participativos, que enfrenta directamente al tradicional clientelismo que se ha vivido en el país, pueden tener su referente directo más en el Partido de los Trabajadores que en el Estado brasileño en sí (aunque se extiendan por municipios y estados que están gobernados por otras fuerzas políticas).

Sin embargo, Nogueira, siempre crítico a la situación política brasileña, defiende que la prevalencia del PT o al menos la de Lula siendo presidente reelegido tiene sus raíces más en las carencias de cultura política de la sociedad que en los logros propios del partido y su exlíder:

Tanto el estilo Lula como la fragilidad de la oposición revelan la dificultad que enfrenta la sociedad brasileña para ingresar en un ciclo virtuoso de vida democrática, reformismo y reorganización social. La mala imagen pública del Congreso y sus funciones es el reflejo de un proceso impulsado por el esfuerzo compulsivo de políticos y partidos de maximizar sus intereses de corto plazo. La popularización de la Presidencia gana fuerza en la figura carismática de Lula. Y el hecho de que no surjan nuevos liderazgos revela la



ausencia de una oposición democrática suficientemente lúcida, unida y con coraje para ceder ganancias inmediatas y presentarse como una opción ante la sociedad (Nogueira, 2010: 5).

El segundo artífice que consideramos son los sindicatos y la sociedad civil, para ello comenzaremos hablando del sindicalismo brasileño, pero destacamos también otras organizaciones de la sociedad civil brasileña, así como las estructuras de encuentro y participación que se han ido creando a lo largo de las últimas décadas.

El papel de los sindicatos en Brasil ya tenía un peso importante dentro del Estado brasileño antes de la transición de los 80. Lo tuvo durante casi todo el siglo XX, desde que fueran legislados y reconocidos por el Ministerio de Trabajo de Vargas en 1931. Como presidente de la República y por la coyuntura nacional, Vargas tuvo que contar con los sectores populares para desarrollar su actividad política y creó el ministerio y la legislación sindical con el fin de que fueran legítimas en la defensa de los derechos e intereses de trabajadores conjuntamente con el gobierno y este mismo ministerio. Se conformaron como un órgano de control social de las demandas laborales, pero no una herramienta política directa del Estado. Por ello, pudieron evolucionar hacia una autonomía propia y con unas bases que les convirtieron en actores principales de la oposición a la dictadura.

La reactivación del sindicalismo se dio entre los años 1978 a 1980, con el derecho a huelga como bandera y visibilizando algunos enmascaramientos de datos económicos negativos de la administración en la dictadura –los referidos sobre manipulación de incrementos salariales con base en la inflación. Los sindicatos empezaron a centralizarse y agruparse, contra la dispersión y atomización que estipulaba la antigua ley para su Constitución. La regeneración del sindicalismo tuvo al frente dirigentes que no tenían cargos ni filiaciones políticas y que promovieron enfrentamientos directos con los gobiernos militares y los de la primera época de la democracia. Sus principales exigencias fueron una reforma laboral que eliminara la estructura corporativa existente, mayor autonomía de las organizaciones sindicales para gestionar conflictos al margen de los tribunales de trabajo del gobierno (fomentando la representación sindical en el seno de la empresas y la negociación directa) y eliminar contribuciones sindicales obligatorias, que eran la norma desde hacía décadas y ponían el acento en el reconocimiento de estas

organizaciones por parte del Estado y no por el número de afiliados de un sindicato o su actividad misma. La autonomía de las organizaciones sindicales brasileñas ha seguido creciendo en los últimos años. Un sector del sindicalismo brasileño ha tomado una dirección no gubernamental desde 1994. Es decir, proponen acuerdos bilaterales con el empresariado que negocian al margen del gobierno, e incluso hacen propuestas de ley dirigidas a las cámaras de representación institucional. La crítica es que la división del sindicalismo ha provocado que no se evolucionara —desde las negociaciones y propuestas en el proceso constituyente de 1987 hasta el día de hoy— hacia la verdadera ruptura con el corporativismo y con los privilegios de empresarios protegidos por las políticas laborales y económicas de los diferentes gobiernos. No obstante, el carácter autónomo y la participación directa en las esferas laboral y política del país hacen de estos sindicatos una fuerza muy poderosa y destacada en la historia sindical en América Latina: “La densidad sindical en Brasil es alta en comparación con la del resto de América Latina, con 17.3% en 2001 mientras que México era 10.3% en 2002” (Lawrence e Ishikawa, 2005: 157).

La sociedad civil brasileña, en cuanto a organizaciones y movimientos sociales de tipo variado, ha sabido reactivarse y hacerse también autónoma desde la dictadura militar. De hecho, muchos autores hablan de que realmente es una primera activación, ya que las organizaciones sociales anteriores a la dictadura tenían una nula autonomía del Estado, la política autoritaria corporativa las hacía dependientes totalmente de él (Dagnino, 2002). En la transición democrática, la sociedad civil se unió y se conformó como un todo homogeneizado para luchar por ciertos derechos y libertades democráticas. Sin embargo, a lo largo de los años, ha sabido definirse, conformando proyectos e idearios sociales y políticos diferenciados y en ocasiones confluyentes y coordinados que la convierten en una constelación de movimientos heterogéneos y organizados. En principio, algo que une a la sociedad civil brasileña es la apuesta por el diálogo y los encuentros con el Estado para negociar la ampliación y profundización democrática.

Los gobiernos locales del PT y el posterior gobierno nacional de Lula han sabido articular esta participación de la sociedad civil a través de la aceptación de ese diálogo y encuentro constante. Se han creado órganos y proyectos que van desde los famosos presupuestos participativos a todo tipo de iniciativas relacionadas, entre otros temas, con la

salud, educación, vivienda, reforma agraria, cuestión indígena o relaciones laborales, en el caso de las cámaras sectoriales.

Hay encuentros Estado-sociedad que se han convertido en relaciones formalizadas, incluso por medio de legislación. Es el caso de los Consejos Gestores de Políticas Públicas, que tienen la función de marcar las directrices generales de estas políticas y ejercer control sobre su cumplimiento. Sus principales particularidades son su carácter paritario entre sociedad civil y poder público, y su poder vinculante en relación con la gestión de las políticas que manejan. La diferencia central con estos últimos son, en primer lugar, su grado de institucionalización: mientras que los presupuestos participativos son experiencias municipales –con la excepción del presupuesto participativo de Rio Grande do Sul (Schneider y Goldfrank, 2006)– que dependen de la voluntad política de los alcaldes, los consejos y las conferencias están normadas por leyes y reglamentos nacionales, con independencia de la administración de turno (2011: 101).

Los presupuestos participativos son entonces un gran ejemplo de participación ciudadana. Nacieron en Porto Alegre en 1989, y es un hecho destacable que hayan sido extendidos a más de 200 poblaciones en Brasil y “exportados” a varios países de América Latina y Europa. Es actualmente uno de los referentes simbólicos de la construcción de una democracia más participativa en todo el mundo. Para entender mejor ambos retomamos las palabras de Felipe Hevia: Se trata de una experiencia que ahonda en una concepción posmoderna de la participación social y de la democracia, basada no en la toma del poder por parte de la ciudadanía, sino en el cuestionamiento activo de la forma de ejercerlo y en la exigencia de participación y control del mismo. Teniendo en cuenta el debilitamiento del Estado que puede suponer la globalización, esta estrategia refuerza la democracia en el ámbito local y tiene su eco en la legitimidad de los gobiernos nacionales.

En cuanto a la sociedad civil movilizadora por estas vías, es interesante resaltar que no siempre existe una organización que las articule, algo que podría ser excluyente e incluso elitista. Un rasgo importante de estas iniciativas populares de participación es que, además de reunir en torno a ellas organizaciones como el Movimiento de los Sin Tierra, asociaciones vecinales o de mujeres, o bien, movimientos populares de vivienda con largas trayectorias, hay también espacios de participación en los que

usuarios de servicios de salud, de ONG's, estudiantes no organizados, habitantes de un barrio o municipio, etcètera, tienen cabida como tal.

No obstante, el panorama desplegado ofrece varias dificultades para que la participación social sea en realidad un sinónimo de democratización del Estado. Dagnino (2002) nos habla de tres de esas dificultades. Una de ellas se refiere a la debilidad y fragilidad propia que pueden presentar algunos sectores sociales u organizaciones a la hora de presentar propuestas o negociar con el Estado. En segundo lugar, la herencia de un sistema autoritario y corporativo hace que no sea tan sencillo un cambio en la estructura de los poderes públicos para que la participación sea ciertamente efectiva y real en todos los casos. Y, por último, el resultado del encuentro Estado-sociedad va a depender de las posiciones ideológicas y los proyectos políticos de ambos. Es decir, la construcción de determinadas políticas públicas o la distribución de presupuestos pueden derivar en la construcción de problemáticas sociales con unas connotaciones u otras. Es el ejemplo de la lucha contra la pobreza y la desigualdad socio-económica. Una crítica frecuente es que, paulatinamente, este problema se ha ido definiendo como una problemática más social que política y ha quedado en manos de ONG's u otras organizaciones con perfil filantrópico y asistencialista, que son tildadas de poco transformadoras y críticas con las causas de fondo de esta situación. Otros problemas aledaños dentro de la dinámica que abordamos son la poca participación de la sociedad civil a nivel de decisiones en el gobierno federal o el papel mismo de las organizaciones sociales y ONG's dentro de las políticas públicas, con el debate de si realmente son tareas asumidas por ellas pero formarían parte de las obligaciones de los gobiernos, que las delegan a modo de subcontratas, con todo lo que esto puede conllevar.

Respecto a la lucha por el respeto a los derechos humanos, Brasil ha tenido también una trayectoria que se considera positiva en las últimas décadas. La sociedad civil ha luchado por ello y algunos gobiernos también lo han colocado en su agenda de forma principal. Ya en el gobierno de Henrique Cardoso hubo avances a este respecto. Por ejemplo, no se derogó la ley de amnistía que existía para cubrir legalmente a los gobiernos militares de la dictadura, sin embargo se creó una comisión para identificar a desaparecidos políticos de ese régimen, considerarlos como tal y procurar indemnizaciones a sus familias.

Algo más tarde, en 1996, se promueve un programa para la defensa de los derechos humanos que, aunque fuera complicado de cumplir efectivamente, suponía una voluntad manifiesta y prioritaria de luchar contra la impunidad de fuerzas de seguridad en la comisión de torturas y otras prácticas abusivas sometiendo a estas figuras a la jurisdicción civil.

## CRISIS DE GOVERNABILIDAD DEL ESTADO BRASILEÑO

Hasta ahora este breve análisis de historia política brasileña vinculada a la gobernabilidad democrática del Estado, nos ha permitido observar que la historia del Estado brasileño es compleja en cuanto a la trayectoria de actores políticos y sociales. Prácticamente durante todo el siglo XX, Brasil padeció gobiernos autoritarios, provenientes o no de golpes de estado. Estas fluctuaciones políticas tienen como una de sus causas principales las relaciones de poder entre élites oligárquicas tradicionales, burguesía industrializada emergente y una cultura política que concebía el Estado con carácter semiautónomo, asumiendo un papel principal y mediador de las clases dominantes y sus intereses. Por otro lado y tras la última dictadura que vivió el país, la sociedad civil y una ciudadanía con cierto auto-concepto de sí misma como sujetos de derecho, han evolucionado democráticamente y han cambiado estratégicamente la marcha política del país en estas últimas décadas. Son realmente estos años desde el fin de la dictadura los que hacen de Brasil un país referente en cuanto a trayectoria política democratizadora y posición socio-económica en Latinoamérica y el mundo. Esto no lo exime de cuestiones mejorables a todos los niveles, puntos débiles de su desarrollo social y humano, así como déficits en las transformaciones reales de sus instituciones y estructuras de Estado.

Si bien, Brasil lleva años haciendo intentos por democratizar estructuras, derechos básicos de educación y sanidad, hay focos territoriales (norte del país) en los que estas circunstancias marcan y obstaculizan la vida de numerosas personas, con niveles en su Índice de Desarrollo Humano que están muy por debajo de la media nacional. Respecto a la violencia, se dan problemas graves, esto, porque son las organizaciones criminales y mafiosas las que controlan el desarrollo social y comunitario de barrios enteros, dándose situaciones en las que el Estado está totalmente fuera del gobierno mismo de esos

territorios. Los focos rojos que enfilan a Brasil por el sendero de la crisis de gobernabilidad son los siguientes:

a) Factores estructurales

Como señalan algunos autores Brasil experimentó una especie de modernidad tardía desigual y combinada, por ello este país vive una especie de tragedia social, impuesta justamente por el modelo económico de corte neoliberal, o como lo denominan Luiz Filgueiras y Reinaldo Gonçalves (2007) modelo liberal periférico, que ha ocasionado el debilitamiento del Estado con la disminución de sus facultades en política económica y deterioro institucional que le han restado eficacia y legitimidad, atizado esto a su vez por los casos de corrupción.

Dicho modelo se caracteriza por tres elementos fundamentales (Filgueiras y Gonçalves, 2007):

1. Liberalización, privatización y desregulación; subordinación y vulnerabilidad externa estructural; y la dominación del capital financiero.
2. Reforma del Estado particularmente en el ámbito de la seguridad social aunado a la privatización de las empresas estatales.
3. En contraste con el espejismo derivado de su activismo internacional que lo llevó a figurar como potencia intermedia y ser parte de los BRICS y otros acuerdos comerciales, en realidad Brasil ocupa una posición subordinada en el sistema económico internacional, es decir, presenta un alto grado de vulnerabilidad externa estructural en sus relaciones económicas internacionales.

Sin duda, podemos afirmar que en la práctica existe un continuismo económico desde el

Plan Real de Cardoso hasta la el proyecto económico del presidente Lula.

Otro factor estructural que explica la crisis del Estado brasileño es la política social llevada a cabo durante los gobiernos de Lula que hoy siguen presentes, se trata de una política focalizada y con un fondo mercantil que parte del ataque a la pobreza como un buen negocio, así dicha política focalizada divide a los trabajadores en 5 categorías (Filgueiras y Gonçalves, 2007): miserables, más pobres, pobres, no pobres y privilegiados.

Dicha estrategia no ha atacado de manera efectiva la pobreza en Brasil y mucho menos la desigualdad ya que como señalamos es una estrategia de focalización que no reconoce que la universalización de las políticas sociales es la estrategia más indicada en un contexto de desigualdades extremas como Brasil, es la universalización la que “[...] tiene la virtud de combinar los mayores impactos redistributivos del gasto con los efectos más estigmatizantes que vienen de prácticas enfocadas de la acción social” (Filgueiras y Gonçalves, 2007: 145).

Otro elemento de estos factores es el caso de la inexistencia de una reforma agraria efectiva en Brasil que favoreciera a los grandes sectores desposeídos. *A contrario sensu* de la esencia y el origen del PT y Lula, la prioridad de los gobiernos derivados del entierro del pasado autoritario, en esta materia, ha sido la promoción de la agroindustria.

Por lo que se refiere a la política laboral y al tratamiento de las clases trabajadoras, al igual que Carlos Salinas en México, el presidente Lula echó a andar un proyecto denominado “liberal-social del desarrollo” (en México se denominó “liberalismo social”) un paliativo para la clase obrera y con tintes electorales. Todo ello con la intención de controlar políticamente los movimientos sociales y sindicales. Dicha estrategia ha generado y profundizado las divergencias políticas al interior de la clase obrera brasileña en torno al rumbo de la política social del presidente Lula.

La crítica se centra en que Lula y el PT promovieron una política de entreguismo del gobierno a las direcciones sindicales y de los partidos políticos que conformaron su base de apoyo al inicio del proyecto.

Por tanto, es posible mencionar que la crisis de gobernabilidad tiene que ver con este modelo económico adoptado, que en lugar de combatir la pobreza y establecer una política social general, universal, ha favorecido al grupo dominante liderado por la fracción del capital financiero. El modelo entonces, ha generado mayores desigualdades y pobreza, esta situación es una evidencia de la crisis en la esfera económica que ha llegado al ámbito político sobre todo en las instituciones de representación política como son los partidos y sindicatos.

La reforma sindical propuesta por el gobierno de Lula, con la concentración del poder en los sindicatos, fortalece la burocracia sindical y facilita la cooptación de los dirigentes sindicales y los acuerdos de la cumbre, así como el control del movimiento sindical con el debilitamiento de los sindicatos de base; por otra parte, la huelga se torna difícil como instrumento de lucha (Druck, 2004 en Filgueiras y Gonçalves, 2007).

#### b) Factores del contexto

El proceso político brasileño se caracteriza hoy por la aparición de una crisis política importante que ha degenerado en crisis de gobernabilidad del Estado brasileño.

Desde 1990 con las primeras elecciones directas la transición a la democracia parecía que tendería a consolidarse, sin embargo, los gobiernos de la transición han demostrado en los hechos que hay importantes regresiones políticas con un elemento ausente para fortuna de los brasileños: ultraviolencia, asesinatos y exterminio propio de una dictadura militar. En un proceso de relativa paz social y estabilidad se empieza a configurar la crisis política en Brasil resultado de que se mantienen intactos como en México algunos elementos no propios de un régimen democrático como es el caso del corporativismo del nuevo cuño en Brasil, es decir, la política obrera de Lula ha propiciado el surgimiento de un autoritarismo sindical enterrando el sindicalismo reivindicativo democrático obrero que enarbó el PT en su momento.

Por otra parte la crisis de gobernabilidad en Brasil ha sido atizada por los casos estridentes de corrupción que tocan a Lula, a su partido y a algunos de sus antecesores desde Sarney, pasando por Collor de Mello, entre otros.

Como ya se mencionaba, en el segundo periodo de Lula se puede hablar de una crisis de las instituciones políticas y de representación especialmente de los partidos y sindicatos. Se puede advertir la fragilidad de la democracia representativa al no ser capaz ésta de transmitir los intereses de las clases trabajadoras y las de un presidente sindicalista y obrero, más hablando de un gobierno cuya base social inicial son los trabajadores del campo y la ciudad teniendo como representante del Estado a un líder obrero como el caso de Lula.



Al abandonar su origen histórico y dejar de lado los intereses de las clases trabajadoras, el pragmatismo de Lula en el ámbito político se ha orientado a controlar los movimientos sociales y sindicales a través de sus direcciones para reducir tensiones con el grupo hegemónico gobernante en Brasil y evitar la llegada al poder de una alternativa popular democrática, en pocas palabras, el gobierno de Lula dista mucho de ser democrático y mucho menos de representar los intereses de las clases trabajadoras, situación que puede hacer crisis y conducir más allá de la de la crisis de gobernabilidad en Brasil.

### *Factores de regresión política y crisis de gobernabilidad: Los casos de corrupción de Sarney a Lula*

En este apartado hemos decidido incluir dos menciones especiales en torno a la corrupción en Brasil. Desarrollaremos brevemente dos casos de la historia política reciente del país: el peso e importancia de la familia Sarney en la economía y política de Brasil y varios casos de corrupción que salpicaron la primera presidencia de Lula y el PT.

El primer caso, nos parece interesante comentarlo para reflejar críticamente cómo elementos de la dinámica política tradicional del país siguen vivos y vigentes en algunos entornos: élites dominantes que monopolizan y manipulan ámbitos claves para la vida democrática (comunicación, partidos y cargos políticos, empresariado) un clientelismo renovado y revisado para la primera década del siglo XXI e impunidad legal en torno a irregularidades fiscales, electorales, etcétera. El clan Sarney puede reflejar cuestiones políticas y económicas que no se han dejado del todo atrás, que funcionan con similares mecanismos que hace décadas, pero que además tienen otros factores clave nuevos y adaptados a la vida del Brasil democrático de principios del siglo XXI.

Por otro lado, hablar de los varios escándalos de corrupción durante el primer mandato de Lula como presidente de la República, es vital para entender una vez más los rudimentos políticos que conforman esa democracia brasileña, tanto en lo que se refiere a todas las irregularidades y delitos que salieron a la luz pública como a la forma de gestión de los mismos, que refleja un tipo u otro de organización política y legislativa, así como un determinado nivel de profundidad democrática.

De tal modo, ambos escenarios de los que hablaremos a continuación nos dan claves importantes para analizar la democracia y gobernabilidad en Brasil.

José Sarney es una de las personas más influyentes en la historia política de Brasil de las últimas décadas. También a nivel económico —y muy unido a su carrera política y la de su familia— tiene un peso importantísimo, tal como comentaremos a continuación. Entre otros cargos, fue presidente de Brasil en el periodo de 1985-1990 (por el PMDB) y de la Cámara del Senado por tres veces, la primera en 1959, la segunda en 1996 y la última en 2009, justo 50 años después. Su carrera política da inicio formalmente en 1954, cuando con tan sólo 24 años, es elegido como cuarto suplente a diputado federal dentro del gobierno de Victorino Freire, del Partido Social Demócrata (PSD)<sup>37</sup>. Algunos autores le han denominado como “cachorro de la dictadura”, (el contraste en México a Miguel Alemán se le pone el mote de “cachorro de la revolución mexicana”), sin embargo esto es algo que Sarney quiso maquillar tras el régimen militar, en su trayectoria posterior dentro de la Unión Democrática Nacional, (UDN)<sup>38</sup>, y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)<sup>39</sup>, mostrándose como uno de los grandes líderes de la oposición a esa dictadura. Cuando Tancredo Neves es elegido para presidente de la República en 1985, J. Sarney es nombrado vicepresidente. Al no poder Neves asumir el cargo, éste queda en manos de José Sarney durante los siguientes cinco años.

Su gobierno se caracterizó principalmente por una política económica que hizo subir la inflación hasta límites que nunca se había llegado a ver en el país, a causa de diversos escándalos y casos de corrupción generados por él y su familia.

### *La familia Sarney*

Cuando José Sarney obtiene el cargo de gobernador del estado de Maranhão (1965-1970) con el PSD, llevó a cabo un cambio en la Ley de Tierras (1968). Con esta reforma, se empezó a especular en la zona con los terrenos, se disminuyó de forma importante la

---

<sup>37</sup> El PSD fue un partido fundado bajo el auspicio de Getúlio Vargas en 1945. Fue disuelto por el Régimen Militar de 1965 y refundado después de la dictadura.

<sup>38</sup> LA UDN se fundó en 1945, con orientación liberal-conservadora, simpatizante del régimen dictatorial.

<sup>39</sup> EL PMDB surge en 1979 del MDB, que se configuró como el partido de oposición dentro de la dictadura de 1965-1985

actividad agrícola en la región y provocó el inicio del desempleo y la subsiguiente migración marañense, que hasta el momento había sido la principal región productora y exportadora de productos agrícolas. Según la entrevista que Palmeiro Dória realiza al exgobernador Jackson, éste apunta que la nueva ley:

“[...] era una burla de la Constitución [...] Nadie podía tener más de tres mil hectáreas sin la aprobación del senado [...] Y ahí comenzó Maranhão a tener grandes áreas de terreno entregadas a grandes grupos empresariales” (2009). Además de provocar la masiva emigración de población de este estado, el cambio de ley se tradujo también en cambios en las relaciones del campesinado con los propietarios. La larga tradición latifundista se vio transformada en el sentido de que grandes empresas e incluso transnacionales (Volkswagen) fueron elegidas por el senado y las oficinas que se organizaron en torno al clan Sarney, para detentar los títulos de propietarios. Los conflictos rurales por los derechos de los campesinos cambiaron, se profundizaron y complejizaron.

Respecto a las telecomunicaciones, siendo presidente de la República y en connivencia con su ministro de Telecomunicaciones, Sarney distribuyó 1,091 licencias de televisión y radio a nivel nacional. De éstas, 165 fueron directamente a manos de parlamentarios comprando su apoyo y otras 257 se concedieron justo antes de aprobarse la Constitución de 1988, como temiendo un cambio del sistema en este ámbito. La familia controlará el Sistema Mirante de *Comunicação*, con tres emisoras y decenas de retransmisoras de televisión de la Rede Mirante (aliadas con Rede Globo), seis emisoras de radio y el periódico *O Estado do Maranhão*. Lo hace junto a Edison Lobao, que controla SBT, la otra gran corporación de telecomunicación del país. Autores como Dória (2009) defienden que Lobao (gobernador de Maranhão 1991-1994 con el PRN y ministro de Minas y Energía 2008-2010, en el PMDB), no es más que un fiel servidor de Sarney, por lo que se deduce que él y su familia controlan absolutamente todo el panorama de televisión y radio.

Otro caso es el denominado Lunus, aquí los involucrados fueron Roseana Sarney y su marido Jorge Murad quien en esos momentos era secretario de planeación en el gobierno del Estado. Roseana Sarney fue diputada del gobierno federal de Maranhão (1991-1995), gobernadora del estado por el PMDB dos legislaturas seguidas (1994-2002), ya que fue reelegida. En 2002 hizo un intento de candidatura a la presidencia de Brasil con

el Partido Frente Liberal, intento que fue frustrado justo por el caso Lunus, el cual consistió en un fraude en el gobierno del Estado que estaba relacionado con la aprobación de un convenio con Usimar, propiedad de Roseana y su marido, para un proyecto de 44 millones de reales que nunca se llegó a realizar (la instalación de una fábrica de piezas automotoras).

Estos fondos fueron desviados a la empresa Lunus fraudulentamente. Se les acusó de querer utilizarlos para la campaña de la gobernadora a la Presidencia de la República. La operación de la Policía Federal afectó las intenciones de voto de Roseana para la Presidencia, lo que hizo que ella abandonara esa intención para disputar un lugar en el Senado Federal. Su esposo renunció al cargo de Secretario del estado de Maranhão. Contra los implicados se abrieron peticiones penales y demandas por deslealtad administrativa, pero todas las quejas fueron posteriormente archivadas. A través de un requerimiento judicial presentado por Lunus ante el Tribunal Federal de la 1ª Región, en marzo de 2003 se devolvieron los bienes incautados en la redada.

La empresa Cemar, de la que Fernando Sarney fue presidente es señalada como otro caso de corrupción de la familia. Cuando Sarney toma la presidencia del país, también emprende negocios en la construcción y transporte, y monopoliza así la cadena de servicios en el campo energético. Son muchos los negocios sospechosos y denunciados que se forjan en torno a Cemar, subcontrataciones a empresas con sobrefacturación, deforestación irregular de zonas naturales, etcétera. También se puede hablar del control por parte de la familia del Ministerio de Minas y Energía, que es el que dirigía empresas estatales tan importantes como Cemar, además de Petrobrás y Electronorte. Sarney durante las últimas décadas, directa o indirectamente, nombró a los ministros, asesores, presidentes de las empresas, etcétera. entre sus aliados, y manipuló o gestionó en todo momento las decisiones y las actuaciones en materia energética en el país.

Para agosto de 2008 Fernando Sarney se vio involucrado en el escándalo denominado Boi-barrica, una trama de corrupción en el gobierno federal que contenía un esquema delictivo en los sectores de transportes y energías en diferentes estados y órganos estratégicos de la administración. La policía federal lanzó la petición de prisión para

Fernando. José Sarney logró evitarlo, pidiendo un *habeas corpus*<sup>40</sup> que fue admitido en el STJ. Los cargos imputados eran de formación de banda criminal, crimen contra el sistema financiero y la administración pública, falsedad ideológica, fraudes en licitaciones, falsificación de documentos y evasión fiscal. Sarney y varios socios llevaban desarrollando negocios fraudulentos durante al menos 10 años, nunca entró en prisión.

Uno más, en 2008, involucra a uno de los nietos de José Sarney, José Adriano Cordero Sarney, el hijo de Zequinha, actuaba durante dos años como negociador de préstamos financieros creados para los funcionarios y parlamentarios del Senado. Con esta asesoría de crédito, el nieto Sarney con otro socio, ganó alrededor de 1 billón 200 millones de reales en ese tiempo.

En 2009, el entonces presidente del Senado, José Sarney, recibió varias acusaciones de corrupción, malversación y fraude, que incluyeron una supuesta cuenta oculta del senador en el exterior, desvíos de fondos a una fundación controlada por él, etcétera. Estas acusaciones involucraron también a otros miembros del Poder Legislativo y generaron una parálisis del Senado durante meses. El gobierno de Lula defendió a Sarney y bloqueó los intentos de la oposición de desplazarlo del cargo, ya que el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que integra Sarney, es uno de los principales aliados del Partido de los Trabajadores. Nogueira señala:

En este contexto, un interrogante pende sobre la cabeza del Poder Ejecutivo y del PT, el principal partido de apoyo del presidente: ¿por qué se decidió blindar al presidente del Senado y minimizar la crisis? La respuesta fácil, fiel al realismo político que se ha intentado atribuir a las acciones de la Presidencia, es que era necesario hacerlo para mantener la alianza con el PMDB y evitar que la oposición se apoderara de la conducción del Senado. Pero esta respuesta prolonga el sufrimiento del Senado e inyecta turbulencias en la vida política nacional. No tranquiliza, no mejora la situación, no soluciona ninguno de los problemas políticos del país. No ayuda al gobierno ni mejora la posición de su candidata para las elecciones de 2010 (Nogueira, 2010: 7).

---

<sup>40</sup> Es una institución jurídica por la cual se intentan evitar arbitrariedades en las detenciones. el detenido tiene derecho a pedirlo y ver con ello al juez, que determina si el arresto es legal o ilegal.

Otro escándalo que salpicó directamente a José Sarney, fue el de los Altos Secretos, destapado en 2009 con una serie de denuncias que delataban irregularidades administrativas tales como contrataciones indebidas o medidas impopulares que daban privilegios cuestionables a los parlamentarios. La comisión de investigación fue dirigida por Doris Marize Romariz Peixoto, directora adjunta en el Senado, pero antes jefa de gabinete de la gobernadora de Maranhão, Roseana Sarney. Ella misma, poco después, llegó al cargo de directora de Recursos Humanos en el senado, en el puesto de Ralph Campos que fue destituido después de sacar a la luz casos de nombramientos ilícitos y aumentos de sueldo dentro del caso de los Altos Secretos, hechos que ella misma dirigía en la comisión creada para ello.

En todos estos escándalos y algunos otros (*Caso do Orçamento*, 1993; *Caso Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia*, 2002), la impunidad de la familia se impone. El poder ejercido a través de numerosas estrategias, como el control de las comisiones de investigación, la influencia en el legislativo para obtener ventajas jurídicas como un *habeas corpus*, etcétera, hacen del clan Sarney algo intocable. A pesar de salir a la luz datos importantes sobre su participación en negocios ilícitos sirviéndose del poder que se puede detentar desde la administración, ningún caso ha significado el fin de la carrera política de ninguno de sus miembros, ni la expropiación de ninguna empresa o negocio que poseen o gestionan.

Es interesante el caso del Convento de las Mercedes en San Luis, estado de Maranhão. Lo resaltamos como ejemplo, un vez más, de abuso de poder político y de influencias; pero también como episodio que puede reflejar una personalidad muy característica, la de alguien que se encuentra con una capacidad de acción prácticamente ilimitada dentro de sus feudos. El edificio del Convento de las Mercedes data del siglo XVII y está situado en el centro de San Luis. Por varios movimientos del vicepresidente de gobernación de Maranhão, el edificio quedó en manos de la familia Sarney, y pasa de ser propiedad de la Fundación de la Memoria de la República, en manos de Patrimonio Histórico, a ser de la Fundación Sarney. En él no hay acervo histórico que se exponga, solamente algunos objetos y documentos de momentos protagonizados por el clan Sarney, una sala que habla de los ciclos histórico-políticos de Brasil, un busto de José Sarney junto

a un poema suyo, etcètera; un homenaje en vida a quien quieren mostrar como uno de los políticos más importantes de la historia del país y uno de los mejores presidentes de la República. La verdadera intención de gestionar este edificio era la explotación del mismo como lugar de conferencias y celebraciones (bodas, bautizos) en las que se rentaba el lugar por cuantiosas sumas de dinero. También era la perfecta tapadera para designar grandes fondos en materia de subvenciones a la fundación o presupuestos para reforma y mantenimiento del edificio. Un desvío de cuantiosas cantidades de dinero.

En 2009, la petición del Ministerio Público Federal de Maranhão de devolver el Convento de las Mercedes a Patrimonio Histórico fue refrendada por la Justicia Federal. José Sarney se quedó sin el edificio y con lo que pensaba incluso iba a ser su futuro mausoleo, con una estructura ya creada para ello en el jardín principal del mismo.

Hay otro dato importante y valioso para reflejar la fuerza José Sarney en el gobierno federal: de los 56 cargos federales existentes en Maranhão durante los dos mandatos de Luiz Ignacio da Silva en la Presidencia de la República, entre 2003 y 2010, 54 de ellos pertenecían a la ‘cuota’ de José Sarney. El partido del presidente de la República, el Partido de los Trabajadores, consiguió nombrar apenas a dos. Apunta Dória (2009): “no se precisa ser analista político para concluir que Lula era como un rehén de Sarney y sus honorables”.

Puede ser este un relato ejemplar de la dinámica de la oligarquía dentro de la política brasileña. Es un caso descriptivo de cómo a pesar de algunas reformas democráticas en las instituciones, del proceso constituyente que llevó a la Constitución de 1988, de la victoria y ascenso al poder del Partido de los Trabajadores, existe un funcionamiento soterrado de la oligarquía tradicional y de élites burguesas, unos poderes en la sombra (a veces ni siquiera en la sombra) que determinan o al menos influyen de forma importante en el curso democrático del país.

Al margen de lo político, la gestión de industrias como la energética y de telecomunicaciones es un factor importante y decisivo dentro de la gobernabilidad de un país. En este caso, el monopolio en manos de la familia Sarney da pocas oportunidades para que se dé una democratización cultural real y una distribución igualitaria de los recursos naturales, su forma de explotación, distribución y comercialización.

### *Los casos de Lula y el PT*

Los sucesos que pasamos a comentar se remontan hasta el año 1989, la mayoría de los delitos de los que hablamos, y sobre todo los referentes al caso del “Mensalão”<sup>41</sup>, tienen como punto de partida el año 2002, las primeras elecciones en las que el expresidente Lula y el Partido de los Trabajadores, (PT) alcanzan electoralmente el poder en Brasil. Hubo varias comisiones que se dedicaron a analizar cuestiones que en la práctica pudieron estar interconectadas, estrategia por otro lado que podría ser considerada como intencionada, dirigida a fragmentar y poner una cortina de humo entre los hechos reales y la sociedad civil, la opinión pública nacional e internacional. Realizamos a continuación una visión esquemática de actores —individuales y colectivos— que están inmersos dentro de las tramas, enlazada con una sintética visión cronológica de cómo se fueron sucediendo cuestiones que sacaron a la luz los hechos y las investigaciones que, de un modo u otro, se llevaron a cabo.

El comienzo del escándalo del “Mensalão” fue la publicación, por parte de la *Revista Veja*, de la grabación de un testimonio inculpatario que había pronunciado Jefferson, ministro del gobierno de Lula. Esta grabación empieza a airear datos que se enmarcan dentro de otra presunta trama de corrupción, el “Caso de Correos”, pero que van a ir teniendo implicaciones en otros asuntos relacionados con este caso del escándalo “Mensalão”. Jefferson, en esos momentos también es presidente del Partido de los Trabajadores Brasileño (PTB)<sup>42</sup>, al ser uno de los primeros y principales señalados por estos hechos, viéndose previsiblemente aislado y con pocas oportunidades de evitar las acusaciones, se convierte en un actor principal que va confesando y aireando parte de las tramas de corrupción a través de la prensa escrita. Otra de sus intervenciones más importantes se trata de una entrevista en la *Folha de Sao Paulo* en marzo de 2005, en la que vierte acusaciones y autoacusaciones que tienen que ver con financiamiento ilegal del PT,

---

<sup>41</sup> O bien traducido sería el ‘Caso de las Mensualidades’, haciendo referencia a los pagos mensuales que se hacían para la compra de votos y apoyos políticos de parlamentarios. Utilizaremos su nombre en brasileño en todo el texto.

<sup>42</sup> Partido de los Trabajadores Brasileños, fundado en 1945 bajo el auspicio de Getúlio Vargas. Se trata de un movimiento obrero populista. Formó oposición al régimen dictatorial con el PSD y en la redemocratización brasileña ha sido un apoyo importante en gobiernos de Henrique Cardoso y en los del PT.



compra de votos y apoyos políticos en el PL<sup>43</sup>, PP<sup>44</sup>, y PTB (los socios en la coalición de gobierno con Lula), blanqueamiento de dinero, relaciones de favor y tráfico de influencias con bancos y con empresas, algunas incluso fantasma, de cara a la licitación de concursos públicos. El titular en la prensa de esa entrevista era claro: “*O PT dava mesada de R\$ 30 mil a parlamentares, diz Jefferson*” (“El PT pagaba una cuota de 30 mil reales a parlamentarios, cuenta Jefferson”)<sup>45</sup>.

A quienes apunta Jefferson directamente como principales actores políticos de la trama son al tesorero del PT, Marco Delúbio, y a uno de los hombres más poderosos del gobierno de Lula, diputado y ministro de la Casa Civil, José Dirceu. Implica también a grandes empresarios del país como Marcos Valério y bancos importantes como Banco Rural o Banco BMG.

La dinámica de esta trama consiste por un lado en conseguir financiación ilegal para campañas electorales o para pagar las deudas de campañas pasadas (es decir de 2002 y 2004). Por otro lado, sobornar o comprar el apoyo de políticos de partidos de coalición de gobierno para que apoyaran votaciones, leyes y demás propuestas del PT en el Congreso. Todo esto, se supone que se realizaba con dinero público que sufría una serie de trayectorias de transferencia, intencionadamente pensadas para que se perdiera el origen de esas cuantías; también sus destinatarios finales e intermediarios. Poco a poco, a través de las investigaciones, fueron saliendo muchos más datos y más actores implicados en el proceso. Salieron a la luz varias empresas que pudieron hacer facturas falsas sin realizar ningún tipo de actividad o sobrefacturaron para utilizar ese sobrante en beneficios ilícitos para estas cuotas mencionadas: Novadata, SBMP publicidad, DNA propaganda, Bonus-Banval o Nativa, relacionadas con el empresario Marcos Valerio o personas cercanas a los otros tres grandes implicados. También hubo movimientos de dinero en efectivo a través de intermediarios, así, ciertas cantidades de dinero llegaban a manos de parlamentarios comprando su apoyo. Por lo tanto, esto fue salpicando a multitud de políticos y a varios partidos de la Cámara del Congreso. También, por supuesto, a entidades privadas como los

---

<sup>43</sup> El Partido Liberal se creó en 1985 y ha sido un apoyo importante para los gobiernos de Lula. En 2006 fundó junto al PTB y el Partido de la Reconstrucción Nacional, PRONA, el Partido de la República.

<sup>44</sup> El Partido Progresista se funda con este nombre en 2003, aunque es una renovación de diversos partidos de tinte centrista conservador que se fueron sucediendo a lo largo de décadas.

<sup>45</sup> Traducción propia

bancos y empresas mencionados anteriormente, relacionados con campañas electorales y de publicidad como SMPB, otras que están centradas en el negocio de limpieza y recogidas de basura, las casas de juego y los casinos, las prestaciones informáticas en instituciones de gobierno, las operaciones de crédito a funcionarios públicos, pensionistas y jubilados, etcétera.

Algunos de los involucrados, incluidos parlamentarios, renunciaron a sus cargos. Se abrió una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI del Mensalão), que condujo al cese, entre otros, de Roberto Jefferson como diputado (el 14 de septiembre de 2005, por medio de una votación en la Cámara) y José Dirceu (el 4 de noviembre por votación del Consejo de Ética de la Cámara y ratificado por votación de la Cámara unas semanas después), este último también perdió sus derechos políticos hasta 2015. Marco Delúbio como tesorero del PT, fue retirado de su cargo, temporalmente primero en manos de la ejecutiva nacional del PT (julio de 2005) y posteriormente, en agosto, suspendido por tiempo indeterminado para abrir un proceso interno de investigación de la actuación de Delúbio dentro del PT. Tras esta investigación, en el mes de octubre, fue expulsado del partido por “gestión temeraria”. Severino Cavalcanti, presidente de la Cámara por el PP, dimite de su cargo (septiembre de 2005). Esto unido a la implicación de otros diputados y ministros (Transportes, Deportes), hizo que Lula tuviese que cambiar completamente su gabinete de gobierno en unos pocos meses. Varias docenas de personas fueron denunciadas criminalmente y por acto de deslealtad administrativa al Poder Judicial, unos 118 entre ministros, exdiputados, dirigentes y asesores de partidos políticos, empresarios, representantes de fondos de pensión, dirigentes de bancos y otros operadores financieros. Fue el Tribunal Supremo Federal quien aceptó, en agosto de 2007, la denuncia contra estos hechos con el fin de tramitarla por vía penal. Lo que sucede en Brasil es un revelador parteaguas en la región desde el punto de vista de la eficacia de las instituciones democráticas, es decir, la corrupción política es atacada y con resultados, cuestionables para algunos pero hechos impensables en México hasta ahora.

### *Regresión política: Cuestionamiento a la legitimidad de la presidencia de Lula*

Hay dos cuestiones que nos gustaría resaltar de estos casos dentro del contexto de la investigación. Una es la posición y la implicación del presidente Lula en todo esto. La otra,

cómo probar que en toda esa trama delictiva el dinero que se movía llegaba desde las arcas públicas, como las pensiones, las partidas de limpieza, correos, etc.

Respecto a Lula, es interesante analizar su posición como principal representante de la República y como presidente electo perteneciente al PT. La crítica que se ha hecho hacia Lula en relación a estos casos es por su actitud de negar estar al corriente de las irregularidades y zafarse de responsabilidades en ellas. Es claro que gran parte de la cúpula del Partido de los Trabajadores y muchos de sus ministros —además de ser hombres cercanos al presidente, algunos incluso apadrinados, elegidos o nombrados por él— se vieron implicados en estos asuntos, fueron cesados de los cargos, dimitieron, fueron juzgados y algunos condenados. En varios testimonios de personas implicadas en los diferentes casos, se habla, sobre todo por parte de Jefferson, de cómo personalmente habían hablado de estos asuntos con el presidente, cómo habían planteado la situación de lo que ocurría, cómo Lula aseguraba no saber nada y sorprenderse, agradecerles la información y decirles que seguro tomaría cartas en el asunto (otros fueron: el diputado Miro Teixeira del PT en 2004, Paulo Rocha, diputado del PT en 2004 o Marconi Perillo, gobernador de Goiás por el PSDB en 2004). Todo ello antes de que salieran a la luz y se fuera construyendo el escándalo público (Patarra, 2009). No obstante, el presidente siempre afirmó no saber nada de estos movimientos y que toda su información provenía de los mismos canales por los cuales la ciudadanía se iba enterando de los hechos. Muchos hombres leales al presidente, unos imputados y otros no, protegieron a Lula y defendieron en todo momento que el presidente ignoraba y estaba fuera de todos los escándalos. Otra cuestión que puede dificultar la creencia en esa postura al margen del expresidente brasileño es que en algunos de los escándalos relacionados con empresas, una de ellas, Telemar, en la cual su hijo Lulinha era socio, estuvo involucrada en contratos luctuosos con la administración; esto sí concernía muy directamente al presidente. Como decimos, Lula siempre se ubicó fuera de estas tramas, las comisiones parlamentarias tampoco le involucraron. Hubo alguna petición por parte de partidos de oposición para incriminarle, pero nunca llegó a término. La crítica llegó por su posicionamiento al respecto, que muestra o bien irresponsabilidad y falta de honestidad, además de la obvia criminalidad de la figura de Lula si estuviese realmente involucrado en las diferentes tramas. O por otro lado, su ignorancia de todo lo ocurrido

hace pensar en fallas de su figura como Presidente, falta de control a su misma administración, sus hombres fuertes de gobierno y su propio partido.

En el otro sentido, está la problemática de cómo probar que esos fondos que sirvieron para apoyar campañas electorales y para granjearse los favores políticos de partidos —por lo mismo— hermanados al PT, eran provenientes de las arcas públicas. En cierto modo es la clave que articula la corrupción política y lo que da sentido a la interacción de estos abusos con datos socioeconómicos de Brasil como la desigualdad manifiesta, la pobreza, la falta de agua y alimentos, la infancia en serio peligro, la extendida violencia e inseguridad; todo ello en medio de un escenario de faltas y delitos económicos, de ataque a los principios democráticos y a los mismos valores del propio PT, a través de millones de reales despilfarrados, lujos, fiestas y prostitución de lujo, coches importados, paraísos fiscales y permisividad a los privilegios de élites oligárquicas, características éstas de un Estado débil como Brasil de acuerdo a la propuesta de clasificación.

La gestión de estos acontecimientos se reviste de tintes democráticos, investigaciones puestas en marcha y votaciones en el Consejo de Ética del Congreso para depurar responsabilidades. Pero, sin embargo, los resultados fueron para muchos decepcionantes. Esto es porque desde los primeros momentos se puede interpretar que el partido de gobierno intentó detener, cooptar, fragmentar y paralizar estas Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI): la del caso Correos, del “Mensalão” y otras. El mismo PT se resistió a que esas CPI se llevaran a cabo, con la excusa de que la oposición las utilizaría con fines electoralistas, las elecciones de 2006 estaban a la vuelta de la esquina. Varias estrategias desarrolladas por el PT fueron encaminadas a evitar o controlar las CPI de Correos y del “Mensalão”:

15/6/2005: El gobierno conquista la dirección de la CPI de Correos. Nombra a dos aliados para los cargos principales de la comisión: el presidente será el senador Delcídio Amaral (PT-MS), y el relator, el diputado Osmar Serraglio (PMDB-PR). Serraglio tiene relación y conexiones con José Dirceu.

También se desarrolló una estrategia para no demorar los resultados finales, los informes concluyentes, hasta los primeros meses de 2006, en abril defendían —algo que encabeza personalmente Lula— el cierre de las comisiones de investigación en los últimos meses de

2005 para no ser perjudicados, o “contaminados” en palabras del entonces presidente, por los datos y fallos finales en las elecciones generales del siguiente año. Utilización por lo tanto igualmente electoralista de hechos delictivos graves para la sanidad de las instituciones democráticas del país. De hecho, en la aprobación de la Cámara del informe final de la CPI del “Mensalão”, en abril de 2006, el PT votó en contra, aunque no pudo evitar con sus votos la aprobación del documento y de la labor realizada por dicha comisión. Por ello, puede pensarse que los resultados de las diferentes investigaciones dejaron atrás implicaciones y actores que podían haber concluido de mejor manera, con mayor profundidad e integralidad, las investigaciones y las conclusiones sobre todas las tramas de corrupción visibilizadas. Otro aspecto interesante en el que hay que detenerse dentro de estos acontecimientos es la postura, la intervención, los cuestionamientos, exigencias y opiniones de la sociedad civil ante todo este proceso de corruptelas. Muchos miembros del PT, en determinadas situaciones como la apertura de la CPI de Correos en mayo de 2005, tomaron una actitud crítica y dejaron de actuar en bloque con el partido y sus hombres fuertes (la mayoría del PT votó en contra, pero 14 diputados y un senador del partido se posicionan a favor, es la primera señal de crisis dentro del partido). En agosto de ese mismo año un grupo de 20 diputados del PT formó un bloque disidente y emitió una nota; para ellos, el esquema revelado por Lula ‘traicionó la esperanza de más de 52 millones de votos’ recibidos. Los petistas pidieron la apertura de procesos en la Comisión de Ética del PT, contra siete diputados del partido involucrados en el Mensalão.

En septiembre de 2006, seis miembros, aproximadamente, del PT; algunos de ellos diputados, abandonaron el partido, críticos ante los hechos acaecidos y ante la actitud del presidente del gobierno, pasaron al PSOL. Con ellos, unos 400 sindicalistas de la CUT (Central Única de Trabajadores) y otros miembros de movimientos sociales promovieron un abandono colectivo del PT por estas mismas razones mencionadas. También la retirada de apoyo de sectores tan importantes para el PT como la CNBB (Comisión Nacional de Obispos de Brasil) o la UNE (Unión Nacional de Estudiantes) indica una pérdida importante de apoyo y legitimidad para Lula, su partido y su mismo gobierno. Por otro lado, sectores importantes, aunque no tan cercanos, dentro de la historia de Brasil también se pronunciaron ante estos escándalos:

Militares de la reserva de los Clubes Militar, Naval y de Aeronáutica divulgan un documento titulado ‘Impunidad, no’. Protesta contra el escándalo del ‘Mensalão’. Afirma que ‘la operación de manipulación no puede continuar, así como las tentativas de dificultar la identificación de los orígenes del dinero ilegal’.

Desde la lectura de estos hechos, con base en la legitimidad y la profundización en la democracia de un país con un pasado histórico-político como el de Brasil, es interesante cruzar algunos datos. La opinión de la ciudadanía en relación a la extensión de la corrupción dentro del gobierno de Lula arrojaba datos en junio de 2005 que reflejaban que 65% de los brasileños creían que sí existía; en abril de 2006 era ya 83% de la población la que sostenía que sí había corrupción en el gobierno y estaba bastante extendida (según datos de Datafolha). Por otro lado, estos hechos se desarrollaron justo antes de unas nuevas elecciones federales, en las que Lula da Silva y el PT terminaron por conquistar de nuevo el poder, más bien refrendarlo. Se mantuvieron en él, siendo de esta manera depurados, perdonados y entregada de nuevo la confianza de parte de la ciudadanía para tomar decisiones y gestionar cuestiones políticas, sociales y económicas del país, a través de la inapelable vía democrática y electoral en el año de 2006; después se repetiría en 2010 con el PT, aunque ya no con la figura de Lula sino de Dilma Rouseff, ministra dentro de su gabinete. Esto genera numerosos interrogantes sobre las prácticas democráticas, la cultura política de la sociedad brasileña y las formas de gobernabilidad que puedan tener éxito contemporáneamente en nuestros Estados.<sup>46</sup>

En el terreno económico, se puede decir que Brasil ha tenido en los últimos años un crecimiento importante, intentando luchar contra la desigualdad socioeconómica y la pobreza que azota a una parte considerable de su población. Por otro lado, en su vida democrática, se despliegan estructuras para poder solucionar los problemas de corrupción, depurar responsabilidades y dar oportunidad al poder judicial de fallar en estos casos. No obstante, es necesario pulir estos mecanismos para que su funcionamiento sea real y equitativo, así como emprender iniciativas más contundentes para que Brasil deje de ser

---

<sup>46</sup> Ejemplo de ello son las alianzas que Lula y Dilma han tenido que hacer con los partidos de centro-derecha, las cuales han representado uno de los principales obstáculos para alcanzar algunas de las reformas propuestas. “Por eso esta crisis podría ofrecer la oportunidad de transformación a un partido que surgió de la sociedad civil y ha sido aliado de los movimientos, pero que al tomar el camino institucional [...] perdió el pulso de la sociedad y su capacidad para articular las expresiones de vanguardia” (Gómez, 2013).

unos de los países en los que la desigualdad despunta como una de sus características principales, al igual que su referente mexicano.

Estas señales que pueden eventualmente trastocar la normalidad democrática del gigante austral, demuestran cómo, de alguna manera, las instituciones construidas después de la dictadura no han experimentado una total transformación. Son susceptibles de viejas estrategias de manipulación y dominio perverso, de servir al clientelismo que en algunos otros aspectos se ha podido superar. La depuración de responsabilidades es leve y la impunidad es algo que mina cualquier legitimidad de un estado de derecho. Esa permisividad que se le ha atribuido al PT en cuanto a los privilegios y el peso actual de las clases tradicionalmente dominantes dentro del Estado es altamente incoherente con la estructura, orígenes y principios del partido, lo que ha provocado la pérdida de algunos apoyos: “La dirección del PT que acepta como inevitable en términos de un compromiso de gobernabilidad la continuación de las viejas instituciones y las relaciones políticas tradicionales, que fueron construidas para excluir y subalternizar a los trabajadores” (Oliver, 2009: 141).

Por otro lado, como veíamos en el caso del clan Sarney, otro de los puntos clave en la democratización de un país es la democratización misma de los medios de comunicación. Sigue existiendo un monopolio muy tajante, heredado de las políticas que los mismos oligarcas hicieron a su medida. En la actualidad, los medios de comunicación son un arma muy importante. La realidad brasileña es que las élites dominantes siguen fijando lo que las pantallas y radios de todo el país muestran a la ciudadanía, caso similar al del duopolio televisivo en México.

A pesar de todo ello, hemos visto cómo el Estado brasileño como tal, en las últimas décadas pudo exitosamente concretar una transición política y una redemocratización en la que por un lado, las amenazas de ruptura golpista de otros tiempos o, por otro, las de revueltas o imposiciones de izquierdas radicales, se han mantenido bajo control. Ha habido varias crisis de gobierno y de partidos que muchos autores extienden incluso al Estado; no obstante, la forma de construir la transición política a través de la Asamblea Constituyente, de gestionar dichas crisis, unido al enraizamiento social del partido en el poder desde hace

ya varios años, podemos decir que confieren una legitimidad que se ha traducido en estabilidad y madurez del Estado. A su vez, dentro de una trayectoria de desarrollo democrático autónomo de la sociedad civil y la ciudadanía en general, los gobiernos federales, estatales y municipales han sabido canalizar las expectativas y exigencias que han puesto en la agenda política organizaciones diversas y ciudadanos en general, han creado estructuras de participación y han desarrollado una capacidad de gobernabilidad que incluye a muchos sectores de la población. Otros grupos sociales con los que ha habido un encuentro necesario y exitoso son las élites de poder económico y político. Tiene que ver con lo que se comentaba sobre el estado de compromiso renovado, el gobierno del PT ha articulado sus principios para defender a las clases populares e incluirlas de alguna manera en el proceso democrático del país, junto a la permisividad y tolerancia hacia intereses y formas de hacer de las clases tradicionalmente ubicadas en el centro del poder del Estado. La postura ambivalente, demasiado hacia lo neoliberal según los sectores más izquierdistas o demasiado populista y abierta a intereses de grupos sociales populares según sectores más conservadores, tiene la ventaja de cumplir expectativas, aunque sea a medias, de la mayoría de la población brasileña actual.

Por todo ello y al respecto de ciertos principios observables y necesarios en la gobernabilidad democrática a los que hace alusión Curzio, vemos que en Brasil los resultados de ese proceso inagotable de construcción de la democracia con sus altibajos pueden encuadrarse en los siguientes parámetros:

1.- la legitimidad política del gobierno, 2.- la eficacia gubernamental para atender las demandas de la sociedad en los parámetros socialmente aceptados, 3.- la viabilidad internacional, 4.- los acuerdos con los principales grupos de presión, 5.- la existencia de un sistema normativo y legal compartido por todos los actores y la eficacia del Estado para hacer valer su centralidad como fijador de reglas (2000: 31).

Un pequeño y certero análisis de Nogueira y Chauí describe muy bien algunas circunstancias de Brasil como potencia contemporánea: “[...] miseria, exclusión social y desempleo estructural se entremezclan localmente con restos de latifundios improductivos y



de formas primitivas de explotación de mano de obra, así como con las dinámicas “deslocalizadas” del mundo digital y transnacional”<sup>47</sup> (2006).

Además, las condiciones brasileñas no son sólo las de la modernidad tardía, sino también las de la periferia del sistema capitalista. Ello significa que el país convive con una tragedia social alarmante, impuesta por la prolongación del pasado e incrementada por la modernidad tardía. Brasil camina hoy entre la miseria «colonial» y la miseria «neoliberal», entre el subempleo tradicional y el desempleo estructural. Aún no resolvió el tema de la tierra, pero cuenta con importantes sectores de agricultura capitalizada y *agrobusiness*. Ingresó en el siglo XXI con una controvertida reforma de la seguridad social y continúa avanzando, con idas y vueltas, en la reforma de la educación media y superior (Nogueira, 2006: 36).

El panorama descrito es una constante en países emergentes donde se pueden encontrar estos contrastes entre regresión política y avance social, factores paradójicos propios de Estados débiles como en algunas regiones específicas de Brasil y marcadamente en México donde no se combina esa dualidad, es decir, por el contrario el retroceso se presenta en ambas esferas, características propias de Estados fallidos.

Hoy Brasil se debate entre el pasado autoritario con ciertos tintes igualitarios y redistributivos como durante los gobiernos de Vargas y la modernidad democrática formal oligárquica sin avances reales contra la pobreza y la marginación. Este dilema coloca al gigante austral del continente en una condición de vulnerabilidad política al no transformar las estructuras que alimentan la dualidad mencionada.

---

<sup>47</sup> Traducción propia

## **CAPÍTULO III**

### **MÉXICO**

#### **LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO-NACIÓN**

La Independencia de México fue la consecuencia de un proceso político y social resuelto por la vía de las armas que puso fin al dominio español en los territorios de Nueva España. La guerra por la independencia mexicana se extendió desde el Grito de Dolores, el 16 de septiembre de 1810, hasta la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, el 27 de septiembre de 1821.

La formación del régimen político mexicano fue producto de la superación de contradicciones en lo político, en lo jurídico y en lo social (por supuesto que en lo económico también). La implantación de un proyecto nacional requirió de la unificación de los diferentes grupos políticos: liberales y conservadores. Para ello era necesaria la creación de un marco constitucional en el que pudieran converger ambos bandos políticos. En este sentido, la Constitución de 1857 fue un ordenamiento jurídico que posibilitó la conciliación ideológica entre liberales y conservadores y por tanto un proyecto de desarrollo nacional. Tal proyecto se expresó en las leyes de 1856 y en las Leyes de Reforma que no formaron parte de la Constitución ni estuvieron sujetas al consenso de los bandos políticos. Por esto, parece haber una inconsistencia entre las Leyes de Reforma y la Constitución, aun en contra de la ideología liberal.

No obstante, un marco liberal, como en la mayoría de los países de América Latina, la implantación del proyecto nacional tendría que realizarse por la vía dictatorial y no apegada al espíritu de la Constitución. En particular, era necesaria una alta centralización del poder gubernamental en el ejecutivo. Esta centralización se llevó a cabo bajo los gobiernos de Juárez, Lerdo y, sobre todo, de Porfirio Díaz. En caso de este último, la centralización del poder gubernamental adoptó la forma de una concentración personal del poder. Así, resultó que tal forma de gobierno estaba en total contradicción con el espíritu de la Constitución de 1857. Esta contradicción entre forma y fondo de poder necesitaba ser

legitimada por los beneficios sociales de la dictadura porfirista y a ello se abocó la ‘Política de Amistad’ del presidente Díaz. Sin embargo, esta política de conciliación dejaba fuera de los beneficios de la dictadura a las clases populares, tanto obrera como campesina. Por ello, si bien el gobierno de Díaz fue una dictadura aun con legitimidad, la base de ésta era sumamente reducida y estaba amenazada por las masas populares al margen de su ‘Política de Amistad’.

Cuando las clases medias ven imposibilitado su progreso económico y político empiezan a constituir grupos críticos al gobierno de Porfirio Díaz, mostrando y visibilizando el carácter dictatorial del mismo, siempre existente pero nunca antes denunciado ni cuestionado. Cuando estos movimientos de las clases medias ilustradas encuentran eco en las grandes masas populares, la revolución irrumpe y el gobierno de Díaz se derrumba.

### **La Reforma y el Porfiriato**

Durante más de cuatro décadas de vida independiente y hasta la promulgación de la Constitución de 1857 no se había logrado consumir un verdadero proyecto de desarrollo nacional. Las luchas entre los bandos políticos por imponer sus respectivos proyectos crearon una especie de vacío de poder que se manifestó en la práctica de diversas formas de gobierno, ninguna de las cuales pudo consolidar la unidad política implementando un verdadero proyecto nacional.

Sin duda, el primer paso para implementar un proyecto de desarrollo nacional era la unificación de los diferentes grupos políticos, cada uno de ellos con intereses diversos, hasta irreconciliables. Esta tarea parecía imposible a la llegada de la revolución de Ayutla en 1855, pero tras ésta, la nación enfrentaba un nuevo ensayo de unificación política. Un año después, el Presidente Constitucional Comonfort, en un intento de pacificar el país, suspende por decreto las libertades y garantías individuales. Sin embargo, tuvo el efecto contrario y las luchas entre liberales y conservadores se intensificaron. En este contexto, a fines de 1857 Félix Zuluaga lanza el Plan de Tacubaya, en el cual se demandó la abolición de la constitución vigente y se convocó a elaborar una nueva que se adaptara a las

condiciones de la nación. Este plan contemplaba la implantación de un gobierno dictatorial con pretensiones de legitimidad constitucional, pues esta vía parecía una necesidad política. Así lo comprendió Comonfort al apoyar el Plan de Tacubaya y declarar que era imposible gobernar con la Constitución de 1857 (Rabasa, 1968).

Siendo vicepresidente de la República durante la gestión de Comonfort y al renunciar éste, Juárez asumió la presidencia de la República. Para entonces, el panorama estaba definido, los dos proyectos se enfrentaban ya sin la mediación de los moderados. Para el partido liberal la derrota de los conservadores significaba el regreso a la legalidad constitucional y, por tanto, la vía legítima. De esta forma, ante la polarización de los proyectos, en 1958 surgieron gobiernos paralelos representados cada uno de los bandos. El gobierno constitucional fue apoyado casi en todos los estados del país, mientras que el conservador dominaba la capital. Más tarde, Juárez instaló su gobierno en Veracruz desde donde dio un paso decisivo en la implantación del proyecto nacional. Este paso fue la expedición de las Leyes de Reforma, que expresaban la cristalización del verdadero proyecto liberal. En este marco, luego de algunas batallas importantes asentadas por las tropas del norte bajo la bandera liberal, se avanzó hacia el centro del país, triunfando sobre las tropas conservadoras, lo que permitió a Juárez entrar a la capital en 1861. A partir de entonces el proyecto liberal parecía ser hegemónico. Sin embargo, para fines de ese mismo año el gobierno de Juárez iba a enfrentarse con graves complicaciones externas que favorecían al proyecto conservador. En efecto, estos factores externos resucitaron a un partido conservador prácticamente aniquilado.

Así, para 1864 se instaló en el país una monarquía que orilló al partido liberal a renovarse, a fin de hacerle frente a la nueva tentativa del proyecto conservador. Fue entonces cuando, ante la monarquía, el proyecto liberal se fundió con la idea de la nación. En efecto, la entrega del país hecha en la persona de un monarca extranjero condujo a crear en los sectores bajos de la nación una visión clara de lo que esto representaba. Por lo tanto, la lucha de los liberales fue también una lucha por la independencia, una oportunidad histórica para alcanzar la hegemonía del proyecto liberal. De este modo, la conquista de la

independencia nacional significó a la vez la consolidación del proyecto liberal. Esta última pudo lograrse luego de la ejecución de Maximiliano en 1867, en el Cerro de las Campanas.

El proyecto liberal que en 1855 había quedado a la zaga, ahora era el protagonista. Su enemigo histórico, el partido conservador, dejaba de existir. El proyecto de los conservadores en realidad no representó una opción viable de desarrollo nacional debido en buena medida a su alianza permanente con la Iglesia, con quien tenía que compartir el poder. De esta manera, resultó que el desarrollo nacional implicaba acabar con feudos o parcelas de poder independientes o fuera del alcance de un mando único, como el creado por el clero. El proyecto liberal expresó, por tanto, esa necesidad de crear un sólo gobierno en la nación para hacer efectivo el desarrollo nacional. No obstante, una vez conseguido tal objetivo, el proyecto de desarrollo nacional tenía que realizarse por la vía dictatorial y no apegada al espíritu de la constitución por la cual se luchó. La constitución había sido la causa de la lucha y al mismo tiempo la bandera del proyecto liberal: "La constitución estaba salvada y no correría la suerte de las anteriores, su prestigio era inmenso, pero no se había aplicado todavía. Se le amaba como símbolo, pero como ley era desconocida por todos" (Rabasa, 1968: 29).

Así, para el año de 1867 con la instauración de la República Restaurada, la nación entra en un periodo de reconstrucción. La lucha por más de nueve años del partido liberal había concluido, la tarea inmediata parecía consumir un verdadero proyecto político de desarrollo nacional que tendría como eje para su realización la centralización del poder y, en particular, era necesaria la concentración del poder en el Ejecutivo.

Tanto Juárez como Lerdo emprendieron la tarea de integración nacional bajo un gobierno centralista que destruyera cualquier tipo de feudalismo político local. En el caso de los estados, durante 1869 y 1870, Querétaro, Jalisco y Zacatecas -entre otros- estuvieron en virtual estado de sitio. Era evidente que lo que buscaba Juárez con esas medidas consistía en transformar cualquier poder local en uno obediente al central. Por otra parte, para 1871 (año de elecciones presidenciales) nuevamente Juárez realiza algunas reformas a la ley electoral a fin de asegurar su reelección. Sin embargo, este mismo año se puede

considerar como el inicio del resquebrajamiento de la unidad del grupo liberal. La obsesión de Juárez por mantener el poder marcó la llegada de un proceso de escisiones al interior del partido liberal, en concreto significó una división entre Juaristas, Lerdistas y Porfiristas. Los resultados de las elecciones presidenciales de 1871 no permitieron declarar a un triunfador absoluto. Sin embargo, ante un Congreso dominado por juaristas, éste decidió proclamar a Juárez nuevamente presidente de la República. La reacción del grupo liberal-militar no se hizo esperar, Porfirio Díaz al frente de éste se levantó en armas tomando como bandera el Plan de la Noria, en el cual se denunciaba la falsedad de las elecciones y se demandaba instaurar el principio de la no reelección. Este primer intento porfirista fracasó, pues la rebelión de los militares sin formación liberal fue aplastada. Además, al morir Juárez más tarde, las demandas de los porfiristas ya no tenían sentido. Mientras tanto, al morir el entonces líder liberal, Lerdo —en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia y por tanto vicepresidente de la República— pasó a ocupar el lugar de Juárez.

El arribo de Díaz al poder marcó el fin de los gobiernos civilistas de Juárez y Lerdo. En efecto, el triunfo del grupo porfirista significó que la dirección política de la nación quedaba en manos de un bando liberal también, pero de formación eminentemente castrense. Desde el Plan de la Noria en 1871, Díaz había mostrado ya sus ambiciones presidenciales. Su apetito por el poder lo cristalizó con la revuelta de Tuxtepec para más tarde, hacer lo mismo que Juárez y Lerdo, continuar la centralización del poder. Sin embargo, bajo Díaz la centralización adopta una forma de concentración personal del poder.

En noviembre de 1876 el General Díaz asume la presidencia de la República por primera vez, puede decirse durante el cuatrienio 1877-1880, practicó un gobierno de prueba y error (Casanova, 1985). Las causas fundamentales de este ensayo de gobierno fueron (García, 1876):

- a) Por un lado, el que Díaz al asumir el poder por primera vez no tuviera una carrera político-administrativa. Recuérdese que el tuxtepecano mayor tenía una carrera

básicamente militar, es decir, Díaz no tenía experiencia en el ejercicio del poder, en los asuntos del Estado.

b) Por otra parte, la diversidad de criterios en el gabinete inicial de Díaz provocó la falta de unidad del grupo, sin que existiera por tanto un criterio dominante que fuera la guía en la conducción gubernamental.

La falta de experiencia política y la falta de unidad del grupo porfirista no permitieron diseñar una estrategia política coherente que caracterizara la acción gubernamental de la primera administración de Díaz. Por ejemplo, las diferencias en el grupo porfirista se tradujeron en inestabilidad ministerial. De hecho, durante el cuatrienio 1877-1880 ningún miembro del gabinete terminó su gestión y en tan sólo seis secretarías desfilaron 22 ministros (García, 1976: 56).

En otro orden de cosas, cabe señalar que en las elecciones que dieron el triunfo a Díaz el signo distintivo fue el mismo que el de Juárez y Lerdo: hacer uso de lo que conocemos ahora como “alquimia electoral”; además, los comicios estaban legitimados por el triunfo militar.

Por otra parte, Díaz parecía inclinarse por mantener el respeto a la Constitución de 1857 como una prueba de su fidelidad constitucional. El mismo año de elecciones decidió incorporar a ésta el principio de la no reelección (inmediata) en el caso presidencial. En efecto, para ser consecuente con este principio, al término de su primer gobierno Díaz decide dejar el poder para no hacer lo que hizo Juárez e inclusive lo que intentó Lerdo. Sin embargo, cede el poder a un cercano colaborador, Manuel González. El período de González discurrió a nivel político sin grandes cambios. A nivel económico se continuó la Gestión de Zamacona, que trajo como resultado la construcción de los Ferrocarriles.

Al final del cuatrienio de 1880-1884 se cometieron dos errores graves que hicieron que el gobierno de Manuel González entrara en un franco proceso de desprestigio político. Uno de ellos fue el arreglo que llevó a cabo a fin de cumplir con el pago de la deuda externa, esencialmente inglesa. Ello implicó dejar fuera de la nómina por algunos

meses a la burocracia de todos los niveles. La medida provocó un gran malestar social. El otro error, que fue la puntilla, lo constituyó el retiro de monedas de oro y plata de la circulación, sustituyéndolas por monedas de níquel. La medida fue necesaria sobre todo debido a la caída del precio mundial de la plata. A pesar de esto, ya en las postrimerías de 1884, el gobierno de González fue acusado de corrupto y condenado irremisiblemente al fracaso. Ante este contundente desgaste político del gobierno de Manuel González, la candidatura de Díaz para el periodo 1884-1888 fue vista por los grupos políticos como la única capaz de recobrar la credibilidad en el régimen (González, 1981).

Díaz regresa al poder, esta vez para quedarse por un tiempo considerable. Para esta segunda presidencia se habían acumulado experiencias políticas y el tuxtepaneco mayor se prestaba a tomar la dirección política de la nación. Sin embargo, si bien en el segundo ensayo de gobierno de Díaz se consolida la centralización del poder, durante su tercer período llega a su punto culminante. En efecto, durante el cuatrienio 1888-1892 la figura de Díaz es indiscutible, su autoridad es inmensa. Prueba de ello fue el hecho de que en 1890 se enmendara la Constitución para poder permitir la reelección indefinida como presidente de la República. Asimismo, después de 1888 el Congreso y la Suprema Corte perdieron toda capacidad de control sobre el ejecutivo, por el contrario pasaron a convertirse en dos apéndices de él. Los principales órganos del Estado rápidamente fueron subordinados, los grupos políticos aceptaban irremisiblemente el liderazgo de Díaz. A partir de aquel momento, ningún gobernador, representante o senador llegó al poder sin la autorización del presidente Díaz (Meyer, 1980b). Sin embargo, en este tercer período se traicionaba el espíritu de la Constitución por el cual luchó Díaz contra Juárez y Lerdo y de hecho, la contradicción entre una forma de gobierno dictatorial y la Constitución de 1857 parecía agudizarse.

Otro de los factores que explica el éxito de la dictadura fue la llamada ‘Política de Amistad’ practicada por Díaz. Ésta, sin embargo, no hubiera sido posible si el presidente Díaz no hubiera acumulado el poder que llegó a tener, al grado de explicarnos que en realidad el poder del Estado era su poder. La ‘Política de Amistad’ del presidente Díaz



consistió básicamente en hacer conciliables los intereses del Estado, que representaba él mismo, con los de las fuerzas sociales dominantes de la época:

Haciendo uso del sentimiento de la amistad personal desarrolló todo el proceso de la política que llamamos política integral. Esta consistió sumariamente en hacer convergentes al interés nacional, las actividades de todos los órganos de la administración pública, de los más bajos municipales, hasta los más altos de la Federación; y hacer convergentes en el mismo sentido, todas las actividades particulares y privadas (Molina, 1980: 55).

Sin embargo, ¿cómo legitimar el continuo desajuste entre el marco legal, el espíritu de la constitución y la dictadura? Es decir, la concentración personal del poder en Díaz, a través de su Política de Amistad, legitimó esta contradicción entre fondo y forma de poder, pues dicha política mostraba los beneficios sociales de la dictadura. Pero estos beneficios creados por el gobierno de Díaz no fueron dirigidos a las masas populares, sino a un pequeño grupo, aquél formado por la burguesía nativa y foránea y por la alta burocracia política. Por ello, se puede afirmar que si bien el gobierno de Díaz fue una dictadura aun con legitimidad, su base era sumamente reducida. En efecto, los beneficios que ofreció la 'Política de Amistad' dejaron fuera a las clases populares y la eficacia de la concentración personal del poder se logró, sin duda, a un elevado costo social:

Respetando todas las formas constitucionales comenzó a concentrar en sus manos todo el poder subdividido, pulverizado en todo el aparato gubernamental. Poco a poco se abrogó el derecho de elegir a los gobernadores, e hizo que estos se abrogaran el de elegir los funcionarios inferiores todos sin dejar derogar una sola ley electoral y sin que siquiera dejaran de hacerse con regularidad las elecciones en alguna parte de la República. Del mismo modo comenzó a abrogarse todas las prerrogativas del poder legislativo. De igual modo aunque indirectamente, se ha abrogado las prerrogativas del poder judicial. En resumen han concentrado el poder en manos del gobierno federal y especialmente en las del presidente de la República (Molina, 1980: 35).

Durante toda la dictadura porfirista las haciendas crecieron devorando las tierras de los pueblos y englobando en su seno a los mismos pueblos. En 1910 por ejemplo, las haciendas abarcaban 81% de todas las comunidades habitadas en México. En total había en el país

cerca de 13,000 pueblos libres en contraposición de los cerca de 57,000 en las haciendas (Gilly, 1973). Otro sector fundamental, aunque no tan grande como el campesino, sobre el cual recayó el costo de los beneficios sociales y económicos de la dictadura, fue el de los trabajadores de las industrias textil, minera y de la construcción; es decir, el proletariado urbano y semiurbano. Tomando como indicadores los salarios, veamos qué sucedió. Considerando precios de 1900 tenemos que en el año de 1885 el salario de un obrero minero era de 31¢ diarios; en las manufacturas (textil básicamente) ese mismo año el salario era de 34¢ diarios. En 1892, el minero era de 30¢ y en las manufacturas de 24¢. Para 1902, la minería alcanzó un salario de 43¢ por día, las manufacturas 36¢. Si se considera que el alza de salarios no se mantuvo al nivel de los precios entonces, los salarios reales se redujeron entre 1870 y 1910 en 75% (Rosenzweig, 1975). Por el contrario, en la agricultura, en lugar de alcanzar aunque fuera un breve crecimiento, el salario decreció. Tomando los mismos precios de 1900, en 1885 el salario era de 27¢ diarios; en 1891 era de 21¢; en 1902 experimentó un crecimiento, 32¢ diarios; sin embargo, para 1911 bajó a 27¢ (Rosenzweig, 1975). Por otra parte, sumamos a la explotación laboral la nula participación política en el caso del campesinado sin tierra, sin representación política y, por tanto, con muy escasa capacidad para que sus demandas tuvieran éxito ante la dictadura.

Efectivamente, entre 1904 y 1908 empezaron a aparecer los primeros síntomas que reflejaban el alto costo social de la dictadura. Uno de ellos fue las huelgas de Cananea y Río Blanco, que mostraban los puntos negros del gobierno de Díaz. Otro lo constituyó el surgimiento de organizaciones políticas detrás de las cuales estaban los sectores medios ilustrados que quedaron fuera de la ‘Política de Amistad’. Entre otros ejemplos, podemos mencionar la fundación del Partido Antirreeleccionista, así como el surgimiento de una prensa crítica que ponía de manifiesto los peros de la dictadura. Además, al querer ser borrados mediante la represión, estos síntomas desembocaron en la entrada del régimen porfirista a una importante crisis de legitimidad y, posteriormente, en una crisis de gobernabilidad.

Si a la crisis de legitimidad y gobernabilidad sumamos la lucha en el seno del grupo porfirista por suceder a Díaz en el poder, el derrumbe de la dictadura era inminente. La

lucha por suceder a Díaz se estableció principalmente entre Bernardo Reyes, hombre fuerte de Nuevo León, representante de la facción militar y Ministro de Guerra, y el líder del grupo científico, José Ives-Limantour, ministro de Hacienda. En efecto, durante los primeros años del siglo XX, los posibles sucesores a Díaz provocaron una división importante en el grupo gobernante porfirista que coincidió con el envejecimiento de la dictadura y, sobre todo, de su máximo líder. Así, cuando Madero lanzó su Plan de San Luis, encontró un grupo gobernante dividido que no estaba preparado para hacer frente a las demandas maderistas (Meyer, 1980b). Al conocerse la decisión de Díaz de continuar en el poder, el grupo gobernante quedó fragmentado y Madero se aprovechó de ello para lanzar su Plan de San Luis.

El acierto de Madero fue que, al desconocer a la dictadura, sin quererlo pasó a encabezar un movimiento integrado por diversas fuerzas sociales: las clases populares expoliadas sistemáticamente por el gobierno de Díaz y una clase media ilustrada que había visto cerrados los canales de participación política y sin posibilidades por tanto de ascenso social.

Conviene apuntar que el Plan de San Luis no era un programa social dirigido a las clases populares; por el contrario, fue un conjunto de medidas encaminadas a renovar el viejo personal político de la dictadura, bajo el principio de la no reelección. Por tanto, para Madero y sus seguidores el problema principal de la dictadura no era su carácter autoritario, sino la continua exclusión de mucha gente ambiciosa del poder, como el propio Francisco I. Madero, representante de un sector de la burguesía rural que disfrutó sin duda de los beneficios sociales y económicos de la dictadura porfirista.

### **La Revolución mexicana**

La Revolución de 1910 puede considerarse como la coincidencia en el tiempo y en un principio en el objetivo de diferentes movimientos sociales con intereses diversos, de tal manera que, una vez conseguido el objetivo político inicial (derrocar a Díaz y después a Huerta), las facciones revolucionarias lucharon entre sí para conquistar el poder político gubernamental (en especial constitucionalistas y convencionistas). Esta lucha se resuelve

por la vía de las armas, por lo que el grupo que asume el poder político es un grupo militar liderado por caudillos. Para legitimar la autoridad de estos últimos se requería de un marco jurídico que reconociera amplios poderes al jefe de ejecutivo, para así habilitarlo a imponer profundas reformas sociales que satisficieran los intereses de las clases populares.

La clase media emergente vio en las demandas de libertades políticas — esencialmente electorales— de los maderistas la posibilidad de abrir los canales de ascenso político y convertirse finalmente en el nuevo grupo gobernante que había sido excluido sistemáticamente por el viejo personal de la dictadura. Por ello, podemos afirmar que la revolución de 1910 fue la coincidencia en el tiempo —y en un principio— del mismo objetivo para distintos movimientos sociales, cada uno de ellos con intereses diversos. Así resultó que la revuelta maderista fue la bandera inicial que encabezó esta verdadera constelación de grupos y clases sociales. En cuanto al objetivo, no existió duda alguna de que el movimiento pluriclasista orientó su lucha inicial a derrocar a Díaz, pues este representaba los signos de la opresión popular, de la inmovilidad política y social y del envejecimiento inexorable del grupo en el poder; por ello, la dictadura y en particular su líder fue el objetivo inmediato de los diferentes movimientos sociales.

No obstante, este movimiento pluriclasista se dispersó inmediatamente después de la firma de los tratados de Ciudad Juárez que culminaron con la renuncia de Díaz. En realidad, estos acuerdos fueron una maniobra política entre Madero y el sector menos longevo del grupo porfirista, que traicionaba como era de esperarse a las clases populares. En efecto, una vez que Díaz entregó el poder a Madero, quiso poner fin al movimiento, en especial al generado por las masas populares.

El golpe militar encabezado por de la Huerta en contra de Madero propició nuevamente —como en el caso de Díaz— la convergencia de diferentes movimientos sociales. Empero, a diferencia del primero que derrocó a Díaz, en éste, que terminó con la caída de Huerta, las fracciones revolucionarias (llámese movimientos sociales) lucharon entre sí a fin de conquistar el poder político. Esta lucha se entablaría principalmente entre constitucionalistas y convencionistas. Sin embargo, antes de ocurrir todo esto, veamos con detenimiento cuáles fueron los antecedentes.

Como ya sabemos, la traición de Huerta culminó con la captura de Madero y Pino Suárez, sus renunciaciones y finalmente su asesinato. De aquel golpe militar resultó el Pacto de la Embajada, en el cual Huerta asumió la presidencia interina encargado de convocar a elecciones. Sin embargo, éstas no se llegaron a realizar ya que el propio Huerta a través de una serie de maniobras las aplazó constantemente.

Para marzo de 1913, Carranza y sus seguidores se levantaron en armas contra la dictadura Huertista bajo la bandera del Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913). En este documento se estableció el desconocimiento de la dictadura militar por haber violado la voluntad popular. Además, se nombraba a Carranza como encargado del poder ejecutivo, obligado a convocar elecciones. En el plan se nombró también al exgobernador de Coahuila primer jefe del ejército, encargado en primera instancia de restablecer un orden constitucional. De ahí que Carranza pasara a dirigir al ejército que desde entonces era constitucionalista.

El acierto de Carranza —similar al de Madero— fue que, tras desconocer el gobierno militar presidido por Huerta, pasó a encabezar un movimiento armado formado por distintas fuerzas sociales. Es decir, al igual que el derrocamiento de Díaz, la caída de Huerta fue el resultado de la convergencia de un movimiento pluriclasista. Sin embargo, una vez que se alcanzó el objetivo común de derrocar a Huerta, la alianza de clases se desintegró inmediatamente. Así, cuando se consumó la victoria a mediados de 1914 sobre el gobierno militar, los grupos revolucionarios se lanzaron a luchar entre sí para conquistar el poder político. En esas circunstancias el bando constitucionalista liderado por Carranza aprovechó la coyuntura expuesta en el Plan de Guadalupe para llegar al poder. En realidad, como señala Jorge Hernández Campos, el constitucionalismo que inaugura Carranza —y del cual surge Obregón— fue una vía y método hacia el poder (Hernández, 1976).

En realidad, puede considerarse que la verdadera lucha por el monopolio del poder se dio una vez que fue derrocado Huerta, pero hay que señalar que se agudizó aún más por las indefiniciones y contradicciones del Plan de Guadalupe, ya que despertaron dentro de los grupos populares —villismo y zapatismo— la desconfianza hacia el proyecto carrancista. En este plan:

Carranza afirma simultáneamente la validez de un orden constitucional (el de 1857), cuya restauración es finalidad suprema, niega luego que exista un orden constitucional, al menos no todavía. Después dice que pretender restablecerlo inmediatamente; volvería ilusorias las reformas sociales que urge establecer (Hernández, 1976: 148).

Las fuerzas populares empezaron a desconocer abiertamente a Carranza pues se dieron cuenta que luego de más de un año de haber lanzado el Plan de Guadalupe, éste había conducido a un cambio de gobierno sin atacar los problemas sociales básicos.

Por tal motivo, para tratar de resolver los principales problemas políticos, dar solución a las diferencias entre los bandos revolucionarios (especialmente entre villistas y zapatistas) y sobre todo implementar las transformaciones sociales que habían sido motor fundamental de la revolución iniciada en 1910, se convocó a una convención. A partir de entonces, la lucha por el poder se estableció entre constitucionalistas y convencionistas. Esta lucha se tenía que resolver por la vía de las armas, por lo que la victoria de cualquiera de los dos proyectos (constitucionalista o convencionista) iba a ser legitimada mediante y a través de la violencia militar.

Los trabajos de la convención celebrada en Aguascalientes comenzaron en octubre de 1914, con la participación de los movimientos populares, el villismo y el zapatismo, aunque sin estar presentes sus máximos exponentes. Sin embargo, Carranza, antes de que se dieran a conocer los primeros acuerdos de la convención, que apuntaban hacia una clara intención de dejarle fuera del juego político, realizó una maniobra. En ella utilizaba a Villa y su objetivo era intentar cambiar el fallo, negociando la entrega del poder e incluso su retirada del país en el caso de que se estableciera una especie de gobierno preconstitucional (Hernández, 1976).

La Convención, en calidad de Poder supremo de la Nación, nombró a Eulalio Gutiérrez presidente provisional, decidiendo con ello que Carranza entregara el poder. Ante la negativa de éste, se le declaró en rebelión y se puso a Villa al frente de la División del Norte para castigar la insurrección del caudillo de Cuatro Ciénegas (Hernández, 1976). A partir de aquella decisión se dio paso al enfrentamiento decisivo entre convencionistas y constitucionalistas.

Los convencionistas entre fines de 1914 e inicios de 1915 controlaron gran parte del territorio nacional, ello condujo incluso a la ocupación de la capital del país, en donde intentaron establecer su propio gobierno con alcance nacional. Llegaron a dominar desde el norte hasta el centro del país (Gilly, 1980). Esto fue sin duda el mayor alcance de los grupos populares. Los constitucionalistas en ese lapso fueron obligados a replegarse en las costas de Veracruz. En 1915, sin embargo cambia la situación: los convencionistas empezaron a perder el control del territorio nacional. Ello se debió en parte a las contradicciones generadas entre sus fuerzas fundamentales, que se tradujeron en la incapacidad para organizar un verdadero gobierno nacional. Aquí conviene señalar que tanto Villa como Zapata fueron líderes regionales sin proyección nacional. Mientras que Carranza y, sobre todo, Obregón eran verdaderos caudillos con una obra de alcance nacional. Por otra parte, estuvieron también los triunfos paulatinos del constitucionalismo a través de Obregón.

En realidad, los gobiernos surgidos de la Convención de Aguascalientes carecieron de un programa político alternativo al sustentado por el Constitucionalismo, de esta manera fueron condenados irremisiblemente al fracaso. Sin embargo, el golpe decisivo al movimiento popular campesino que culminó con la desarticulación de la División del Norte y el repliegue del zapatismo, fue posible gracias a la incorporación de los obreros al Constitucionalismo:

[...] por intermedio de Obregón, el encargado del poder ejecutivo busca reforzarse en los obreros. En efecto, sólo hasta que estalló el conflicto entre Villa-Carranza se unieron los obreros a la lucha. Para ese efecto, a 25 días de haber abandonado la capital ante el acoso de los convencionistas, Carranza firma un Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, uno de ellos fue el pacto que se firmó entre el Constitucionalismo y la Casa de Obrero Mundial. Se prometieron asimismo leyes agrarias, leyes fiscales, libertad municipal y legislación para mejorar las condiciones del peón rural, del obrero. Pero se insistió en que estas reformas debían ponerse en vigor cuanto antes durante la lucha (Hernández, 1976: 150-151).

La estrategia de Carranza era, por un lado, utilizar los servicios de la Casa del Obrero Mundial para enfrentar a Villa y posteriormente a Zapata y, por el otro, implementar

reformas sociales antes que los convencionistas para lograr consenso en algunos sectores de la población indefinidos o bien fuera de la esfera de influencia de las fuerzas populares. Con ello, Obregón pudo organizar a los batallones rojos formados por obreros, para enfrentar a la División del Norte; y tras una serie de luchas regionales en abril de 1915, Obregón logra derrotar a Villa en Celaya. A partir de esa fecha, la División del Norte quedó desarticulada y el villismo dejó de ser una fuerza social importante (Ulloa 1979). Así, liquidado Villa militarmente, parecía que los obreros habían dejado de ser útiles a Carranza, el paso siguiente era acabar con Zapata.

Mientras tanto, las comisiones agrarias designadas por los gobiernos convencionistas trabajaban sin problemas en territorio zapatista. Pero ante el avance constitucionalista hacia el centro del país se empezaron a dar importantes enfrentamientos entre las fuerzas zapatistas del sur y las de Carranza. Así, para mayo de 1916 las ciudades principales de Morelos fueron ocupadas por tropas constitucionalistas dirigidas por el General Pablo González (Meyer, 1980b).

Tras la eliminación de las fuerzas populares, Carranza decidió emprender la tarea de cubrir con la legalidad su triunfo militar y político, así como retomar los hilos conductores del país sobre la base de un gobierno fuerte con un ejecutivo investido de poderes omnímodos. Carranza había asimilado la experiencia de Juárez, Lerdo y Díaz para no caer en la contradicción entre fondo y forma de poder. Sin embargo, el caudillo de Cuatro Ciénegas se enfrentaba a la aplicación efectiva de los derechos sociales, que fueron motor principal del movimiento popular que acudió al llamado de la revuelta carrancista.

Para enfrentar la oposición de un sector radical del constitucionalismo, que demandaba la inclusión en éste de profundas reformas sociales que recogieran las exigencias populares y que permitieran reconstruir el régimen no sólo con base en la legalidad, sino con legitimidad, Carranza planteó la creación de un nuevo orden jurídico o en su caso la reformulación del de 1857.

El verdadero significado de la Constitución de 1917 fue por una parte, legalizar la concentración de poderes en el ejecutivo, es decir, darle un marco legal. Por otro lado, tuvo una importancia destacable en el hecho de reconocer formalmente los derechos sociales de



las masas populares. Con estos dos instrumentos poderosos, el régimen parecía entrar al terreno de la legitimidad y superar, de paso, la vieja contradicción entre fondo y forma de poder.

La importancia política de la Carta Magna residió fundamentalmente en la legalización de la concentración del poder gubernamental en el ejecutivo y en el reconocimiento formal de los derechos sociales de las clases fundamentales (especialmente de obreros y campesinos). Sin embargo, el establecimiento constitucional de un ejecutivo fuerte aunado a la existencia de un endeble sistema electoral, reforzó la naturaleza caudillista del gobierno (en especial de Carranza y Obregón), ya que al no bastar los medios legales-pacíficos para obtener y conservar el poder gubernamental se recurría a la violencia militar. Para hacer conciliables la existencia de un ejecutivo fuerte y de un sistema electoral —sin que esto implicara la inestabilidad política propia de los gobiernos caudillistas—, fue necesario orientar la lucha por el poder no en la sociedad civil, sino al interior del mismo grupo gobernante. Es decir, era necesaria la creación de un partido oficial, de un partido del gobierno, como sucederá años después.

Una vez iniciados los trabajos del constituyente de Querétaro, comenzaron también las hostilidades entre el grupo conservador de Carranza y el radical, presidido por Obregón. De esta manera, ante el Congreso Constituyente convocado para elaborar una nueva constitución, Carranza —encargado del poder ejecutivo— presentó la Constitución de 1857 reorganizada y con una nueva redacción (Hernández, 1976). Las reformas sociales, cuya implantación inmediata había servido para justificar el gobierno por decreto durante la etapa llamada preconstitucionalista y que habían sido materia del Decreto de Adiciones del Plan de Guadalupe en los momentos en que el constitucionalismo se vio amenazado por las fuerzas de Villa y Zapata, no fueron contempladas en el nuevo texto presentado al Congreso Constituyente. En contrapartida a la omisión deliberada de los derechos sociales, el proyecto de Carranza se inclinaba más por los cambios políticos.

Así, la preocupación se orientó principalmente a la separación de los poderes y sobre todo a la distribución de facultades entre el Ejecutivo y el Legislativo. Era natural que Carranza conociendo la experiencia del último tercio del siglo XIX se inclinara por reforzar los poderes del Ejecutivo, reconstruyendo así el régimen sobre un marco legal que

legitimara la concentración de poderes en el Ejecutivo. Bajo este contexto y una vez conocidas las intenciones de Carranza de no atender los puntos álgidos de las masas populares, el sector radical o reformista salió al paso. El primer choque entre el proyecto de Carranza y el del ala radical o reformista, se dio en torno al problema de la educación:

[...] la versión preparada por Mújica (a la sazón miembro del ala radical) se disparaba de la de Carranza, que garantizaba la libertad de enseñanza y estipulaba que sólo sería laica la que se impartiera en establecimientos oficiales. Mújica en cambio imponía el laicismo en los establecimientos particulares y excluía de la educación a las corporaciones religiosas (Hernández, 1976: 167).

En lo referente al problema de los derechos laborales, el proyecto de Carranza trataba de ello en términos muy vagos y generales. Por el contrario, el grupo reformista propuso adiciones muy claras y concretas como el establecimiento de una jornada máxima de ocho horas. Así, tras una serie de debates en torno a este punto del proyecto constitucional donde se puso de manifiesto una vez más la resistencia de Carranza a las reformas sociales:

El 23 de enero (de 1917) la Asamblea Constituyente aprobó por unanimidad el proyecto Rouaix como artículo 123. El artículo 123 en ese momento constituyó el conjunto de principios de protección al trabajo más avanzado del mundo, le dio a la revolución mexicana el orgullo de demostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros (Hernández, 1976: 168).

En lo referente al problema del subsuelo, es decir, al de los campesinos:

El proyecto de Carranza de artículo 27 estipulaba que la propiedad privada no podía ocuparse para uso público sin previa indemnización. Insatisfecha la asamblea procedió como en el caso del artículo 123 a reunir otra comisión. La comisión Mújica presentó la propuesta de Rouaix ampliada. Al cabo de nueve horas de debate, los delegados aprobaron el texto del artículo 27. Según Molina Enríquez, el postulado fundamental fue como dice el párrafo primero: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas entre los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares. A partir de ese principio, todos los latifundios quedaban sujetos a expropiación con el propósito de crear pequeñas propiedades o propiedades comunales (Hernández, 1976: 169).

Los tres artículos que recogieron de una u otra forma las exigencias populares, en su conjunto permitieron establecer una clara diferencia respecto al proyecto de constitución presentado por Carranza. Efectivamente, los artículos 3º, 27º y 123º, que fueron aprobados por los delegados al Congreso Constituyente y en los cuales se incluyeron los cambios promovidos por el grupo reformista, representaron un salto cualitativo en la orientación de un texto constitucional. Con ello, la Constitución de 1917 era la primera que consagraba los derechos sociales de las clases populares.

## EL ESTADO POSREVOLUCIONARIO

### **Pacificación del país y caudillismo (1914-1920)**

En febrero de 1917, la nueva constitución ya estaba lista y sería un poderoso vehículo para la reconstrucción del régimen. Sin embargo, en el transcurso de su elaboración había quedado clara una escisión al interior del propio grupo constitucionalista entre el sector antirreformista, con una concepción liberal individualista presidido por Carranza, y el sector reformista, de formación liberal pero con una clara inclinación por resolver los problemas sociales, dirigido por Obregón. La división entre estas dos concepciones de legitimar el poder se hizo manifiesta en diciembre de 1916, cuando el Congreso Constituyente quedó dividido en dos. A pesar de esta escisión, en el nuevo grupo en el poder se restablecería la unidad o, por lo menos, se llegaría a un acuerdo para las elecciones de mayo de 1917.

Así, en efecto, ante la proximidad de los comicios destinados a elegir presidente constitucional, la candidatura de Carranza fue aceptada por los principales grupos políticos, pues Carranza —a diferencia de Huerta— había tenido buen cuidado de dirigir la acción del grupo constitucionalista no como presidente, sino como primer jefe del Ejército Constitucionalista encargado del poder ejecutivo. Por tanto, el antiguo gobernador de Coahuila no se vio imposibilitado para presentarse como candidato presidencial:

[...] [Así mismo], la candidatura de Carranza fue apoyada por una amplia gama de partidos y organizaciones políticas que reflejaban la heterogeneidad del grupo revolucionario. La organización más importante dentro de esta coalición fue el Partido

Liberal-Constitucionalista (PLC), formado a fines de 1916 y cuya dirección estaba en manos de militares: los generales Benjamín Hill y Pablo González, con Obregón en el trasfondo (Meyer, 1980b: 159).<sup>48</sup>

En esa elección presidencial se estableció un acuerdo político, pues en 1917 no se presentó ningún otro candidato que le hiciera sombra al caudillo de Cuatro Ciénegas. En efecto, ningún caudillo militar del nuevo grupo gobernante se opuso a la candidatura de Carranza.

Bajo este clima de unidad coyuntural, las elecciones presidenciales se llevaron a cabo sin oposición en el mes de marzo de 1917. En ellas se proclamó el triunfo de Carranza, quien pasó a ocupar, ahora sí, el cargo de Presidente Constitucional.

Una vez que asume el poder, el presidente Carranza haría todo lo posible por no hacer efectivas las demandas sociales, es decir, haciendo uso de las facultades que le otorgaba la constitución, intentó obstaculizar la parte de ésta que había sido aprobada en su contra: los derechos sociales. Por ejemplo, en materia agraria:

En 1918 recibió de los gobernadores protestas porque la reforma agraria no avanzaba ni existía una reglamentación del artículo 27 constitucional. En octubre de ese año, redactó una iniciativa según la cual el gobierno daría a las parcelas un valor proporcional al costo de su expropiación. Los campesinos podrían ocuparlos si estaban de acuerdo con el precio, pagando un adelanto y pagando el resto de la suma en anualidades. La política de Carranza no estaba encaminada a estimular la explotación colectiva; como terrateniente medio que era tendía a la creación de una clase de pequeños propietarios. Entre 1915 y 1920 la administración carrancista resolvió apenas 267 expedientes y se dotaron 225 mil hectáreas (Hernández, 1976: 172).

No cabe duda que el gobierno de Carranza estaba dando marcha atrás a la demanda principal del movimiento armado: la restitución de tierras y la organización colectiva. En su lugar, quiso implantar la pequeña propiedad y la explotación individual.

En materia laboral, el gobierno carrancista no hizo efectivo el artículo 123, además se desconoció el derecho de huelgas. Así ocurrió en la huelga de maestros en el Distrito

---

<sup>48</sup> Otras agrupaciones que apoyaron a Carranza menos significativas fueron por ejemplo el Partido Racionalista Republicano, el Club Liberal Jesús Carranza, la Liga de empleados constitucionalistas, etcétera.

Federal. En mayo de 1919, las fuerzas federales rompieron una huelga en Tampico en contra de la transnacional *Pierce Oil Corporation*. En cuanto a la organización laboral, en 1918 Carranza —para anticiparse a la formación de un sindicato nacional independiente de trabajadores— mandó celebrar en Saltillo una convención promovida y pagada por el gobierno. De ésta surgió la CROM bajo la presidencia de Luis N. Morones (Hernández Campos, 1976). Ante esto, quedó claro que la administración carrancista fue un gobierno anti-obrero que reprimió cualquier intento de organización independiente de trabajadores. Ello sin duda atentaba contra nuestro flamante artículo 123 constitucional.

En lo referente a la cuestión educativa, el caudillo de Cuatro Ciénegas hizo todo lo posible por frenar la aplicación del artículo tercero. Mediante una serie de medidas que no prosperaron, pretendió regresar al clero algunas propiedades que le habían sido expropiadas desde la época de Juárez.

Las relaciones entre la Iglesia y el gobierno federal evolucionaron satisfactoriamente y, a finales de 1918, Carranza presentó dos iniciativas para modificar los artículos 3 y 130. La correspondiente al 3º decía que es libre el ejercicio de la enseñanza; pero ésta sería laica en establecimientos oficiales. La relativa al 130 revocaba la prohibición de que los sacerdotes extranjeros ejercieran su ministerio, les retira a los Estados la facultad de restringir el número de sacerdotes (Hernández, 1976: 173).

En esto Carranza intentaba restablecer el dominio ideológico del clero para mantener en el atraso político a las clases populares. Era obvio que el caudillo de Cuatro Ciénegas prefiriera eso a que las clases populares se organizaran fuera del ámbito estatal, pues ello significaba una amenaza al propio régimen revolucionario.

La ideología antirreformista cubrió todo el gobierno de Carranza. En la reconstrucción del régimen, Carranza no orientó para nada su gobierno a satisfacer los intereses de los grupos populares, con cuya ayuda pudo destruirse el antiguo régimen. En la práctica, el gobierno de Carranza no distaba mucho de los gobiernos de fines del siglo pasado, pues en efecto, el restablecimiento de la concentración de poderes en el ejecutivo fue sin duda su preocupación fundamental. Sin embargo, la concepción de Carranza chocó con la visión reformista-populista de un sector del grupo revolucionario. Las diferencias

entre estas dos concepciones en torno a mantener y ejercer el poder se agudizaron a lo largo del gobierno constitucional de Carranza (así por ejemplo el asesinato de Zapata fue mal recibido por una buena parte del ejército). Sin embargo, las diferencias en el grupo revolucionario hicieron crisis en el momento en que Carranza decidió imponer a su sucesor, pretendiendo con esto dejar fuera del camino al poder al General Álvaro Obregón, vencedor de Villa y Zapata además de gran conocedor de las masas:

Desde finales de 1918 era un secreto a voces que muy pronto se presentarían en la palestra electoral dos de los militares más importantes del Carrancismo, Álvaro Obregón y Pablo González. Como para 1919 el presidente no se manifestaba abiertamente por ninguno de los dos, los observadores y los precandidatos empezaron a sospechar que el líder coahuilense no se proponía apoyar a ninguno de ellos, sino a un tercero. En 1919 y contra la voluntad de Carranza, Obregón anunció que se proponía presentarse como candidato en las próximas elecciones presidenciales... la manera como la candidatura del sonorenses fue anunciada, desconociendo de hecho la autoridad política de Carranza, selló la ruptura entre Obregón y el presidente. La disciplina política del grupo en el poder se puso a prueba y el resultado fue que muchos de sus miembros desafiaron abiertamente a Carranza y se afiliaron al grupo de Obregón algunos, y otros al de Pablo González (Meyer, 1980b: 161).

Por otro lado Carranza, al conocer las pretensiones presidenciales de dos de sus generales más notables, anunció la presentación de un tercero. Su candidato no sería militar, sino civil, para intentar acabar con el predominio del ejército e iniciar la era del poder civilista, que era según Carranza la única vía de respetar las formas institucionales. El elegido fue el Ingeniero Ignacio Bonillas, embajador de México en Washington. El problema de fondo de la candidatura de Bonillas no era sólo su carácter civil, sino su carencia casi absoluta de una base de poder. En efecto, las posibles ventajas que argumentó Carranza entre un gobierno civil y un militar, nunca fueron apoyadas por el grupo revolucionario, puesto que el poder se disputaba desde 1910 por la vía de las armas. Es decir, la sede real del poder estaba en manos del ejército, de los Señores de la Guerra. Además, a todas luces resultaba inconcebible que el caudillo de Cuatro Ciénegas hubiese pensado en alguien ajeno al grupo revolucionario, al grupo militar (Matute, 1980).

### **Autoritarismo caudillista**

En los umbrales del Constituyente de Querétaro encontramos al sonoreense Álvaro Obregón como jefe indiscutible del ala radical del constitucionalismo, es decir, del sector victorioso que a merced de su capacidad para atraer a los sectores populares había salvado a Carranza de ser aniquilado por Villa. Obregón supo ser intermediario entre el conservadurismo de su superior y la impaciencia de la joven ala militar del grupo revolucionario —con Villa reducido a la capacidad de bandolero y Zapata encajonado en Morelos— y recogió las demandas populares (Hernández, 1976). En efecto:

Obregón fue capaz de saltar por encima de los límites del carrancismo, se sirvió de los zapatistas en su lucha contra Huerta, los hizo a un lado cuando cayó el huertismo, los combatió después cuando aliados de Villa se pusieron al lado de la convención; pero no fue adverso al zapatismo como tal (Hernández, 1976: 159).

Por todo ello, Obregón fue sin duda el artífice central del triunfo constitucionalista y pieza angular en la reconstrucción del régimen.

Las aspiraciones presidenciales del "manco de Celaya" se hicieron ostensibles antes del inicio de su campaña formal, a mediados de 1919. En efecto, en 1917 después de ser elegido Carranza, el sonoreense renunció a la Secretaría de Guerra. Ese mismo año visitó Sonora, Sinaloa y los Estados Unidos, donde se entrevistó con el presidente Wilson. Desde entonces se especulaba que Obregón se perfilaba a suceder a Carranza. Sin embargo, ante la decisión de este último de querer imponer al Ingeniero Bonillas para sustituirlo, la transmisión pacífica del poder se vio nuevamente frustrada. En realidad la postulación de Obregón fue el resultado no de la acción de una organización política de un partido, sino un acto de voluntad individual (Matute, 1980). Más adelante lo apoyarían algunos partidos y organizaciones políticas (Meyer, 1980b).<sup>49</sup>

Para eliminar a Obregón de la contienda electoral, Carranza trató de involucrar al Caudillo de Sonora en un intento de rebelión. Sin embargo, Obregón y un buen número de

---

<sup>49</sup> Dentro de los partidos que apoyaron y promovieron la candidatura de Obregón, figuraron: El Centro Director Obregonista dirigido por Benjamín Hill; el partido laborista, de donde surgió la CPCM; el partido Nacional Cooperatista, formado en 1917 por Jorge Prieto Tarseus; el Partido Socialista de Yucatán, dirigido por Felipe Carrillo Puerto (*La Revolución Mexicana y sus elecciones presidenciales*).

generales anticarrancistas se levantaron en armas bajo la bandera del "Plan de Agua Prieta", cuyo motor original fue la defensa de la democracia y la soberanía del estado de Sonora.

El Plan de Agua Prieta (Matute, 1980),<sup>50</sup> como muchos otros, puede asemejarse a planes que llevaron al poder a Díaz o Carranza. Su objetivo real —como los otros— fue la toma de poder; sin embargo, a diferencia de otros planes este último tiene lo suyo propio. Por ejemplo, desconoció al presidente en turno, también desconoció a algunos gobernadores de los estados. No obstante, un punto básico del plan fue que asumió la autoridad de la Constitución de 1917. El jefe supremo de la rebelión fue un civil, Adolfo de la Huerta, y la máxima autoridad militar estaba en manos de Plutarco Elías Calles; en el trasfondo de éstos estaba indudablemente Obregón (Matute, 1980). La rebelión orquestada por el grupo de Sonora inmediatamente comenzó a expandirse por todo el país en poco tiempo y con sorprendente rapidez. La situación en el territorio nacional era favorable para los rebeldes de Agua Prieta.

Ante ello, en los primeros meses de 1920 se consumó el triunfo sonorenses. Así, en Tlaxcalantongo fue asesinado Carranza en una emboscada que fue realizada por agentes originalmente ajenos a la revolución. Lo relevante de Agua Prieta fue que a esta rebelión se unieron numerosos grupos rebeldes que operaban en el país, la unificación de ellos realizada por Obregón fue decisiva para eliminar a Carranza (Matute, 1980).<sup>51</sup> Con la desaparición del "Rey Viejo", el Caudillo de Sonora se convirtió en el líder indiscutible del grupo gobernante.

Por otro lado, la rebelión triunfante de 1920 —al igual que todas las anteriores—se comprometió de inmediato a celebrar elecciones. En las primeras a cargo del Congreso, se designó a Adolfo de la Huerta como presidente interino, quien gobernaría de mayo a

---

<sup>50</sup> Lejos de ser la causa del enfrentamiento entre el gobernador de Sonora Adolfo de la Huerta y el presidente Carranza, se suele considerar al litigio entre ese Estado y la federación por la soberanía de los ríos sonorenses como la fase inicial del conflicto. Sin embargo, ya en pleno enfrentamiento entre Carranza y la trilogía sonorenses, el pretexto de la soberanía de los ríos pasa a segundo plano (*La Carrera del Caudillo*).

<sup>51</sup> Entre los que acudieron al llamado de Agua Prieta pueden nombrarse a elementos tan disímiles como los Zapatistas de Genovevo de la O. o como los guardias blancos de Peláez (*La Carrera del Caudillo*)



noviembre de 1920, una vez que hubiese cumplido con las tareas de reorganizar el gobierno, restablecer la paz y convocar a elecciones generales (Matute, 1980)<sup>52</sup>.

Cabe señalar que con la caída de Carranza se puso fin a los cambios de poder a través de rebeliones militares. Agua Prieta fue la última revuelta militar triunfante, ninguna otra volvió a tener éxito. Sin embargo y a pesar de lo anterior, el ejercicio del poder continuaba legitimándose por la vía de las armas.

Por otro lado, si bien es cierto que tras la victoria de Obregón y del grupo Sonora el grupo gobernante fue más homogéneo, también fue verdad que las escisiones en su seno distaban mucho de desaparecer.

#### *Adolfo de la Huerta (primero de la trilogía sonorensis)*

La gestión gubernamental de Adolfo de la Huerta estuvo determinada por la limitación temporal de su mandato, desde el 1 de junio hasta el 30 de noviembre de 1920. Empero, en ese corto tiempo, de la Huerta logró crear una imagen política nacional para mantenerse una vez que terminara su interinato como hombre de influencia y prestigio popular. La única desventaja —quizá a la postre decisivo— fue que Adolfo de la Huerta haya sido un civil y no un militar como sus correligionarios.

El período de de la Huerta estuvo orientado a iniciar el proceso de conciliación y unificación del grupo revolucionario, proceso que había puesto a la cabeza a la trilogía sonorensis. Por otra parte, Adolfo de la Huerta restablece la supremacía del poder central sobre los estados, se abre también en estos seis meses un período de acercamiento con los caudillos regionales que se habían enfrentado a Carranza y, lo más importante, el gobierno interino de Adolfo de la Huerta llevó a cabo una serie de compromisos con las clases populares. Sin duda, el triunfo político más importante del presidente de la Huerta lo constituyó la rendición del “Centauro del Norte”, Francisco Villa (Matute, 1980). A éste le siguieron la subordinación de Manuel Peláez, que junto con 6 mil hombres fueron incorporados al ejército regular. Asimismo, el presidente civil logró la incorporación al

---

<sup>52</sup> La votación en la cual fue elegido de la Huerta fue copiosa, en favor de éste último, fueron 200 votos, contra 28 de Pablo González, uno para Antonio I. Villarreal y otro para Fernando Iglesias Calderón.

ejército regular de los generales zapatistas que se mantenían en armas, comandados por los Generales Genovevo de la O. y Gildardo Magaña.

Otro elemento relevante del gobierno interino fue la preocupación por considerar a la sociedad civil dentro del esquema de funcionamiento del régimen. En especial fue importante el trato que a obreros y campesinos dio el presidente de la Huerta. Por un lado, las relaciones con los trabajadores dieron un giro respecto al gobierno de Carranza. En efecto, los obreros organizados ganaron posiciones importantes mediante la vinculación de sus principales líderes al aparato estatal. Esta nueva modalidad amplió una serie de concesiones a dirigentes obreros, así como la satisfacción de algunas demandas al movimiento obrero a cambio de lealtad y respaldo al gobierno, es decir, a cambio de cierto consenso popular al proyecto sonoreense.

Los compromisos con los campesinos fueron establecidos básicamente con el núcleo zapatista; sin embargo, el compromiso gubernamental se extendió más tarde a otras regiones. La reforma agraria en este corto lapso tuvo una fuerte aplicación, la toma de tierras encontró apoyo y, en algunas ocasiones, fue promovida por el gobierno federal a través de los estados. Además, para hacer efectivo el compromiso con los campesinos se creó un programa nacional de reparto que alcanzó la repartición de 165,947 hectáreas concedidas por dotación y restitución a 128 pueblos según nos indica Pozas Horcasitas (1982). Más tarde, se fundó el Partido Nacional Agrarista, PNA, y se crearon las ligas de comunidades agrarias. Sin embargo, el paso más importante con respecto al asunto agrario fue la promulgación de la Ley de Tierras Ociosas, en la cual se declaraban de utilidad pública las tierras de labor. Con ello la nación quedaba facultada para disponer temporalmente y para fines agrícolas de aquellas tierras que fueran laborables y que sus legítimos dueños no cultivaran. Los ayuntamientos serían los instrumentos encargados de hacer efectiva esta ley. Gracias a esto la dotación de tierras se amplió considerablemente, destacando siempre la diferencia con el gobierno anterior (Matute, 1980). Adolfo de la Huerta inauguró un modelo y una forma de ejercer y mantener el poder que implicó necesariamente la inclusión - participación de las clases populares en la reconstrucción del régimen.

### *Álvaro Obregón (segundo de la trilogía sonoreense)*

Álvaro Obregón asume el poder en diciembre de 1920. Su periodo (1920-1924) se inicia bajo un clima de relativa estabilidad política y con dos tareas fundamentales: consumir la pacificación del país y fortalecer la autoridad del poder central depositada en un caudillo militar.

Por otra parte, el proceso de pacificación implicó una serie de prerrogativas políticas y económicas a los caudillos locales o regionales. Entre las prácticas más comunes estuvieron la expropiación, las prebendas y contratos de obras públicas a favor de estos caudillos. A través de ello el gobierno lograba que muchos caudillos militares se retiraran del terreno político para disminuir a su vez la presión en la lucha por el poder.

A propósito de lo anterior, la lucha por el poder entre los Señores de la Guerra fue una de las características básicas de la década de los años veinte. Durante esta década, el proceso político del país retomó el esquema de centralización y fortalecimiento del ejecutivo. Cada nuevo golpe militar descomponía el equilibrio de poder construido a base de alianzas y lealtades caudillescas. No obstante, en la cúspide de esta compleja red nacional de intereses diversos, se encontraba Obregón, único caudillo que pudo mantener la cohesión y el equilibrio del nuevo grupo gobernante (Pozas, 1982). Sin embargo, a pesar de la figura del Sonorense, la transmisión pacífica y ordenada del poder estaba lejos de consumarse. Si bien es cierto que el nuevo equipo gobernante mantuvo la unidad gracias al liderazgo de Obregón, las diferencias entre éste habrían de hacerse ostensibles, en especial en el momento del relevo en el poder. Esto se presentó en 1923, cuando la coyuntura electoral generó un conflicto en el grupo gobernante que fue quizá el más importante del período posrevolucionario.

La decisión de Obregón de promover como su sucesor a Calles, debido a la eficiente labor realizada en la Secretaría de Gobernación, provocó la oposición de notables miembros del grupo gobernante pues no se inclinaban por aquel candidato. Así, cuando en 1923 el Partido Socialista del Sureste (PSS) declara a Calles como su candidato a la Presidencia, en poco tiempo se hizo evidente que Obregón apoyaba esta candidatura. Para el cinco de septiembre de ese mismo año, Calles aceptó oficialmente su postulación. Ante

esto, el Partido Nacional Cooperatista, el de mayor fuerza en el Congreso, luego de serias diferencias con Obregón, empezó a apoyar la candidatura del entonces Secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, quien después de muchos titubeos decidió aceptar la postulación como candidato de la oposición. Para ello se formó el Comité Pro de la Huerta, a instancias de los cooperatistas.

Más tarde, el expresidente interino y aliado inicial de Obregón junto con sus partidarios —entre los cuales estaban importantes jefes militares— consideró inútil esperar hasta las elecciones para reclamar el poder, pues sabían que los resultados oficiales no les favorecían. Por ello, entre fines de noviembre de 1922 y principios de diciembre de 1923, iniciaron una nueva rebelión militar (Meyer, 1980). Así, en franca oposición al gobierno de Obregón, el siete de diciembre desde Veracruz, de la Huerta acusó al exlíder del sector reformista del constitucionalismo de haber provocado una nueva guerra civil por haber violado reiteradamente la voluntad popular en los comicios de San Luis Potosí, Michoacán, Zacatecas y Coahuila. Además y aún más importante, lo acusó igualmente de tratar de imponer por la fuerza a Calles, cuyo fin último era preparar su reelección —la de Obregón— en 1928 (Meyer, 1980).

La rebelión de la huertista fue un conflicto por el poder como muchas otras. La causa fundamental fue la misma que la de Agua Prieta: en efecto, en 1923 Obregón hizo lo mismo que Carranza: imponer a su sucesor. Sin embargo, a diferencia de la primera, ésta última imposición sí sería exitosa. A pesar de que la rebelión encabezada por de la Huerta puso a prueba la unidad del grupo revolucionario, para febrero de 1924 la rebelión había sido prácticamente controlada. Obregón y sus seguidores habían quebrado la espina dorsal de la sublevación y con ello Calles pudo iniciar su campaña.

El fracaso de esta rebelión militar marcó el fin también del partido cooperatista, que a su vez había sido instrumentó decisivo en la destrucción del Partido Liberal Constitucionalista (Meyer, 1980). Tras la derrota de los *delahuertistas*, se vislumbró por primera vez la necesidad de crear un instrumento en el cual se dirimieran las diferencias en el grupo gobernante, sin que ello degenerara en la inestabilidad política de un gobierno caudillista.

*Eliás Calles (tercero de la trilogía sonorenses)*

Durante el gobierno de Obregón la clase obrera organizada a través de la Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM, logró convertirse en el sector más fuerte del país. La CROM se convirtió en un importante recurso de legitimidad y de control de las demandas obreras en el aparato estatal. Tanto Obregón como Calles, desde la Secretaría de Gobernación, contribuyeron a convertir a la CROM y al Partido Laborista en organizaciones de carácter nacional y en verdaderos espacios de poder condicionados a apoyar el proyecto político de los sonorenses con el frente agrario-campesino.

Entre 1910 y 1920 había desaparecido prácticamente la organización social en el campo. El movimiento armado en esa década había dejado sin tierra a parte importante de la población campesina. Por ello, un elemento fundamental de la fuente de poder de los gobiernos revolucionarios provenía precisamente de la capacidad para movilizar a los campesinos, de ahí que la invasión de tierras fuese un recurso para la reivindicación de la masa campesina.

Obregón implementa durante su gobierno una serie de medidas con base legal encaminadas a la atención de las demandas campesinas. Entre el 1 y el 28 de junio de 1921, se promulgaron las leyes de ejidos con el fin de encauzar la ocupación violenta de las tierras; el 14 de septiembre de ese mismo año, se decretó la creación de las colonias agrícolas; el 22 de noviembre se fundó la Procuraduría de los Pueblos; y el 20 de diciembre se expidió el decreto a través del cual el jefe del ejecutivo adquirirla plena influencia y facultad para hacer dotaciones provisionales a los pueblos. El 10 de abril de 1922, haciendo uso de ese poder que el decreto anterior le confería, expidió una ley agraria en la cual ampliaba la reglamentación de las tierras. Más tarde, el 22 de agosto de 1923, se crearon por decreto colonias en Quintana Roo y se autorizó la edad de 18 años como suficiente para la petición de tierras (Pozas, 1982). Es lógico pensar que mediante este conjunto de medidas destinadas a atender a los campesinos, el gobierno de Obregón en el fondo se preocupaba por controlar el proceso social en el campo.

Por otra parte, la producción en el campo estaba paralizada, debido al creciente abandono de las tierras provocado por la lucha armada. En 10 años de lucha campesina,

ningún gobierno (salvo el interino de Adolfo de la Huerta) se había preocupado por dar solución a las demandas agrarias. Por tanto, el gobierno de Obregón se enfrentaba a una exigencia legítima consagrada constitucionalmente: el reparto de tierras. Ante esto, Obregón se inclinó por atender este reclamo campesino vital, aunque para ello hubiese afectado los intereses de la burguesía rural:

Frente a la demanda de los llamados agraristas, los hacendados y propietarios acudieron a la intimidación y la violencia a fin de frenar el reparto agrario. En Orope (Michoacán) el 12 de febrero de 1921, fueron asesinados 12 campesinos como respuesta a una solicitud de tierra. En Veracruz se organizaron las llamadas guardias blancas, grupos armados que perseguían y mataban a los campesinos que solicitaban el reparto de tierras. Ante la posición adoptada por los propietarios agrícolas, Obregón ratificó el acuerdo del 20 de octubre de 1921, mediante el cual se armaba a los campesinos y se les convertía en reserva de la guardia nacional. La Comisión Nacional Agraria impulsó la formación de las ligas de comunidades agrarias en todos los estados de la República. El 5 de mayo de 1923 se celebró el primer Congreso Nacional Agrarista con la asistencia de Obregón. La organización de los campesinos llegó a tener magnitudes significativas como en el caso de Veracruz y en Yucatán (Pozas, 1982: 88-89).

El proyecto de Obregón para consolidarse requería extender su base social de apoyo, por ello los grupos campesinos representaban una parte importante en su gobierno, pues de paso — junto a los obreros— se convertían en otra fuente de legitimidad.

En 1923 Adolfo de la Huerta había acusado a Obregón de estar preparando su reelección para 1928. La acusación del expresidente interino al cabo de unos años sería comprobada. De hecho, la influencia política de Obregón era tal que se mantuvo incluso después de concluir su mandato. El liderazgo del sonorenses sin duda seguía teniendo vigencia, ello condujo a una consecuencia natural de la dominación carismática propia de los gobiernos caudillistas: la reelección. A pesar de esto, esta última en el caso de México, enfrentó serias resistencias en un sector del grupo gobernante. Así, por ejemplo, este grupo antirreeleccionista empezó a buscar un candidato viable para suceder a Calles, que no fuera Obregón. En 1926 se manejaba los nombres de dos figuras militares pertenecientes inicialmente al llamado Grupo Sonora. Uno era el General Arnulfo R. Gómez, jefe de Operaciones Militares en Veracruz; el otro, el General Francisco R. Serrano, joven militar

con una sólida trayectoria política (Meyer, 1980b).<sup>53</sup> A Arnulfo R. Gómez se le identificó con Calles, mientras que a Francisco R. Serrano se le señaló inicialmente como de la preferencia de Obregón.

Sin embargo más tarde, para 1927, esos dos candidatos decidieron unirse; la explicación de esa alianza entre Serrano y Gómez se debió a que pese a la oposición de Morones y la cúpula laborista, el Congreso terminó por acatar una modificación al párrafo segundo del artículo constitucional que abría la posibilidad de reelección para el cargo de presidente por una sola vez, siempre y cuando no fuera inmediata (Meyer, 1980b). Y por si esto fuera poco, al año siguiente, en 1928, se eliminó el límite que sólo permitía una reelección; asimismo en ese año el período presidencial se ampliaría de cuatro a seis años. Estas medidas promovidas por los obregonistas, las cuales Calles tuvo que aceptar, provocaron una nueva escisión en el grupo gobernante. Así, el bando antiobregonista se agrupó en torno a Vito Alessio Robles, quien reactivó el partido nacional antirreeleccionista con toda una herencia maderista. Posteriormente, para el 25 de junio, esta organización se inclinó a favor de la candidatura del General Arnulfo R. Gómez. Por su parte, el General Serrano promovió la creación de un partido nacional revolucionario que respaldaría su propia candidatura.

Ante esta oposición antirreeleccionista, Obregón anunció oficialmente el 26 de junio lo que ya se esperaba, que él sería el candidato oficial a la próxima contienda presidencial. Para apoyar al sonoreense se creó el Centro Director Obregonista, al frente del cual quedó Aarón Sáenz. Mientras tanto, el Partido Nacional Agrarista e incluso el Partido Laborista se sumaron al bando Obregonista (Meyer, 1980b).

Por su parte, las campañas electorales de los candidatos no oficiales pronto se vieron concluidas. En efecto, si un gobierno caudillista tomaba el poder por la vía de las armas, era de esperar entonces que por la lucha electoral nunca conseguirían llegar a él. Así, se puede explicar que siguiendo ejemplos anteriores, Serrano y Gómez decidieran abandonar los enfrentamientos verbales para entrar en el terreno de los hechos. De esa

---

<sup>53</sup> En 1926 el General Francisco Serrano asumió el gobierno del Distrito Federal, renunciando al mismo en mayo de 1927 para lanzar su candidatura presidencial.

forma, en octubre de 1928 los generales opositores intentaron unirse para fraguar un golpe militar que finalmente no se logró. Ante esto, el General Serrano fue hecho prisionero en Cuernavaca y fusilado sin mayores formalismos. La misma suerte corrió Arnulfo R. Gómez, quien después de una endeble resistencia en Veracruz fue hecho prisionero y posteriormente fusilado.

Eliminados los representantes de la disidencia del grupo gobernante, la reelección de Obregón quedaba asegurada. A partir de entonces, la campaña del caudillo sonoreño pudo iniciarse desde Hermosillo. Sin embargo, ésta se desarrolló en un clima de tensiones políticas. Por un lado se encontraba la oposición armada de los rebeldes cristeros iniciada en 1926. El apoyo de Calles a la candidatura de Obregón hizo pensar a los cristeros que éste último continuaría la política anti eclesiástica de Calles. Ello provocó que Obregón y sus partidarios fueran el blanco de varios atentados perpetrados por católicos en plena campaña (Pozas, 1982).<sup>54</sup> Por otro lado, encontramos a una facción de la cúpula militar gobernante que aún —y a pesar de la suerte de Serrano y Gómez— veían en la reelección de Obregón una seria amenaza para sus aspiraciones políticas.

Fue en este clima en el que se realizaron las elecciones el 1º de julio de 1928 para presidente y legisladores federales. Obregón era candidato único y su triunfo fue contundente. Según Lorenzo Meyer, 1, 670, 453 votos favorecieron a Obregón, mientras que ningún otro candidato obtuvo un sólo voto (Meyer, 1980b).

Sin embargo, Obregón no llegaría a ocupar por segunda vez la presidencia. Así, el 17 de julio, a pocos días de haber obtenido el triunfo electoral y durante un acto en que celebraba su victoria, fue asesinado por un militante católico que alegó en su defensa que servía a Dios y combatía a los enemigos de la Iglesia (Pozas, 1982).

Hasta aquí conviene señalar lo siguiente. Desde el triunfo del constitucionalismo hasta la muerte de Obregón, se generó una contradicción que explica la inestabilidad política de los gobiernos caudillistas. Esta última se expresó entre la existencia de un marco legal en el cual formalmente se adquiere el poder (sistema electoral) y un ejecutivo fuerte

---

<sup>54</sup> Entre los atentados, puede mencionarse el realizado el 13 de septiembre de 1927 por la liga nacional de la defensa de la libertad religiosa. En esa ocasión se intentó dar muerte a Obregón a través de un atentado dinamitero a su auto.



dotado constitucionalmente de poderes omnímodos. El resultado fue que los gobiernos caudillistas, al no encontrar en los medios legales-electorales la legitimidad para conquistar o conservar el poder, recurrieron a la violencia militar, tal fue el caso de Carranza, Obregón y Calles:

Lo que no se reprocha, no sin razón, al sistema electivo aplicado al jefe de Estado es ofrecer un cebo tan fuerte a la consecución de poder que a menudo no siéndoles suficientes los medios legales echan mano de la fuerza cuando el Derecho llega a faltarles. Los peligros de un sistema de elección crecen pues en proporción directa de la influencia ejercida por el ejecutivo sobre los negocios del Estado. Querer a la vez que el representante del Estado permanezca armado de un vasto poder y sea electo es, expresar dos voluntades contradictorias (Tocqueville, 1977: 129-130).

En efecto, el alimento natural de los gobiernos caudillistas fue la violencia militar. Fue por ello que cualquier grupo político se declaraba legítimo para tomar el poder, no esperando a conquistarlo por la vía electoral. El resultado de esto fue la creación de un clima de inestabilidad política permanente. Un gobierno caudillista destruye o ataca el orden legal, los límites y las normas son las que fija el propio líder carismático; por lo tanto obtiene su legitimidad de su propio fondo, independientemente de todo factor externo.

Pero el asesinato de Obregón rompió el endeble equilibrio interno del grupo en el poder. Esto provocó una crisis política que, sin embargo, representaba una oportunidad histórica para encauzar el régimen de una vez y para siempre sobre el camino de la institucionalidad. Tras ello, el proyecto callista se había propuesto la consolidación del régimen pero no había alcanzado sus objetivos. Durante el cuatrienio 1924-1928 el poder gubernamental no pudo crear un instrumento en el cual las fuerzas sociales dominantes dirimieran sus diferencias al margen de la violencia militar.

Tras el asesinato de Obregón, Calles intentó mantener la unidad del grupo gobernante. Para lograr esto el sonoreense había pensado ceder el poder a un militar que le fuese fiel al mismo tiempo que fuera aceptado por el bando obregonista; es decir, pensó en un militar capaz de conciliar a los bandos políticos y con ello mantener la unidad del grupo gobernante. Como una segunda alternativa estaba la posibilidad de que el propio Calles

continuara en el poder, haciéndose reelegir o prorrogando su mandato (Garrido, 1982).<sup>55</sup> Finalmente, existía la opción de crear una organización que asegurara la transmisión ordenada y pacífica del poder y que pudiera ser aceptada por las principales fuerzas políticas. Esta última salida brindaba la posibilidad de reestructurar la organización del poder en México.

Calles se inclinó por la última posibilidad. Pero para poder hacerla viable era necesario superar serios problemas que le permitieran crear las condiciones necesarias para anunciar tal objetivo. Así, ante las acusaciones de verse involucrado en el asesinato de Obregón, Calles puso al frente de la investigación destinada a encontrar a los culpables del magnicidio a un obregonista, el General J. José Ríos Zertuche. Acto seguido, sacrificó a un aliado político, Luis N. Morones, y la CROM. La medida tenía como objetivo romper cualquier vínculo con la principal organización opositora al grupo obregonista.

El éxito de las medidas permitió a Calles mantener la calma en la principal sede de poder: el ejército, y así pudo lograr que bajo ninguna vía, un militar asumiera el poder. El éxito de Calles fue rotundo, los generales aceptaron el compromiso y el 25 de septiembre, con 277 votos a favor y sólo dos abstenciones, Emilio Portes Gil, un abogado, fue designado presidente provisional (Meyer, 1977). La designación de Portes Gil era una solución parcial a la crisis, pero que permitió a Calles ganar tiempo y mantener la frágil unidad del grupo gobernante. En efecto, Portes Gil no representaba un instrumento que provocara escisiones en el ejército. Además, el presidente provisional contaba con la simpatía del grupo obregonista, ya que el tamaulipeco había hecho ostensible su oposición a quien en esos momentos era el principal enemigo de los obregonistas: Morones y la CROM (Meyer, 1980b).<sup>56</sup>

La respuesta de Calles a la crisis no tenía posibilidades de durar mucho tiempo, en cualquier momento podían brotar signos de descontento que podrían desembocar en una escisión de graves consecuencias para el grupo en el poder. Por tanto, la superación

---

<sup>55</sup> Ante la situación de emergencia que vivía el país algunas agrupaciones políticas pidieron la prorrogación de su mandato a Calles.

<sup>56</sup> Emilio Portes Gil había transitado por casi todos los partidos existentes; en 1923 fue presidente del Congreso del Partido Nacional Cooperatista (PNC), exgobernador de Tamaulipas y, quizá lo más importante, en su estado natal era el jefe absoluto del Partido Socialista Fronterizo.

definitiva de la crisis se enfrentaba a ese problema de fondo. Por ello era necesario crear un organismo que, al tiempo que mantuviera la unidad del grupo gobernante, estableciera las reglas formales y reales en la lucha y la transmisión del poder.

En el último informe del presidente Calles, el proyecto de superación definitiva de la crisis se daba a conocer:

La desaparición del presidente electo (señaló Calles en su último informe presidencial) ha sido una pérdida irreparable que dejaba al país en una situación particularmente difícil, había que advertir que el vacío creado por la muerte de Obregón intensificaba necesidades y problemas de orden político ya existentes y que resultaban de la urgencia cada día mayor de acomodar derroteros y métodos políticos de gobierno; todo esto determinaba la magnitud del problema, pero la misma circunstancia de que quizá por primera vez en la historia de México se enfrentaba a una situación en que la nota dominante era la falta de caudillos que debían permitir, orientar definitivamente la política del país por el rumbo de una verdadera vida institucional procurando pasar de una vez por todas, de la condición histórica del país de un hombre a la nación de Instituciones y Leyes. No volvería el actual presidente a ocupar esa posición pues no necesito recordar cómo estorban los caudillos y cómo imposibilitan y retrasan el desarrollo pacífico evolutivo de México. Todos estos hechos y factores debían ayudar a la consecución de varios ideales, de los cuales los más importantes eran: la entrada definitiva de México al campo de las instituciones y las leyes y al establecimiento para regular la vida política de reales partidos nacionales orgánicos que hicieran olvidar en lo sucesivo a los hombres como condición fatal y única para la vida y la tranquilidad del país. No procedería yo honradamente si no insistiera sobre los peligros de todo orden que puede resultar de la desunión de la familia revolucionaria.<sup>57</sup>

El punto culminante del proyecto de Calles debía conducir —como él mismo lo manifestó— a la integración de una gran formación política de todos aquellos que habían participado en el movimiento armado, de un partido de la revolución cuya implantación debía permitir que se dieran las condiciones para reorganizar el poder en México. El proyecto de Calles consistía en reunir a la mayor parte de los partidos nacionales,

---

<sup>57</sup> Mensaje político del Presidente Calles en su último informe de Gobierno al Congreso de la Nación. Tornado de Historia Documental del Partido de la Revolución. Tomo I Ed. ICAP-PRI.

regionales y locales en una sola organización, es decir, unir a las agrupaciones o movimientos liderados por caudillistas o caciques en un gran central, un partido de partidos (Garrido, 1982).

La preocupación principal del mensaje del presidente Calles fue sin duda el cambio de un gobierno caudillista a un régimen de instituciones. El vehículo fundamental para lograr tal objetivo era la creación de un partido, pero no una organización política surgida o emanada en la sociedad civil, sino por el contrario, un partido de Estado, de gobierno, del propio grupo gobernante.

Cabe señalar que esta reorganización del acceso y ejercicio del poder a través del partido exigía nuevas formas de legitimidad; por un lado, ante el propio grupo en el poder y, sobre todo, frente a los grupos y clases sociales de la sociedad civil. Se requería pues de la creación de nuevas formas de legitimación que superaran las carismáticas e individualistas del caudillismo (Marcos, 1975). El caudillismo aparece como una forma de poder en la que la autoridad del mandatario se sustenta en una base tan exigua de legitimidad que se reducía en ocasiones a la generada por el propio líder:

Los caudillos son personalidades de indiscutible relieve con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política para merecer por su sólo nombre y su prestigio la confianza general. No obstante, al poseer como única fuerza la efímera vida biológica del caudillo, deja al Estado sin las articulaciones políticas suficientes para permitir un ejercicio durable del poder; la muerte o desaparición física de los caudillos, trae aparejada una tremenda desorientación y la inminencia anárquica; es decir, la situación política de que se nutren los caudillos necesariamente implica por encima de las intenciones personales de los mismos, un determinismo a todas luces desventajoso para cualquier gobernante (Marcos, 1975: 70).

Sin embargo, el proyecto político de Calles a favor de la institucionalización parece ser frenado por el propio Sonorense, ya que se consideraba al propio autor del proyecto como el hombre necesario en este tránsito de gobierno. Parece por tanto haber una inconsistencia entre la urgencia de salir del caudillismo como forma de gobierno y el decisivo impulso callista para entrar a la vida institucional. Así, por un lado el proyecto de Calles expresa la necesidad del desarrollo evolutivo institucional del país, mientras que por el otro, para

entrar en esa vía era indispensable el actor, es decir, Calles se consideraba como el hombre necesario para llevar a cabo ese paso decisivo. "No son efectivamente los hombres los que en la nueva forma de gobierno estarán en función de las instituciones y las leyes; sino por el contrario, son éstos los que estarán en función directa de los actores políticos individuales" (Marcos, 1975: 75).

La preocupación principal del mensaje del presidente Calles fue sin duda el cambio de un gobierno caudillista a un régimen de instituciones. El vehículo fundamental para lograr tal objetivo era la creación de un partido, pero no una organización política surgida o emanada en la sociedad civil, sino por el contrario, un partido de Estado, de gobierno, del propio grupo gobernante.

### **Autoritarismo institucional vs Maximato**

El surgimiento del autoritarismo institucional lo podemos ubicar a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), éste se fundó durante la presidencia de Emilio Portes Gil en marzo de 1929 y le correspondió a él mismo, como uno de los primeros actos de su gobierno, constituir el Partido Nacional Revolucionario, en calidad de partido oficial. El significado político de la creación del PNR fue superar los gobiernos caudillistas (expresión típica de una autoridad carismática) para dar paso a la institucionalización de la lucha por el poder (expresión de una autoridad racional-legal). No obstante, si bien con la creación del partido oficial se logra superar la etapa caudillesca institucionalizando el poder presidencial, la legitimidad del mismo no podía basarse sólo en la Constitución de 1917, ni tampoco en el partido: era necesario satisfacer mínimamente los intereses de los grupos populares cuyos derechos estaban consagrados en dicha constitución.

De entre las razones señaladas por Calles para la creación de un nuevo partido, la más significativa era aparentemente de índole electoral:

A lo largo de más de una década las elecciones se habían convertido en un pretexto de sangrientos enfrentamientos, porque los mecanismos establecidos no tenían ningún consenso de parte de los diversos grupos y las resistencias ante los resultados oficiales

provocaban a menudo una gran inestabilidad. De esa manera, se veía a gobernadores sin el apoyo de la mayoría de las fuerzas organizadas (Garrido, 1982: 81).

Así:

[...] con mucho de maquinaria electoral y muy poco (nada) de un partido de masas, el PNR venía a ser una invención destinada a adaptarse a la disposición real de las fuerzas políticas de la nación y a no enfrentarse directamente con ellas, sino a incorporárselas primero y a ir imponiendo sobre ellos su voluntad poco a poco sin choques (Meyer, 1980b: 4).

El llamado a la convención constituyente del nuevo partido se dirigió tanto a los partidos que se reclamaban de la revolución, como a otras organizaciones. Luego de la reunión en Querétaro, en la que se nombraron delegados según la población de cada entidad federativa (un delegado por cada 10 mil habitantes). Allí apareció el segundo documento elaborado por el comité organizador, que comprendía una declaración de principios y un programa de acción (Garrido 1982) que se basaba en cuatro puntos:

- 1°. El partido acepta en forma absoluta y sin reservas la forma de gobierno que establece la Constitución de 1917.
- 2°. La finalidad del PNR es el mejoramiento del ambiente social de las masas populares, apoyándose en los artículos 27 y 123.
- 3°. Declara el constante e indeclinable apoyo a la soberanía nacional.
- 4°. Los gobiernos emanados de la acción del partido deberían dedicar sus mayores energías a la reconstrucción nacional (Meyer, 1980b).

Los estatutos del partido aparecieron el 20 de enero de 1929. De estos documentos se desprenden dos funciones esenciales. Una de ellas, la de ser un organismo electoral encargado de dirimir las luchas por la transmisión del poder. Pero por otro lado, se reafirma el carácter centralizador de toda institución de poder en México. En términos generales, el proyecto del partido no fue bien recibido por algunos miembros del grupo gobernante. Por lo demás, en la sociedad civil pasó desapercibido; a lo más, tuvo una fría acogida.

El partido oficial debía enfrentar su primera prueba inmediatamente después de su formación. Ésta era la designación del candidato a la presidencia de la República. A principios de 1929, el grupo gobernante atribuía mayor importancia a la elección del candidato oficial que al surgimiento del nuevo partido. Bajo este marco, parecía que Aarón Sáenz sería el candidato oficial del nuevo partido. Así, la lucha por la investidura como candidato presidencial del partido oficial se estableció entre Aarón Sáenz, ubicado a la derecha del espectro político, y el michoacano Pascual Ortiz Rubio, quien luego de su ausencia de cinco años del país parecía no tener vínculos políticos fuertes. El dos de enero de 1929, se inició la campaña para la designación del candidato oficial. La opinión general era que Sáenz sería postulado porque —según se decía— 21 de las 31 delegaciones que integrarían la convención constituyente del PNR estaban con él (Garrido, 1982). Sin embargo, a fines de febrero Calles decidió apoyar la candidatura de Ortiz Rubio. Para ello dispuso de todos los medios para imponer esa decisión en la reunión de Querétaro, a pesar del indudable apoyo a la candidatura de Sáenz, el grupo callista empezó a moverse para hacer desistir a los delegados de su apoyo al representante de la derecha del obregonismo. Así, el día del inicio de los trabajos de la convención, Sáenz se dio cuenta que no tendría la mayoría a pesar de que algunas delegaciones continuaban apoyándolo (Garrido, 1982).<sup>58</sup> Comprendiendo que la coyuntura ya no le era favorable, puesto que los delegados apoyarían la candidatura de Ortiz Rubio, Sáenz decidió no participar en la reunión y después lanzó graves acusaciones en contra de quienes manipularon a los convencionistas. Acto seguido, los delegados procedieron a nombrar al candidato del partido oficial a la presidencia de la República, que de hecho era el punto culminante de la convención. "Manuel Reyes (delegado por Zacatecas) propuso al Ingeniero Pascual Ortiz Rubio y en medio de gritos de aclamación y sin oposición alguna éste fue proclamado candidato" (Garrido, 1982).

El PNR a partir de entonces se convertía en el espacio fundamental de la lucha por el poder y en el vehículo disciplinador del grupo gobernante. Así, a pesar de la imposición de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), que provocó algunos brotes de inconformidad, el PNR

---

<sup>58</sup> Las delegaciones de Jalisco y Guanajuato apoyaron en todo momento la candidatura de Aarón Sáenz; por su parte Coahuila, Yucatán y Tamaulipas, entre otras, decidieron cambiar de candidato y sumarse a sostener la candidatura de un ilustre desconocido: Pascual Ortiz –Rubio.

dio pruebas de su alta eficacia para resolver en su seno las diferencias y las pugnas derivadas de la transmisión del poder en México.

La segunda convención del PNR fue la primera reformulación del partido oficial. En ésta se dio otro avance significativo en el camino a la consolidación del régimen. En efecto, las medidas adoptadas y las reformas acordadas fueron un paso decisivo en el proceso de centralización del poder. Desde 1931, Calles había advertido que la perpetuación en el poder de caciques y caudillos podría representar una seria amenaza al poder central. A partir de entonces apareció en la escena política del país el fantasma de la reelección y el grupo gobernante tuvo que adaptarse a las nuevas condiciones. Así, en octubre de 1932 durante la convención extraordinaria celebrada en Aguascalientes, la autoridad de Calles se impuso y con ello logró nuevamente disciplinar a un agitado grupo gobernante, en efecto, tras largas sesiones los delegados aprobaron un proyecto de reformas a la Constitución; estas fueron: la imposibilidad absoluta de la reelección presidencial, la imposibilidad de reelección de los gobernadores de los estados, la prohibición de los gobernadores estatales para presentarse como candidatos a diputados o senadores, la no reelección inmediata de los diputados y senadores al Congreso de la Unión y, finalmente, la prolongación del mandato de los diputados y senadores, en los primeros de 2 a 3 años y en el caso de los segundos, de 4 a 6 años (Garrido, 1982).

Acto seguido, en marzo de 1933, el Congreso aprobó la enmienda constitucional que hacía efectivo lo señalado en la convención extraordinaria de Aguascalientes. En esta enmienda principalmente se prohibía la reelección presidencial. Se reforman los siguientes artículos de la Constitución: el número 51 para ampliar el periodo de los diputados a tres años; el 55 para prohibir a los gobernadores ser diputados durante el periodo de su encargo, aunque se separen de su puesto; el artículo 56 para ampliar el periodo de los senadores a seis años y disponer la renovación total de la cámara de senadores; el 58 para igualar requisitos para diputados y senadores, excepto el de la edad; el 59 para prohibir la reelección inmediata de diputados y senadores propietarios, aun como suplementes; artículo número 73, para normar las licencias presidenciales y cómo cubrirlas; 79 para normar las licencias del presidente; el 83 para establecer la no reelección absoluta de quien haya ocupado el cargo de presidente de la República con cualquier carácter; el 84 para normar la



falta absoluta de Presidente y cómo cubrirla; el 85 para disponer que el presidente cuyo periodo haya concluido no podrá prolongar su mandato bajo ninguna circunstancia; y el artículo número 115 para establecer la no reelección inmediata de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, y miembros de consejos municipales o juntas de administración civil; para prohibir la reelección de los gobernadores designados por elección y la reelección inmediata de sus sustitutos e interinos, cuando desempeñen el cargo durante los dos últimos años del periodo; y para prohibir la reelección inmediata de los diputados propietarios de las legislaturas locales.

Fue sin duda otro triunfo del proyecto callista, pues a pesar de serias resistencias de algunos sectores del grupo en el poder, estos se vieron obligados a abrir sus filas, es decir, se vieron orillados a aceptar la movilidad y rotación de los feudos del poder locales-regionales. Con ello se iniciaba el proceso donde se trasladaba el carisma del líder al carisma del puesto, se tomaron medidas concretas en el camino hacia la despersonalización del poder del proceso político.

Por otro lado, la segunda convención nacional del partido oficial tenía como objetivo promover una serie de cambios en la estructura misma del partido gobernante:

Se proponía que de ahí en adelante la célula del partido fuese el individuo y no el grupo político. Así se declararon disueltas las agrupaciones regionales que constituyeron el PNR desde su fundación; según el proyecto de estatutos a fin de mantener “una disciplina de sostén al orden legal”. A partir de entonces, el PNR asumió la organización y el control de todos los elementos revolucionarios del país unificándolos en una sola institución política. Todas las organizaciones afiliadas al PNR fueron por consiguiente conminadas a disolverse en un plazo de seis meses (Garrido, 1982: 160-161).

La preponderancia política de Calles, el nuevo estilo de liderazgo (que seguía siendo esencialmente personalista) entra en contradicción con el proyecto de reorganización del poder sobre una base institucional-legal que el propio sonorenses inició. Esta antítesis se expresó como un retroceso en la consolidación del régimen. En efecto, este período comprendió desde la salida de Calles, de la presidencia, 1928, hasta el ascenso de Lázaro Cárdenas en 1934. Durante este lapso tuvieron lugar tres gobiernos, dos de ellos interinos y uno producto de la elección (Pozas, 1979). El primero, fue la presidencia interina de Emilio

Portes Gil, que fue el espacio aprovechado por Calles para situarse por encima del grupo en el poder, la diarquía comenzaba a hacerse ostensible. Durante la presidencia constitucional de Pascual Ortiz Rubio, a pesar de las resistencias que enfrentó, el poder dual —la diarquía— se consolida (ello implicó la salida de Ortiz Rubio). Finalmente, en el gobierno de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) el retroceso histórico llega a su punto culminante.

Emilio Portes Gil tuvo que soportar la tutela de Calles. Ocurrió que la falta de delimitación de las esferas del poder provocada por la crisis de 1928 fue aprovechada por el que naciera en Guaymas. A partir de esa fecha y sobre todo para fines de 1929, la influencia de Calles comenzó a ser aceptada por el propio Portes Gil y sus seguidores, pues representaba la única posibilidad de su supervivencia política. Por ello, la alianza con Calles, que implicó compartir el ejercicio del poder, apareció como una necesidad política ineludible para el grupo portesgilista en su afán de constituirse como un sector hegemónico. Sin embargo, a la postre se comprobó que la diarquía necesaria favoreció a Calles, pues condenó a Portes Gil y sus seguidores a aceptar y reconocer la tutela y el liderazgo del sonoreense.

Al asumir la presidencia Ortiz Rubio, éste parecía estar decidido a poner fin a la sombra de Calles. La llegada del michoacano parecía abrir la posibilidad de acabar con el continuismo. La primera oportunidad para escapar del control de Calles apareció en ocasión de renovar los cuadros del Estado; en este caso le correspondió a su instrumento, el partido (Meyer, 1980). En efecto, Ortiz Rubio intentaría poner frenos a la diarquía. En función de esto resultaba sumamente importante, tanto para Ortiz Rubio como para Calles, el Congreso, pues la lucha por el control de las cámaras reafirmaría en su caso la influencia del sonoreense. O bien marcaría su fin, en cuyo caso Ortiz Rubio ejercería el poder con plena autonomía sin ningún poder paralelo que retrasara la entrada definitiva a la institucionalización. En su conjunto, las crisis de los últimos años en los principales órganos del Estado —en el Congreso, en el partido o en el gabinete— pusieron de relieve la avasalladora influencia y autoridad política del sonoreense. Es decir, la diarquía se había consolidado, a partir de entonces era un hecho inobjetable que quien ocupaba la silla presidencial no era quien ejercía el poder (Meyer, 1980b).

Las constantes crisis provocadas por la coexistencia de ese poder dual, originaron la pérdida de legitimidad no sólo del presidente en turno sino de la institución presidencial. Así, ante la absoluta falta de consenso frente al propio grupo gobernante, resultó imposible para Ortiz Rubio continuar ocupando formalmente la máxima instancia de poder. De hecho, el 21 de septiembre de 1932 se anunció lo que se esperaba: el presidente constitucional renunciaba a su cargo.

Para completar el período de Ortiz Rubio, fue nombrado presidente constitucional sustituto el General Abelardo L. Rodríguez (Meyer, 1980b).<sup>59</sup>

Como se había afirmado anteriormente, durante septiembre de 1932 y noviembre de 1934 la diarquía llegó a su máxima expresión. El punto relevante de la administración de Abelardo L. Rodríguez lo constituyó el hecho de que fuese un político-empresario quien se convirtiera en el interlocutor único entre Calles y el grupo gobernante (Pozas, 1979):

Es verdad que Rodríguez procuró guardar las apariencias presidenciales. A menos de tres meses de haber asumido el poder, el 21 de noviembre firmó una circular dirigida a sus secretarios recordándoles que todos eran directamente responsables ante él y que por lo tanto no estaban autorizados a hacer declaraciones públicas. Tan notables esfuerzos por disciplinar a su gabinete no debieron darle el resultado apetecido, puesto que al año siguiente, el 27 de noviembre, se vio obligado a dar un paso más dramático y en otra circular volvió a recordarles que él era el responsable del poder ejecutivo y no el Sr. General de División Plutarco Elías Calles, por lo tanto consideraba que los asuntos

---

<sup>59</sup> Abelardo L. Rodríguez al momento de su designación trabajaba para la cananea CA. En 1920, a raíz de su adhesión al plan de Iguala Prieta, recibió el grado de General Brigadier. Durante todo ese tiempo sólo había servido en actividades sonorenses y había sido por lo tanto un servidor de Calles. Con de la Huerta fue nombrado Jefe de las guardias presidenciales, sin embargo más tarde regresaría al norte CCIID Jefe de operaciones militares de Baja California Norte. Aquí permanecería hasta 1932. Durante su estancia en este estado obtuvo el grado de General de Brigada y luego de División, aparte de un control indisputable de territorio que le permitió formar una fortuna personal considerable. En octubre de 1931, cuando se produjo la crisis en el gabinete de Ortiz Rubio y Genaro se vio obligado a abandonar la Secretaría de Guerra, Rodríguez reingresó al ambiente militar y político de manera espectacular, Calles lo colocó como su hombre de confianza al encomendarle la Subsecretaría y el desmantelamiento del Grupo marista. Para 1932, pasó a ocupar un cargo más acorde con sus capacidades financieras, el de Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, que abandonó en el preciso momento en que las relaciones entre Calles y Ortiz estaban a punto de hacer crisis, para volver a incorporarse a la Secretaría de Guerra. Ya para entonces era uno de los hombres claves de Calles. Nada tiene de extraño por consiguiente que recayera en su persona el nombramiento de presidente constitucional sustituto.

relacionados con el manejo de la administración debían y podían ser tratados con él y por él mismo; en el caso de que sus colaboradores no lo consideraran capaz de tal tarea, deberían simplemente renunciar. Una cosa era que él, Rodríguez, consultara con Calles cuando lo creyera conveniente y en el momento que le pareciera y otra muy distinta que todo su gabinete se considerara con la misma autoridad de hacerlo pasando por sobre las jerarquías. El presidente se proponía dejar así establecido claramente su papel de intermediario entre la élite política y el General Calles (Meyer, 1980b: 162).

Parecía entonces que la función del presidente en turno era administrar el país, el ejercicio real del poder lo dejaba en manos de Calles.

Para concluir este apartado cabe hacer una última consideración. El maximato fue un período que se caracterizó por un alto grado de autoritarismo político; en este lapso no solamente se retrasó y se dio marcha atrás al proceso de institucionalización del poder en México, sino también al reformismo social practicado por los gobiernos de Adolfo de la Huerta y Obregón fundamentalmente. En efecto, durante el maximato se dio una exclusión sistemática de las demandas de las clases populares, pues el grupo gobernante sacrificó estas últimas en aras de consolidar el instrumento político en el cual se dirimieron las pugnas en forma pacífica y ordenada, al margen de la violencia militar. Por lo tanto desde su fundación en 1929, el PNR fue la respuesta del grupo gobernante (liderado por Calles) al problema de la transmisión del poder.

## CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO AUTORITARIO

Desde la muerte de Obregón y hasta mediados de los años 30, el régimen posrevolucionario había sorteado con éxito los principales obstáculos surgidos en el seno mismo de un grupo gobernante. En especial, la facción liderada por Calles logra resolver el problema de la transmisión ordenada y pacífica del poder sin generar una escisión significativa que amenazara la unidad de la llamada familia revolucionaria. Realmente la disciplina impuesta por el PNR permitía dirimir las diferencias del grupo gobernante al margen de la violencia militar. Con ello, el partido logró convertirse en el único foro donde la lucha por el poder fuera legítima; al margen de éste, cualquier intento por conquistar el poder sería combatido.

No obstante, la legitimidad del régimen no podía descansar solamente en el partido, se tenía que buscar el consenso de las clases populares, es decir, era necesario atender las demandas sociales de estas clases sacrificadas durante el maximato. El gobierno cardenista logra superar en efecto la crisis de legitimidad arrastrada por los gobiernos precedentes al interior de la sociedad civil. Este proceso de legitimación ante la sociedad civil comprende dos fases fundamentales. En la primera, un sector del grupo gobernante liderado por Cárdenas inició el acercamiento a las clases populares que fueron excluidas y hasta reprimidas por el poder central. Esto provocó el surgimiento de organizaciones populares fuera del control estatal, lo que aceleró la crisis de legitimidad del régimen. El éxito de la primera fase tuvo como resultado la creación de una alianza entre las clases populares y un sector del grupo gobernante, que llevó a Cárdenas al poder y que significó asimismo acabar definitivamente con la influencia de Calles. La segunda fase contempló la aplicación efectiva de reformas sociales a favor de las clases populares, que implicó que la alianza popular inicial se convirtiera en adhesión y apoyo al gobierno cardenista. Esta segunda etapa culminó con la transformación del partido oficial en 1938, lo que condujo al control de las demandas populares y de sus representantes al interior del propio partido gobernante. Para entonces, el régimen lograba el consenso de los grupos y clases de la sociedad civil y, con ello, no sólo era legítimo sino también hegemónico.

En el caso del movimiento obrero, entre 1928 y 1934 se presentó un proceso que abarcó la descomposición de la CROM y el surgimiento de la CGOCM (Confederación General de Obreros y Campesinos de México). Para 1933, tratando de llenar ese vacío dejado por la antigua CROM, Vicente Lombardo Toledano funda la CROM depurada. Poco tiempo duraría la CROM depurada, pues Lombardo y otros dirigentes obreros (entre los cuales estaba Fidel Velásquez, fundan la CGOCM, en junio de 1933 (Hamilton, 1985) tras un congreso obrero y campesino, para romper definitivamente con Morones.<sup>60</sup> En total fueron 989 sindicatos los que dieron vida a esta nueva organización (Meyer, 1980b). La CGOCM surgía como un frente obrero-campesino encabezado por Lombardo. Esta nueva gran central en poco tiempo se constituyó como la principal organización de trabajadores al

---

<sup>60</sup> La Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM) quedó integrada por la propia CROM depurada, la Confederación sindicalista de obreros y campesinos de Puebla, la Federación sindicalista de Querétaro, la Federación Campesina del Distrito Federal, la Federación Local de Trabajadores del Distrito Federal y otras.

margen de la tutela del Estado. La actitud antiestatista y el peso de la CGOCCM tenían que ser enfrentadas por el régimen. Fue por esto que la fracción del grupo gobernante liderado por Cárdenas antes de asumir la dirección del Estado, se dio cuenta de que su futuro dependía en gran medida de la capacidad de vincularse con la CGOCCM y su líder Lombardo. Durante su campaña presidencial anunció el propósito de conseguir que el contrato colectivo se convirtiera en tipo dominante de relación legal entre trabajo y capital; también declaró estar de acuerdo con la cláusula de Exclusión y con la creación de cooperativas industriales controladas por los trabajadores como alternativa a la propiedad capitalista (Meyer, 1980b).

La situación en el campo no distaba mucho respecto de los centros urbanos, el reparto de tierras -principal demanda campesina- parecía a fines de los años 30 dar marcha atrás, sobre todo debido a que esta demanda básica de los trabajadores del campo había sido utilizada como recurso de líderes y caciques locales ante el centro (Fowler-Salamini *et al.*, 1979). Es decir, la tierra se convertía en objeto del poder. Con ello la reforma agraria se había convertido en un recurso político que parecía poner fin a la herencia agrarista de los años de lucha armada. En efecto, para 1929 no se observaba una transformación sustancial en la estructura agraria. Pero a principios de los años 30 un sector agrarista del grupo gobernante se convirtió en el vocero principal del descontento campesino. Entre las figuras centrales estaban algunos gobernadores como el propio Cárdenas a su paso por Michoacán o Tejada en Veracruz (Hamilton, 1985). Por ello, cabe aclarar que resulta particularmente importante para nuestro análisis al igual que la CGOCCM de Lombardo, el caso de la Liga Campesina en Veracruz, pues su líder, Adalberto Tejeda, logró aprovechar el descontento campesino para crear una base de poder que llegó a representar una seria amenaza para el Estado durante el maximato.

En su primera etapa desde su fundación en 1923 y hasta 1929, la Liga Veracruzana estuvo bajo la influencia política e ideológica del Partido Comunista Mexicano (PCM) y, en buena medida, de uno de sus principales dirigentes, Úrsulo Galván, quien puede ser considerado el principal organizador y teórico del movimiento agrario veracruzano en esta primera etapa. Durante estos años se gestó una especie de radicalismo agrario que postulaba "una intensificación total de las condiciones socioeconómicas, que lleva el deseo de

modificar en forma significativa la estructura agraria de la sociedad la tenencia de la tierra, el sistema de mercado y la estructura del poder político" (Fowler-Salamini *et al.* 1979). En 1929 —año clave en la historia política del país— la Liga campesina entra en una segunda etapa bajo la influencia de Adalberto Tejeda, quien había sido gobernador del estado de Veracruz. La experiencia del movimiento campesino en Veracruz por conducto de su Liga fue particularmente relevante en la medida en que llegó a implementar un proyecto alternativo al del gobierno central.

El primero de diciembre de 1934, Lázaro Cárdenas asume el poder con un nivel de legitimidad que rebasaba el terreno electoral (Pozas, 1979). En efecto, la victoria de Cárdenas, más allá de la transmisión del poder, significó para el régimen extender el proceso de legitimidad no sólo ante el propio grupo gobernante, sino ante los grupos y clases de la sociedad civil. Tomando en cuenta el apoyo popular inicialmente campesino a través de la CCM, posteriormente el obrero mediante la CGOCM y el consenso al interior del ejército, para diciembre de 1933 no había duda que la precandidatura de Cárdenas sería reafirmada en la segunda convención nacional del PNR. A partir de aquel momento el candidato oficial haría todo lo posible por obtener el respaldo obrero además del campesino; sin embargo, esto no se dio sino hasta unos meses después de que asumiera el poder. Entonces, la alianza entre el representante del Estado y las clases populares se consolidó. Por esto podemos afirmar que el que naciera en Jiquilpan, lograba introducir un nuevo factor en la lucha por el poder al interior del grupo gobernante: la movilización popular, en especial aquella generada por obreros y campesinos. Este nuevo factor fue finalmente determinante para dejar el camino libre de obstáculos a Cárdenas y sus seguidores.

A pesar del peso evidente aún de Calles en los principales órganos del Estado de la revolución, el presidente Cárdenas contaba con un proyecto bien definido, diametralmente opuesto al del jefe máximo. Pero tras el triunfo sobre la vieja estructura de poder callista, la nueva estructura cardenista se planteó la necesidad de contener la movilización popular. Ello fue posible gracias a la institucionalización de las demandas básicas de obreros y campesinos. Esta tarea la debía asumir el PNR, sin embargo, la función y estructura del partido oficial habrían de ser cambiadas o reformuladas. En efecto, si el partido gobernante

era el vehículo principal del encuadre de las clases populares, éste tendría que sufrir una transformación, ya que había que acabar con la herencia callista de los años del maximato, en los cuales el PNR demostró ser poco efectivo frente a la emergencia de las clases populares. La política cardenista a través de una aplicación efectiva de reformas sociales dio solución a la exigencia de las demandas populares, que dieron su consenso total al régimen autoritario de Cárdenas.

El primer paso fue el llamado a la unificación campesina, toda vez que el General Cárdenas encontró en este sector un apoyo decisivo que lo llevó a obtener la designación como candidato presidencial. Así, la organización campesina en una gran central nacional se inició al mismo tiempo que el gobierno de Cárdenas realizaba las más importantes dotaciones de tierras que se hubiesen hecho desde el fin del periodo armado de la revolución. En septiembre de 1935 se celebró la primera convención de la Liga de Comunidades Agrarias del Distrito Federal, siguiendo el objetivo presidencial. Para agosto de 1938 culminaría este proceso de unificación y control de los campesinos con la celebración de la Convención Constitutiva de la Confederación Nacional Campesina (CNC). En los estatutos de esta nueva central, que quedó integrada por las 32 Ligas Campesinas de la República, y a pesar de que se establecía que la finalidad de la misma era defender los derechos de sus agremiados así como buscar su mejoramiento económico y social, se aceptaba la colaboración y el apoyo del gobierno, quien de hecho promovió su creación. Por ello, se puede afirmar que el surgimiento de la CNC representó más que una organización en defensa y al servicio de los campesinos del país, un poderoso instrumento de apoyo y legitimación del gobierno cardenista.

La segunda fase de control de movimientos populares fue el surgimiento de una gran central obrera. No obstante, a pesar del apoyo oficial la formación de una gran central obrera, no fue obra del Estado revolucionario y mucho menos de su partido. Ante este clima favorable para la unificación obrera, del 21 al 24 de febrero de 1936 se realizó un congreso unitario del cual surgió la Confederación de Trabajadores de México (CTM)<sup>61</sup>. La influencia y actividad de la CTM se empezó a extender por todo el territorio nacional y al

---

<sup>61</sup> La nueva central quedaba integrada por casi todas las organizaciones que formaron el Comité Nacional de Defensa Proletaria (CNDP). Quedaron al margen de la nueva central la CROM y la CGT, entre otras (Hamilton 1985; Anguiano 1979).



cabo de dos años de su fundación, la nueva central obrera se había convertido en la organización más importante del país (Anguiano, 1979). En poco tiempo se incrementaron los nexos con el Estado. En efecto, el control ejercido por los líderes de la CTM permitió estrechar los vínculos entre la Confederación y el gobierno cardenista. Este proceso fue acompañado inicialmente de un programa de reformas en beneficio del proletariado. Con ello se fue fomentando una tendencia creciente a depender del Estado; sin embargo, más adelante se establecería en realidad una especie de simbiosis histórica entre la CTM y el Estado.

El punto culminante del proyecto político cardenista fue la transformación del partido oficial que concluyó con el surgimiento del PRM. En esa ocasión, el antiguo PNR cedió su lugar a un partido de masas con carácter permanente que permitió extender el proceso de legitimación fuera del propio grupo gobernante. Sin embargo, para alcanzar esto último fue necesario eliminar definitivamente a todos los elementos callistas dentro del partido.

Se puede afirmar que la transformación PNR-PRM obedeció a una exigencia de legitimidad. Como afirma González Casanova el nuevo partido:

[...] logró la desorganización de las clases políticas, y su organización como sectores. A partir del ingreso de los obreros al partido de Estado, el problema del Estado consistió en controlar al sector obrero y sus organizaciones, y a cualquier organización que expresara o buscara expresar a la clase obrera (1981: 55).

Este proceso se llevó cabo a través la llamada política de "puerta abierta" que desarrolló el Comité ejecutivo del PNR. En septiembre de 1936 dicho comité hizo público el "Mensaje a las clases proletarias de México", cuyo objetivo era lograr la participación activa de los sectores obreros y campesinos en el seno del PNR y convertirlo en una organización de carácter popular. Tal y como aporta Garrido "este manifiesto fue una medida importante del gobierno cardenista en el tránsito de un partido que reclamaba convertirse en una organización donde las masas populares fuesen su soporte principal (1982).

El proyecto de transformación del PNR trataba de modificar su vieja estructura y que éste reflejase los cambios políticos y sociales que se habían producido en esos años desde la creación del partido y la forma de hacer política cardenista. La noticia la dio el mismo presidente Cárdenas en diciembre de 1937 durante su mensaje de año nuevo.

[...] La transformación del PNR obedecía a la necesidad de desarrollar prácticas democráticas en un clima de unidad. La creación de un partido estructurado en cuatro sectores permitiría a la vez la participación de los trabajadores y de los soldados en las decisiones fundamentales del país. Por su parte, los dirigentes del PNR en el curso de los primeros días de 1938 señalaban que el proyecto presidencial respondía a la voluntad de los sectores fundamentales de la población y que, por lo tanto, la decisión de transformar el PNR era el punto culminante de ese proceso de identificación de las masas populares con el gobierno cardenista (Garrido, 1982: 238).

Así, la formación del nuevo partido comenzaría con la celebración una Asamblea Nacional que incluyera a todas las organizaciones de los cuatro sectores que aglutinaría el nuevo proyecto político. En el mes de marzo de 1937 se celebró la Asamblea Constitutiva del Partido de la Revolución Mexicana PRM. El sector obrero quedó representado por organizaciones como la CTM, la CROM, la CGT, el Sindicato de Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana; el campesino fue representado mediante las ligas de comunidades agrarias de todo el país; el sector popular tuvo por representantes a profesionistas surgidos de las capas medias y diversos trabajadores agrupados en sindicatos, ejidos-corporaciones, etcétera; y el sector militar nombró delegados por cada zona militar (eran 33), dos por las zonas navales, tres por las direcciones y las oficinas superiores de la Secretaría de Guerra y Marina (Hernández, 1978).

El PRM se conformó como un canal indirecto de representación de todos esos sectores. Quizás más adecuado aún decir, como señala Garrido (1987) que se convirtió en el medio de participación política de los líderes de las diferentes fuerzas sociales. Los afiliados “no tuvieron más participación en la vida partidaria que la de asistir a los plebiscitos a probar, naturalmente, las decisiones tomadas por sus dirigentes” (1987). De hecho las afiliaciones –en forma grupal e individual- se hacían a menudo por medios coercitivos. Otra característica es que para ser miembro del partido era necesario pertenecer

a una de las organizaciones que aglutinaba el PRM. De este modo, tanto las organizaciones como el partido se beneficiaban de la asociación. Muchas de las afiliaciones que se formalizaban caben dentro del concepto de “gestoría” (1987), es decir personas que buscan alcanzar sus intereses, ventajas materiales, a través de la pertenencia al partido.

En la historia del PRM (también del posterior PRI) se han analizado otro tipo de asociaciones, de tipo de afiliaciones. Es interesante enumerarlas para hacer un esbozo de la dinámica política que imprimió el partido de Estado y el régimen de partido, configurando toda una cultura política mediada por esta institución. Existía la denominada, también por Garrido, membrecía de “carrera política”, personal a nivel individual que se adhieren al partido para poder hacer carrera política, ya que el sistema de gobierno así lo requería. La “afiliación indirecta” es la que encarnaron los sindicatos, ligas campesinas, agrupaciones gremiales,... es decir, todas las organizaciones de los sectores representados por el PRM. Además de las afiliación por “gestoría”, de la que hablábamos anteriormente, señala el autor la “imaginaria”, que se refiere a personas identificadas con el partido y la maquinaria del sistema, causada en gran medida por falta de alternativas políticas y oposición real.

Lo que destaca y destacamos del funcionamiento del PRI a su interior es esa mencionada falta de democracia y participación real, efectiva, directa. Dentro del PRM, las grandes decisiones estaban en manos de las cúpulas e incluso estas acataban las líneas marcadas por el ejecutivo. Ni PRM ni PRI han tenido vida partidaria porque, al ser el partido de Estado, es este mismo el que ha manejado la vida del partido. Vemos que los militantes y afiliados no son del todo reales —no tienen peso decisivo dentro de él— y tampoco los dirigentes son los que deciden enteramente en su funcionamiento. Como añade Garrido:

[...] sus candidatos se los impone el Presidente de la República; sus tareas de difusión las realiza Televisa, con el apoyo de las emisoras de radio públicas y privadas y la mayor parte de los diarios locales y nacionales; las tareas de propaganda, los burócratas a sueldo, ayudados en ciertos casos por los grupos de uno que otro cacique sindical; su financiamiento, el erario público; su apoyo electoral, ‘los votantes volantes’ seguidos de

la ‘alquimia’ ¿Para qué necesitaría el PRI de miembros y de militantes? (Garrido, 1987: 76).

La realidad apunta a que el PRM se convirtió en una institución que fomentó la organización de las bases, pero que, al mismo tiempo, coartó y cooptó la participación real, la autonomía en la acción de las masas populares para poder desarrollar, a través de él, un modelo de Estado autoritario y presidencialista. Las prácticas políticas no se transformaron realmente, en profundidad, en relación a la época de Calles. Las cúpulas dirigentes del partido y de las organizaciones adheridas al PRM son las que organizaron durante décadas la vida política, social y económica del país.

De este modo, es una buena definición del nuevo partido la que hace Schmitter: “un sistema de representación de intereses de clase” (1992: 14). Esta alianza de sectores en torno al PRM iba a legitimarse y mantenerse por muchos años. Lo primero que cambió de esta estructura fue el sector militar. Hay que destacar ese movimiento estratégico cardenista que supuso la entrada del cuerpo militar como uno de los sectores que habrían de funcionar como pilar político de México. A la llegada al poder de Cárdenas hubo un amago de insurrección militar protagonizada por los almanistas. Cárdenas fue capaz de controlarla en todo momento y evitar la revuelta, pero la existencia de este sector crítico podría hacer complicado todo su programa de gobierno. Por ello, tendió la mano a estos militares para que se reincorporaran al servicio activo y provocó su participación directa en la política del país a través de la transformación del partido de Estado. Así, aunque las élites más conservadoras del ejército recelaran de este posicionamiento, siguieron los dictados del partido y apoyaron fielmente la candidatura del siguiente presidente de la República, Ávila Camacho. En la reforma del partido de 1946, el cambio al actual formato PRI, los militares puede decirse que cedieron todo el poder y el peso político a los civiles y demostraron hasta la actualidad, un respeto máximo por esa separación de funciones. Esta posición les sirvió para recuperarlas distancia respecto a la vida civil del país y, con ello, la identidad de fuerza armada vigilante de las tensiones en los procesos sociales del Estado (Peschard, Puga, Tirado, 2005):

La institución militar vivió entonces un proceso de institucionalización en donde empezó a predominar la lealtad hacia los organismos civiles. El ejército se ha mantenido al margen de los procesos políticos, y cuando han intervenido en la resolución de conflictos, ha sido por convocatoria de la autoridad civil (Reyna, 2009: 50).

Otra visión de esta cuestión ubica esta salida del sector militar como una decisión política presidencial: “Desde el 1 de diciembre de 1940, el presidente Ávila Camacho hizo que desapareciera del PRM el sector militar” (González Casanova, 1981: 57). Los demás sectores continuaron aglutinándose dentro del proyecto de partido de Estado durante más tiempo.

#### AUTORITARISMO INSTITUCIONAL IGUALITARIO: MODERNIZACIÓN CON AUTORITARISMO

Hacia 1940 la alternancia presidencial tuvo grandes consecuencias en todos los ámbitos de la vida política de México. Ávila Camacho se presentó candidato a la presidencia recalcando la conciliación, la unidad nacional y rechazando el comunismo y la lucha de clases. Gran parte de la derecha disidente de 1940 se incorporó a la política oficial. La izquierda no pudo detener el movimiento hacia la derecha de la retórica del consenso disimulado: declive de la reforma agraria, limitación del control obrero, énfasis en la empresa privada, inversión privada y extranjera, acuerdos con la Iglesia Católica y eliminación de la educación socialista.

La industrialización fue, a partir de entonces, el punto clave de la política de gobierno; ya que era el medio de ampliar el producto social, librarse del atraso agrario y mitigar las vicisitudes del ciclo económico. La cooperación con Estados Unidos brindó una vía rápida para desarrollarse en este ámbito. México se esforzó por proteger la industria nacional mientras negociaba una rebaja de los aranceles estadounidenses. EE. UU. pretendía, a corto plazo, el acceso a recursos mexicanos clave. Se firmó un tratado comercio en 1942, el *Mexican-American Commission for Economic Cooperation*, aunque para 1946, Estados Unidos había desviado sus prioridades hacia Europa.

En cuanto a la Iglesia Católica, los acuerdos tomados por parte del Estado con esta institución se basaron en una interpretación amable de los principios constitucionales que determinaban la laicidad del sistema. Sobre todo, giraron en torno al derecho de intervenir en educación, lo que se relacionó directamente con la modificación de los principios socialistas dentro de la educación, eliminándolos como mencionábamos más arriba y tachándolos de “propaganda política” (Peschard, Puga, Tirado 2005).

La presidencia de Ávila Camacho terminó en medio de la inflación, el declive de los ejidos, el auge industrial y una dependencia sin precedentes de EU. También “al finalizar el gobierno de Ávila Camacho, la correlación de fuerzas había cambiado sensiblemente a favor de la burguesía, y desmedro de trabajadores y campesinos” (González Casanova, 1981: 58). Así las cosas, el Estado necesitaba hacer modificaciones en su partido que equilibraran la nueva correlación de fuerzas que empezaba a darse en el país:

Legalizar e institucionalizar el nuevo carácter de la dominación en la lucha de partidos, y en vista de la sucesión presidencial, fue el siguiente paso de la reestructuración del Estado [...]. Como en los casos anteriores, el Estado ya se había reorganizado de hecho. Se trataba ahora de fortalecerlo con nuevas normas jurídicas, de asegurar su continuidad por la vía electoral y la lucha de partidos. La lógica del poder era intachable. Fundándose en ella nacería el nuevo partido del Estado con un nombre muy significativo, el de Partido Revolucionario Institucional. Con ese nombre no sólo se postuló que el organismo político lucharía en defensa de las instituciones existentes. Se sostuvo que en México la revolución era ya una institución a cargo del Estado y su partido (1981: 58).

Esta renovación del partido fue encabezada por el jefe del ejecutivo. En enero del 46 la Convención del PRM dio por concluida la etapa de PRM e inició la etapa del Partido Revolucionario Institucional.

Tanto el presidente como mandos y funcionarios del ejecutivo iban teniendo cada vez más poder en desmedro de los actores del partido. Ello conllevaba también el debilitamiento de los sectores que formaban parte del PRI; sobre todo el sector obrero. De hecho, los sectores como tal desaparecieron y se crearon “delegaciones de los estados”

(González Casanova, 1981). Con el cambio de estatutos las asambleas del partido y las bases que lo formaban perdían facultades, representación y funciones. El comité central y los funcionarios serían ahora quienes tomaran decisiones importantes. El autoritarismo en esta jerarquía y en la articulación de fuerzas entre ejecutivo, cúpula del partido y bases se acentuaba y, parafraseando a González Casanova, “el caudillismo se había convertido en presidencialismo” (1981: 55). Así, siguiendo a este autor, podemos decir que en este momento se sentaron las bases más importantes de la política mexicana de las últimas décadas del siglo XX:

En 1950 ya estaba hecho el PRI. Cualquier forma ulterior sería inesencial. En la práctica sólo funcionarían las reformas que afinaran y ajustaran un sistema que ya no varió en su esencia. Desde entonces no sólo termina la forja del PRI sino la del sistema político mexicano, tal y como funcionará por lo menos 30 años (1981: 62).

Dentro de esta reforma también se buscaba otro aspecto que cambiaba la participación política. Con el menor poder que detentarían los sectores dentro del partido, el peso de las decisiones, de la afiliación se colocaba en lo individual, no tanto ya en las organizaciones sociales como las células base de la institución. En esto se asemejaba a la perspectiva liberal de partidos políticos en países democráticos más consolidados de Europa.

La presidencia de Miguel Alemán (1946-1952) inicia marcada por dos factores importantes: el fin de la II Segunda Guerra Mundial, con el triunfo de las democracias occidentales representadas por los aliados, y la reformulación del partido de Estado de PRM a PRI.

El conflicto armado mundial y su resolución influyeron de forma vital en la marcha económica de México. Se aprovechó la coyuntura en beneficio económico del país, pero también en pro del desarrollo industrial y comercial de sus empresas públicas y privadas. En este periodo se dio una importante modernización en la industria mexicana.

Esta evolución económico-industrial va unida a movimientos también las relaciones internacionales de México para favorecer la inversión extranjera. Se tiende una derechización de la administración, un acercamiento importante a EE. UU (que modifica

significativamente el nacionalismo construido hasta entonces) y una postura de alineamiento con dicho país en la carrera propia de la Guerra fría contra el comunismo.

Como señalan Peschard, Puga y Tirado: “la alianza con los empresarios en el esfuerzo industrializador, la institucionalización del partido, el encuentro con la iglesia y la reprivatización del campo” (2005: 56), además de registrarse capítulos como la represión a los mineros de Nueva Rosita<sup>62</sup> o el rechazo de asilo a Pablo Neruda.

### *El voto de la mujer*

Brindar un apartado dentro del texto al desarrollo de la historia del voto de la mujer, cobra relevancia ya que uno de los índices de gobernabilidad es la relación constante Estado-sociedad, la cual no está completa sin la voz de las mujeres, fue Alemán quien en sus mensajes públicos propugnó, por una parte, por una participación política de la mujer en el municipio únicamente, es decir, se limita la participación política femenina a nivel local, participación que, como se recordará, ya se había llevado a cabo en la época de Carrillo Puerto en Yucatán. Paralelamente, en cuanto a las formas de la conducta femenina, Alemán propugna por un esquema tradicional de mujer sometida.

Sin embargo, Alemán cumplió su promesa de promover la participación política femenina y el 10 de diciembre de 1945 el voto femenino a nivel municipal fue aprobado por el Senado de la República a través de la reforma al artículo 115 de la Constitución, según el cual, a partir de ese momento, las mujeres podían votar y ser votadas, es decir participar plenamente en las elecciones municipales.

Se trata pues, de una participación política limitada para la mujer, pues sólo podría ejercer sus derechos a nivel municipal, no nacional. Paralelamente, Alemán nombró a

---

<sup>62</sup> En el contexto de modernización de la economía del periodo de Alemán, y del ‘Pacto de Solidaridad, Amistad y Ayuda Mutua’ que conformaron los sindicatos más organizados y reivindicativos del momento —ferrocarrileros, mineros y petroleros— se dio esta huelga en Nueva Rosita, Coahuila. La *Mexican Zinc Co.*, filial de la *American Smelting and Refining Co (ASARCO)*, había recortado las prestaciones de los trabajadores, además de que las condiciones laborales en la mina eran deplorables. La huelga fue muy dura, con estado de sitio en el municipio y negación de asistencia por parte de la empresa, que controlaba los servicios médicos y el abasto. Frente a esta situación y en respuesta sobre todo a las muertes de niños que había provocado el hambre y la desatención, los huelguistas marcharon hacia Ciudad de México esperando que el presidente Alemán los recibiera. Pero no fue así, sufrieron más represión una vez en la ciudad, también sitiados y detenidos para evitar la movilización popular.



mujeres destacadas en el Departamento del Distrito Federal y estableció escuelas de instrucción cívica y política en las ciudades más importantes del país, para instruir a las mujeres en el ejercicio de su recién adquirido derecho. También se establecieron clínicas y agencias de bienestar social, orientadas a capacitar a las mujeres.

El reconocimiento del derecho femenino a la participación política a nivel local por parte del presidente Alemán tuvo varios propósitos: Integrar a la mujer paulatinamente a la vida política. Legitimar al régimen a nivel local, puesto que la salida de masiva de trabajadores migratorios hacia necesario el voto femenino. Incorporar a la mujer más activamente a la vida política de acuerdo a una estrategia desarrollista.

Este nuevo espacio para la participación femenina debe explicarse en relación al proceso de reestructuración política que significó la organización de un nuevo partido para substituir al Partido de la Revolución Mexicana. En enero de 1946 se organizó el Partido Revolucionario Institucional, con el lema de Democracia y Justicia Social. El nuevo partido heredó del PRM la necesidad de dar más participación a la mujer en las filas del partido y de acuerdo a esa idea se nombró a Margarita García Flores como directora femenil del Comité Ejecutivo Nacional del PRP.

El paso siguiente, el voto femenino a nivel nacional, fue en buena medida obra de los grupos organizados de mujeres, en especial de la Alianza de Mujeres de México, presidida por Amalia Caballero de Castillo Ledón, quien después de entrevistarse en 1952 con el candidato presidencial Adolfo Ruíz Cortines, obtuvo de éste la promesa de otorgar el voto a la mujer después de ser electo si la Alianza podía obtener las firmas de 500 mil mujeres que lo pidiese. En un país de 30 millones de habitantes, la tarea no fue difícil y Castillo Ledón obtuvo las firmas necesarias. El 9 de diciembre de 1952 se leyó en la Cámara de Diputados la iniciativa presidencial de Ruíz Cortines para que se otorgara el voto a la mujer. Ester Chapa, militante comunista y fundadora del Frente Único Pro Derechos de la Mujer, no estuvo de acuerdo y pidió que se concluyera el trámite de 1937. Su petición no fue aceptada y el 17 de octubre de 1953 se publicó en el Diario Oficial, la modificación al texto constitucional según la cual se reconocía a la mujer en México el derecho a votar y ser votada en las elecciones a nivel nacional.

En las elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados en el periodo 1955- 58, se eligió a las primeras siete diputadas a la XLII legislatura (Ramos, 1994).

Aunado a ello Ruiz Cortines impulsó la creación del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que fue una escisión de varias figuras militares, entre las que destacan Juan G. Barragán y Jacinto B. Treviño, destacados generales durante la Revolución de 1910 y posteriores responsables de cargos gubernamentales importantes; eran veteranos de la Revolución que ya no encontraban acomodo en el partido oficial.

Este partido daba una imagen de democratización del Estado, sin embargo, nunca fue una oposición real, sólo aunaba las ideas y propuestas de un grupo que siguió apoyando en cada elección al candidato priista, pero que pretendía hacer fuerza para que algunos de sus reclamos se escucharan.

### **El milagro mexicano**

El denominado milagro mexicano es un periodo que los analistas ubican entre 1955 y principios de la década de los 70. Se trata de un crecimiento económico sostenido, en el que el crecimiento del PIB y otros índices económicos fue significativamente alto, acompañado de estabilidad sin inflación.

Desde la década de los 40 y hasta los 50, México tiene un crecimiento económico ‘hacia fuera’, impulsado de forma importante por la II Guerra Mundial. La actividad industrial y energética fue la principal fuente de riqueza, con un gran crecimiento en la producción de la energía eléctrica y el petróleo y de la industria manufacturera y de construcción. Tendrá mucho que ver la nacionalización del petróleo y la creación de la empresa estatal Pemex, en 1938, durante el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas. La experiencia mexicana, referente de toda Latinoamérica durante esas décadas y tal como señala David Barkin “ha demostrado la posibilidad de crecer a una tasa acelerada (6% anual) durante más de tres decenios, controlando al mismo tiempo las presiones inflacionarias y creando un sector industrial importante” (1971: 186). Hay que destacar también la baja deuda externa del país en un momento en el que la de los países vecinos iba en aumento aceleradamente.

La política de desarrollo económico se basó principalmente en promover la fluidez del capital privado para que revirtiese en inversión interna, a la vez que la inversión pública se destinaba a aumentar este capital privado. La inversión pública se dio sobre todo en los sectores de las infraestructuras de comunicación y la energía. Una pequeña parte se destinó al bienestar social, intentando responder a las necesidades del proceso migratorio del ámbito rural al urbano que venía produciéndose desde los años cincuenta. Respecto a la inversión privada, el Estado mexicano diseñó diversas medidas que fomentaban su crecimiento como entidades (Nacional Financiera) de préstamo a bajo interés, exenciones y deducciones fiscales a empresas, protección frente a la competitividad extranjera. En materia laboral, sobre todo las empresas estatales y las que gozan de protección por parte de las políticas del gobierno son las que permitieron mejoras salariales y de cobertura médica y social. Estas reivindicaciones fueron llevadas a cabo por los sindicatos organizados y personal del Estado. Aunque el aumento de los salarios mínimos y la cobertura en materia de salud quedó muy reducida a algunas empresas, el Estado comenzó a cubrir a algunos otros trabajadores con asistencia médica.

Como cuestiones negativas que ya venían observándose desde fines de la década de los 60, señalamos, citando de nuevo a Barkin, que los bajos salarios debidos a labores agrícolas e industriales de baja productividad, la migración desde el campo a la ciudad y las carencias en cuanto al bienestar social de una parte grande de la población (1971). Será interesante analizar si estas secuelas se vienen dando en la actualidad y cómo se manifiestan e influyen en la gobernabilidad democrática del país.

Incluso, desde que Adolfo López Mateos tomó el mando en 1958 tuvo que gestionar con audacia una serie de diferencias y exigencias políticas que llegaban desde el sector privado, pero también desde los sectores populares organizados. Esta coyuntura se debía principalmente a las consecuencias directas de la cercana revolución cubana y también al activismo de sectores obreros del país. Así, el gobierno, estratégicamente, tuvo como objetivo adoptar en su imagen pública un discurso más izquierdista del que se venía dando en los últimos años. Esto se unió a la puesta en marcha de algunos proyectos progresistas como el mandato constitucional para el reparto de utilidades a los trabajadores. Por todo ello, el sector privado empresarial comenzó a desarrollar desconfianza hacia el

gobierno y a invertir mucho menos capital en la industria mexicana. El gobierno tuvo que aumentar su inversión para compensar esta situación comentada, pero necesitó préstamos extranjeros para ello. No obstante, su sexenio acabó con una total recuperación de la economía y de la confianza del sector empresarial en las políticas del gobierno.

## DE LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD A LA CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN

Muchos autores marcan 1968 como el año en el que inició la transición democrática mexicana, otros la sitúan más adelante, hasta 1988 o 2000 por diferentes razones. A continuación, veremos detalladamente las razones que nos impulsan a marcar 1968 como parteaguas de la historia política mexicana, pero adelantamos que principalmente viene fijado por dos hechos relacionados con la sociedad civil y su participación en la arena política del país: los antecedentes de luchas populares de ferrocarrileros y médicos, y el desarrollo de los hechos en torno al movimiento estudiantil de ese mismo año.

Retomando a Lerner:

En México, algunas de las movilizaciones y de los movimientos que se desarrollaron durante el periodo autoritario, como el movimiento estudiantil de 1968, en el que se esbozó la demanda de diálogo y no represión, y como los movimientos de maestros, de ferrocarrileros y de médicos de las décadas de los años cincuenta y sesenta, [...] fueron un factor de primer orden para impulsar el avance de la democracia (2012: 283).

El movimiento ferrocarrilero ha tenido gran peso en la historia política y social de México. Los hechos que sucedieron a fines de los años cincuenta marcaron líneas claras en la relación Estado-sociedad civil y en las formas de lucha de sindicatos gremiales y movimientos sociales modernos. Los conflictos desatados en el seno del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana giraban en torno a la lucha interna de líderes pertenecientes a diferentes corrientes de pensamiento político y, lo que va unido a esto, los posicionamientos respecto a la autonomía del sindicato frente al Estado.

[...] había pues, de facto, dos representaciones sindicales; ambas lucharon por lograr su legitimación, bien por la vía del consenso entre los propios obreros, bien mediante el reconocimiento formal que daría el Estado a través de la Secretaría de Trabajo y las

Juntas de Conciliación y Arbitraje que se instalaron para el caso. Aun cuando ambas partes pugnaban por convencer a los obreros de sus respectivas posturas, era claro que el reconocimiento definitivo lo esperaban del Estado (Alonso, 1986: 85).

El Estado acabó reconociendo a una de las partes, la liderada por Díaz León, un líder sindicalista cercano a las posturas del presidente Alemán. Así, comenzaron las represalias y la depuración y encarcelamiento de los dirigentes pro-comunistas.

De nuevo surgieron reivindicaciones económicas, pero que, de alguna manera sobrepasaban esa dimensión y ponían las bases de una lucha de clase obrera. Se centró en conseguir la revocación de los dirigentes que los habían traicionado y subyacía en el fondo la protesta contra las estructuras sindicales apegadas incondicionalmente a la estructura del Estado mismo. Su lucha se planteaba contra este institucionalizado control de las organizaciones sindicales. Esta nueva etapa de lucha ganó muchos apoyos, hasta el punto de que ahora los trabajadores sí sentían esa lucha más propia que una causa en la que apoyar a sus líderes. Hubo paros y huelga, a la que se unieron total o parcialmente otros sectores telegrafistas, maestros y petroleros. Ante el paro total, el gobierno llevó a cabo la intervención más dura que haya vivido la clase obrera mexicana:

[...] nueve mil ferrocarrileros despedidos de su trabajo sin posibilidades de poder conseguir otro en mucho tiempo, por lo que sus familias se sumergieron en la más absoluta miseria, miles de asalariados aprehendidos (petroleros y maestros entre otros), ocupación violenta de los locales sindicales por el ejército y la policía (Alonso, 1986: 151-152).

Este movimiento no sólo reivindicaba mejoras salariales; y tampoco se ‘limitó’ a luchar por condiciones y posicionamientos con base al concepto de clase obrera. Lo más problemático de este movimiento fue que cuestionaba la interdependencia de sindicatos y dirigencias con el Estado, su falta de autonomía. Puso la crítica en una de las bases de lo que había sido hasta ahora incontestable en el Estado posrevolucionario, el corporativismo. Fue controlado y sancionado duramente, pero el poso de rebeldía ante uno de los pilares del Estado quedaría y se recuperaría en las siguientes décadas.

En 1965, se desarrolló el movimiento en defensa de las mejoras en las condiciones de trabajo del colectivo de profesionales médicos. Se trató de un grupo de médicos del servicio público cuyas demandas fueron llevadas al terreno de la protesta política. El movimiento médico creció, ganó simpatías y adeptos y, pese a ello, las exigencias hechas no sólo no fueron atendidas por el Presidente, sino que se esperó el mejor momento para reprimirlo y, a la postre, doblegarlo. El movimiento médico (1964-1965) reviste una gran importancia pues se trata de uno de los primeros intentos de reivindicación social, encabezado por un segmento de la clase media (Reyna, 2009).

Inició el 26 de noviembre de 1964, después de un largo tiempo en que las condiciones de los médicos e internos de todo el sistema de salud del país no mejoraban, tenían un tipo de contrato de becarios, su experiencia y formación laboral no tenía validez oficial. La forma de acción que decidieron adoptar fue un paro. Primero se hizo en el Hospital 20 de Noviembre del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pero pronto se irían sumando otros facultativos de otros centros. El 3 de diciembre ya eran 20 hospitales del interior y 23 de la Ciudad de México los que estaban en paro.

Para coordinar acciones y propuestas formaron la Asociación Mexicana de Médicos Residentes e Internos, AMMRI, con la clara idea de que fuera independiente de las organizaciones sindicales existentes. A través de esta asociación se elaboró un pliego petitorio con tres puntos básicos:

1. Mejorar el nivel económico de los profesionales
2. Aumentar la seguridad en el empleo
3. Participación activa en los programas de enseñanza

En el transcurso del movimiento también nació la Alianza de Médicos Mexicanos, AMM (a nivel nacional), que agrupó a residentes, internos, pasantes y sector privado, pese a esto terminaron con una profunda desventaja política frente al Estado.

También en medio de las movilizaciones, Gustavo Díaz Ordaz toma posesión como Presidente de la República. Entonces, los médicos le envían su pliego petitorio. Entre

febrero y abril, la actividad política entre los médicos residentes e internos y la autoridad giró en torno a dos ejes: el acuerdo presidencial y las repercusiones institucionales. El 18 de febrero hubo un acuerdo entre gobierno y AMMR. Dentro de este acuerdo se incluía, como un avance sin precedentes por parte de las autoridades y de la sociedad, el reconocimiento de las labores médicas como “insustituibles servicios”. El presidente Díaz Ordaz manifestó su deseo de satisfacer las peticiones económicas de los médicos, y fue tomado otro acuerdo en relación a los médicos becarios y residentes, ya que plantearon el aumento de becas por el Consejo Técnico del IMSS.

Sin embargo, el 26 de agosto de 1965, la fuerza pública desalojó los profesionales de los hospitales 20 de Noviembre y Colonia. La intervención fue autorizada por el Director del ISSSTE, Rómulo Sánchez Mireles, y las autoridades utilizaron médicos militares para suplantar a los huelguistas. Más hospitales fueron desalojados con la fuerza pública. Esto provocó que alrededor de 200 médicos se manifestaran en la explanada del Hospital Centro Médico, así como estudiantes de odontología, medicina y otras dependencias de la UNAM, que, además, hicieron paros en apoyo a los médicos desalojados.

El 1 de septiembre el presidente Díaz Ordaz en su informe anual, refiriéndose al conflicto médico, declaró enérgicamente la necesidad de sancionar a los responsables de los graves daños ocasionados a la sociedad y al país. El 5 de septiembre, la AMM decidió levantar el paro. La represión hacia los actores de los paros y reivindicaciones del movimiento no se hizo esperar. Más de 300 médicos no pudieron reincorporarse por estar sometidos a investigación, más de cien médicos fueron cesados y varios centros médicos u hospitalarios cerrados. Según datos de la AMM:

[...] más de 500 médicos residentes e internos fueron cesados y [...] el amparo les fue negado por inconsistencias legales. Tres de los principales líderes de la AMM fueron perseguidos, contaban con órdenes de aprehensión y salieron del país: Norberto Treviño, José Castro Villagrana y Faustino Pérez Tinajero (Casas-Patiño, Reséndiz-Rivera, Casas 2009: 13).

En 1968, el autoritarismo mexicano llega a su punto culminante bajo el rostro de la intolerancia, la cerrazón y lo más condenable la violencia estatal. Todo inicia cuando los

estudiantes comenzaron a formular una serie de sus reivindicaciones<sup>63</sup> entre los meses de julio y agosto de 1968. Además de estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional, participaron profesores, intelectuales, amas de casa, obreros y profesionistas en la Ciudad de México. En relación a las reivindicaciones, eran de orden político y giraban en torno a un punto central: las libertades democráticas, demandadas en este caso por los sectores medios. Esta gran confluencia en las demandas y denuncias no implicó la existencia de un proyecto social y político que unificara a los sectores participantes. Por el contrario, el punto de unidad que significaba el Pliego Petitorio se inscribía en perspectivas políticas e ideológicas de diverso índole, las cuales, en conjunto, eran un reclamo de apertura política para ampliar la participación social. El devenir del movimiento del 68 exigió que se rebasara el marco estrictamente universitario y confluyó con la dinámica de la sociedad capitalina en su conjunto.

En esos momentos, para el Estado mexicano, la negociación con actores no institucionales sólo era viable en la medida que ocurriera dentro del sistema. En cualquier otra circunstancia los actores políticos eran inexistentes. Y el movimiento del 68 se había convertido en un par de meses es una fuerza política que ofrecía una firme y radical oposición al gobierno y una identidad de clase marcada por la herencia de luchas obreras nacionales y la situación político-social internacional. La negociación y el diálogo no fueron posibles y la represión entró en escena.

---

<sup>63</sup> Si bien se puede afirmar que la espontaneidad en las demandas y denuncias dimana de la situación en que estalla el movimiento propiamente dicho (la actuación insólita y sin medida de las fuerzas represoras), por lo que en el curso de la acción se fueron elaborando reivindicaciones en relación a esa situación inmediata, el contenido político de las mismas tiene un claro origen histórico que las hizo posibles. A las reivindicaciones, nadie duda en afirmar que, estas eran de orden político y giraban en torno a un punto central: las libertades democráticas. Existió un Pliego Petitorio, en el que los estudiantes condensaron las reivindicaciones que se referían a las consecuencias de todo el desarrollo de su acción y la respuesta represiva de las fuerzas policiales: el 4 de agosto, el movimiento estudiantil sacó a la luz un pliego que invalidaba el de la Federación Nacional de Estudiantes Técnicos (FNET), y contenía los siguientes puntos:

1. Libertad a los presos políticos
2. Derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Federal. (Instituían el delito de disolución social y sirvieron de instrumento jurídico para la agresión sufrida por los estudiantes)
3. Desaparición del Cuerpo de Granaderos
4. Destitución de los jefes policíacos
5. Indemnización a los familiares de todos los muertos y heridos desde el inicio del conflicto
6. Deslindamiento de responsabilidades de los funcionarios culpables de los hechos sangrientos.



El 2 de octubre de 1968, después de más de dos meses de movilizaciones y enfrentamientos entre los estudiantes y las fuerzas del orden, tuvo lugar un mitin en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco, en la Ciudad de México. El conflicto había rebasado al Estado y la coyuntura mostraba un momento delicado: faltaban solo diez días para la inauguración de los juegos olímpicos. Además, dentro del contexto mundial de la guerra fría, Díaz Ordaz llegó a argumentar la existencia de una conspiración comunista en contra de México. Estos factores, entre otros, condujeron a la decisión de reprimir, sin miramientos, el movimiento que día a día se ampliaba y se fortalecía en desmedro del control gubernamental del mismo.

El ejército, con el denominado Batallón Olimpia, atacó a la masa estudiantil en la plaza, a otros grupos simpatizantes que los acompañaban, pero también a vecinos y ciudadanos que se encontraban allí accidentalmente. Empieza a saberse que el ataque fue iniciado por las mismas fuerzas gubernamentales, que cumplieron órdenes de la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Defensa. El gobierno mexicano reconoció, sin precisar las cifras, la muerte de algunos estudiantes, unos veinte, y de un reducido número de heridos. En cambio, la prensa internacional, presente en los acontecimientos, estimó en algunas centenas las víctimas de la represión. A día de hoy, no es posible cuantificar el número de víctimas.

Por las características del movimiento, su contexto espacio-temporal y la respuesta y gestión que el gobierno hizo de él, el movimiento del 68 fue, como ya denominábamos en este epígrafe, un parteaguas de la política y la sociedad mexicana. Muchos autores lo señalan como el inicio de una transición democrática que hasta la actualidad no se ha visto concluida. En realidad, se puede decir que en cierto modo empezó a desarrollarse aquí un proceso de transformación política que permitió una participación más amplia de la sociedad y flexibilizó en algún grado el autoritarismo incuestionable y férreo del Estado mexicano. Es importante señalar cómo la semilla de este proceso de cambio fue promovida por un movimiento social, el estudiantil ampliado después. Al respecto, Reyna señala:

Algunas estructuras empezaron a redefinirse, comenzó a crecer una conciencia ciudadana, y el sistema tendió a abrirse aunque fuera tímidamente. Era la etapa de mayor consolidación del autoritarismo mexicano pero, de manera paradójica, fue el momento en

que empezó a coexistir con algunas formas de expresión democrática que irían desarrollándose hasta desembocar en la alternancia (2009).

El Estado perdió su hegemonía ideológica a un grado sin precedente hasta ese momento. Entre otros factores porque “los símbolos de la revolución mexicana fueron usados para justificar la represión”, lo que ponía en una contradicción insoluble a las masas ciudadanas que apoyaron el movimiento o que se solidarizaron con él tras la matanza, y a quienes detentaban el poder y seguían manteniendo y justificando su posición como necesaria para velar por los intereses de la democracia mexicana y su herencia revolucionaria. Por lo tanto, acabaron vaciados de contenido. Las diferentes facciones de izquierda se unieron en un planteamiento frontal de lucha y una posición más radicalizada, con negativas a cualquier conciliación o transacción. Como el Estado perdió gran legitimidad para la ciudadanía movilizada, para clases populares y medias organizadas, dejó de desempeñar uno de los roles más importantes que había tenido desde el sexenio de Cárdenas: ser el árbitro mediador de grupos sociales e intereses de clases opuestas. En cambio comenzó a adquirir una dinámica de “paternalismo y represión, de conciliación y corrupción”. Perdió peso y poder en la arena ideológica y política. Tras los hechos del 68 y por la violencia ejercida desde el gobierno, la protesta social aumentó también su nivel de violencia. Toda la sociedad civil pareció entrar en acción, aunque no en forma simultánea ni creciente, sino con altibajos y variantes. Podría decirse que se provocó una crisis profunda de Estado, y recuperamos esta valiosa aportación de González Casanova al respecto:

Con anterioridad el Estado había enfrentado momentos críticos que aparentemente fue capaz de absorber, como en 1958-59 durante el movimiento obrero encabezado por los ferrocarrileros; en 1962 en que fue asesinado el líder campesino Rubén Jaramillo; en 1964 en que se enfrentó al gremio médico, mientras se iniciaban las guerrillas en Ciudad Madero (Chihuahua), o en 1967, en que tras la matanza de Atoyac, Lucio Cabañas se fue a las guerrillas del sur. En realidad todos estos movimientos y otros más no derivaron directamente en una crisis de Estado. Éste los controló en forma política o militar. Pero desde 1968 el fenómeno abarcó todos los campos y adquirió nuevas dimensiones (González Casanova, 1981: 72-73).

Así quedó el panorama político, la dinámica de partido de Estado empezó a resquebrajarse, la crisis de gobernabilidad autoritaria mexicana apuntaba alta y profunda. Se puede decir que este momento, entre otras factores, marcó el futuro de la capital: su autonomía, su orientación política, su idiosincrasia social y cultural también. A nivel de país, el movimiento del 68 fue referente para muchos movimientos y reivindicaciones estudiantiles de toda la república, además de ser de alguna forma germen de otros movimientos sociales, políticos e incluso guerrilleros, armados. Sin duda marca el despertar de la sociedad civil mexicana encabezada por los sectores medios, críticos al modelo de democracia formal en México.

Las elecciones a la presidencia de la república eran en menos de un año en relación a cuando ocurrieron los hechos de la Plaza de las Tres Culturas. El candidato y posterior presidente fue Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el cual, durante el operativo de octubre del 68 era Secretario de Gobernación. Citando de nuevo a Reyna, “puede decirse que Echeverría fue un eslabón fundamental en la toma de decisiones que desembocaron en esos acontecimientos [octubre 68]” (Reyna, 2009: 52).

### *La tibia apertura democrática de Luis Echeverría*

Por la posición en la que había quedado el propio régimen, la legitimidad del gobierno y su partido de Estado y la del propio Echeverría, a partir de la campaña presidencial se empiezan a notar algunos cambios. No se trataba de transformaciones profundas del autoritarismo mexicano, del régimen de Estado y de las prácticas desarrolladas durante cuatro décadas, pero aun así, fueron modificaciones en las formas que pueden ser significativas si miramos en retrospectiva. De hecho, a partir de 1970 se comenzó a denominar esa etapa como de ‘apertura democrática’. Se notó en varios aspectos. El primero y más llamativo, fue que el presidente comenzó a entablar relaciones más cercanas con la intelectualidad del país, la cual mayoritariamente aceptó esta dinámica y se movió cerca de las instituciones y prácticas del gobierno. Sirvió como fuente de legitimidad para la institución presidencial en dos ámbitos de actuación. En primer lugar, hacia dentro, ante los ojos de las clases medias y populares de todo un país que empezaba a movilizarse y organizarse con otras formas y a mirar más críticamente al gobierno y al tipo de Estado que se mantenía en México. En segundo lugar, hacia fuera. La repercusión internacional de los

hechos del 68 tuvo un gran eco en todo el continente y hasta Estados Unidos y Europa. La buena posición internacional del México progresista de esas últimas décadas, se podía ver afectada por este episodio si las instituciones no ponían los medios para que el sistema político mexicano siguiera teniendo el carácter popular, inclusivo, fomentador e incluso protector mundial del mundo de la cultura y sus vanguardias.

Como segundo elemento de cambio se podría decir siguiendo a Reyna que la crítica hacia el Estado y el gobierno empezó a ser más frecuente en los medios de comunicación. La prensa por supuesto era en esa época el mayoritario. No se trataba de una crítica en profundidad a las instituciones existentes y la forma política de México, pero empezaba a ser peligrosa para el gobierno. Por ello, se permitió de forma más amplia que en épocas anteriores que existiera una crítica pública, pero el gobierno en seguida le imponía los límites que juzgaba necesarios dentro de este juego de ‘apertura democrática’. Por ejemplo, *se cerró el periódico Excelsior* en 1976, luego de publicaciones muy críticas. Un grupo de periodistas que trabaja en el periódico, encabezados por Julio Scherer (y en el que sobresalían igualmente Daniel Cosío Villegas y Gastón García Cantú), se especializó en armar críticas fundadas contra el gobierno. Fueron expulsados del periódico y suplantados por personas más acordes a la línea que el gobierno necesitaba. Regino Díaz Redondo tomó el cargo de director del diario.

Empezó a darse a finales de esta década (sobre todo de forma más visible a principios de los ochenta) una tendencia que se iría fortaleciendo en los siguientes años y que cambiaría la perspectiva política del Estado y de los diferentes gobiernos. El perfil de los políticos comenzaría a cambiar, y se iban a ir sustituyendo a los antiguos políticos “chapados a la antigua. Los llamados dinosaurios” (Reyna, 2009: 53). En su lugar empiezan a entrar políticos-técnicos, con mayor formación académica, universitarios formados en las más prestigiosas universidades de México y Estados Unidos que se tornaban en expertos — en economía, finanzas, derecho, ciencia política— que gestionaban el país desde los conocimientos y la racionalidad. Claro está, esto tiene total relación con el contexto económico mundial. Se intensificaba la economía mundial a través de la denominada globalización que empezaba a perfilarse. El neoliberalismo como nueva forma del capitalismo internacional obligaba a México a fortalecerse en este campo e insertarse de

lleno y con paso firme en ella, dadas sus condiciones históricas y geopolíticas. Así, cambiaron las élites gobernantes del país, sin cambiar demasiado las estructuras y esquemas que sostenían al Estado autoritario.

El último elemento destacable de los inicios del cambio en México es que a partir de los setenta, también la oposición empezó a tener un peso mayor en la política del país y de los estados.

Hacia el final de la década de los setenta y el sexenio de López Portillo (1976-1982) se suponen el inicio de muchos cambios, aunque lentos y algo superficiales, pero no obstante significativos en la trayectoria histórico-política del país. En cuanto a la democracia electoral mexicana, y sobre todo tras la alternancia política del año 2000, Nassif apunta:

[1965-2000] Durante este lapso pasaron muchas cosas en México pero, sobre todo, fue un periodo marcado por el tránsito de un sistema de partido de Estado a un sistema pluralista, de un esquema sin competencia a uno de alta competitividad, de un modelo de control absoluto del gobierno respecto de los procesos electorales a uno de autonomía. Tales cambios se despliegan de forma irregular a través de estos años de la historia contemporánea de México (2000: 370).

Cambió, además, el sistema económico y la estructuración social de la ciudadanía. La globalización, la transnacionalización del sistema económico, y una ciudadanía preminentemente urbana, más formada y organizativamente más autónoma, diferencian al México del siglo XXI de aquél que inició el sistema democrático tras la revolución.

No obstante, la transición y el sistema democrático mexicano son considerados por muchos autores y muchos actores políticos como incipientes, inacabados, sin profundidad e incluso en riesgo de regresión. Los asombrosos cambios a nivel nacional, continental y mundial en las últimas décadas no se han visto correspondidos en México por transformaciones de calado en las instituciones del Estado, ni en muchos rasgos de su dinámica política. Es por ello que se habla de crisis de gobernabilidad. Y del largo camino que aún falta por transitar a una verdadera gobernabilidad democrática no autoritaria. Veamos cuál es el desarrollo de ese proceso político mexicano.

Es en este sexenio que se lleva a cabo un proceso que cambiaría el sistema de partidos y la representatividad en México, la reforma electoral de 1977 llevada a cabo por Reyes Heróles quien en ese entonces fungía como ministro de Gobernación. La reforma consistió en facilitar la incorporación de diferentes partidos políticos a las cámaras, aumentando el número de diputados y aplicando un nuevo método de representación proporcional que respondía mucho mejor a los resultados absolutos de las votaciones federales. Otros cambios que se introdujeron con esta Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) fue la aceptación de coaliciones políticas, la posibilidad de presentarse de algunas fuerzas que hasta entonces habían sido clandestinas (como el Partido Comunista) y con ella se empezaron a plantear también las campañas electorales y la forma más equitativa de promoción de los distintos partidos en las mismas.

La reforma se gestionó como una buena forma de salir de una situación en la que la legitimidad del Estado y del sistema democrático estaba en entredicho. Las elecciones en las que López Portillo ganó la presidencia, acontecieron entre varios hechos controvertidos. El PAN no lanzó ningún candidato presidencial en estas elecciones, por disputas internas. Además, el Partido Comunista Mexicano presentó su candidato y obtuvo alrededor de un millón de votos, con la salvedad de no existir registro de esta candidatura, por lo que se tuvieron que anular estos votos. Esto puso en duda los dos puntos importantes que le LOPPE intentaba subsanar, la legitimidad de los gobiernos priistas tal y como estaba la situación en esos momentos y la representatividad de los mismos.

Esta reforma pudo incrementar de alguna manera la legitimidad del sistema de gobierno, el panorama político podría ser más heterogéneo y pasar de ser un régimen de partido de Estado a ser un sistema pluripartidista.

Interpretaciones de algunos autores como Reyna, concluyen que, con esta reforma, a la vez se intentaba solventar un problema que recientemente estaba surgiendo en algunos estados como Guerrero, el desarrollo de movimientos guerrilleros significativos (2009), como fueron los movimientos armados de campesinos y de maestros de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas.

Las fuerzas políticas de oposición con fuerte respaldo atrás (como el caso del Partido Comunista Mexicano) y el surgimiento de estos movimientos armados en franca oposición al gobierno y al régimen son señales inequívocas de que los cambios políticos en México estaban dándose de forma muy clara en la sociedad civil, empujando a las fuerzas políticas institucionales a realizar reformas estructurales que modificasen el juego político del país, hasta ahora monopartidista, presidencialista y autoritario. En los años ochenta todos estos cambios se acelerarán con la influencia del ritmo de las transformaciones en el contexto internacional.

Fue el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) donde se dieron lugar varios cambios destacables, se trata de un periodo que estuvo marcado de forma determinante por la gran crisis económica que sufrió el país, la *tecnocratización* de los cuadros gobernantes del PRI y el inicio de políticas neoliberales como la privatización de empresas y recursos de la nación.

El contexto del inicio de su mandato lo describe muy bien S. Loaeza:

La movilización de los votantes fue sin duda perturbadora para un régimen que históricamente había hecho de la no participación uno de los pilares de su permanencia. Sin embargo, gracias a que el descontento se expresó por esta vía, lo que se inició como una crisis, al paso de los meses se convirtió en una transición, en una etapa en la que la democracia luchaba por instalarse y el autoritarismo se tambaleaba parcialmente.

Así, tras su periodo de gobierno se apuntaba ya un pluripartidismo y a una formación de la sociedad con un carácter mucho más marcado por la autonomía que en el pasado.

Desde finales de los años setenta y debido a la influencia de fuerzas inflacionarias del mercado mundial, México empezó a resentirse económicamente, mostrando que ese milagro tenía algunas fisuras importantes:

La introducción de la inflación externa en México fue acompañada por una política de avance en la presencia del Estado en la producción, aumentos salariales a los sindicatos y por un intento en 1975 por aumentar las tasas impositivas a los grupos de ingresos altos, lo que colocó al gobierno del presidente Echeverría en choque directo con el sector

privado. El resultado fue una fuga de capitales, un aumento notable del déficit en el intercambio con el exterior, un aumento de la deuda externa y una devaluación de 40% en septiembre de 1976, la primera desde 1954 (Meyer, 2000: 896).

Tras esta devaluación, el “milagro mexicano” finalizó como tal y el gobierno de López Portillo intentó gestionar esta difícil situación en torno a dos ejes: las reservas de petróleo aún no explotadas en el país y el aumento de la inversión pública, con el consiguiente aumento del déficit, con lo que trataba de incentivar el mercado interno. A través de la explotación petrolera México podía ganar mucho dinero a fines de la década de los setenta, pues el precio del barril era muy elevado. Por ello, el Estado pidió préstamos millonarios y la deuda mexicana creció enormemente (de 20 mil millones de dólares en 1972 a casi 90 mil millones en 1982, según datos de Meyer (2000). Pero con la fluctuación del precio del petróleo, México se encontró con una situación grave: el precio del crudo bajó muchísimo y la deuda del país había crecido exponencialmente. El gobierno tuvo que suspender pagos de la deuda y a punto estuvo de solicitar moratoria. Acuerdos con Estados Unidos y diferentes organismos internacionales evitaron que esto ocurriera, pero marcaron unas líneas políticas de la economía que en las siguientes décadas ayudarían a aumentar pobreza y desigualdad en la sociedad.

En cuanto al gasto público para fomentar el crecimiento de un mercado interno muy vulnerable, López Portillo expandió el papel económico del Estado:

[...] la inversión pública pasó de 32% que era al principiar los años setenta, a 43% diez años más tarde. En contrapartida, el déficit fiscal, de representar el 2.3% del PIB en 1971, saltó a 9.3% en 1975 para finalmente llegar a 16.9% en 1982. Las empresas paraestatales que eran 760 al final del gobierno de Echeverría en 1982 superaron sin dificultad, como ya se dijo, la marca de las mil; entre ellas se encontró ni más ni menos que todo el sistema bancario, al que se nacionalizó en 1982 como una respuesta política desesperada a la crisis económica de ese año, pues la presidencia acusó a los banqueros de haber sido el instrumento para producir la fuga masiva de dólares (Meyer, 2000: 897).

Los años ochenta comenzaron de forma desastrosa para la economía. En 1982 hubo una nueva devaluación de la moneda, la deuda externa seguía creciendo y la inflación se disparaba. Así, las clases pauperizadas en lo rural y la ciudad resintieron la crisis, pero de



forma importante también la clase media creada durante el “milagro mexicano”, que antes tenía posibilidades de ascenso social real, de facilidades económicas y laborales, de mantenerse, al menos, dentro de status. Estos sectores vieron truncadas sus posibilidades económicas. A lo largo de la década y del gobierno de De la Madrid, vieron también la incapacidad del régimen en otras muchas cuestiones, éste perdía legitimidad: “El partido y el régimen dejaron de ser percibidos como los mecanismos funcionales que podían detonar crecimiento de la economía” (Reyna, 2009: 70).

En el PRI se estaba dando un proceso de profesionalización o de sustitución de los cuadros políticos tradicionales por otros con un perfil tecnócrata. Personas con trayectoria académica superior, con estudios en el extranjero, formados en disciplinas como la Economía o el Derecho se iban abriendo paso en el partido y en el ejecutivo. La culminación de este proceso fue el posterior presidente, Salinas de Gortari. De este modo, las políticas que iba adoptando México tenían como:

[...] orientación básica era liberar a la economía, privilegiar el mercado y privatizar los activos del patrimonio nacional. Ello no generó un proceso de enfrentamiento, pero sí abrió las puertas para un paulatino alejamiento del Estado, respecto de sus aliados naturales. Además, muchas de las funciones que solía desempeñar el Estado fueron trasladadas al sector privado. [...] Se inició la privatización de propiedades estatales (2009: 65).

Estas políticas, la nueva relación muy estrecha con los organismos transnacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y el socio estadounidense, así como la marcha de la economía mundial, hicieron que se diera un cambio en la relación de fuerzas económicas nacionales. Se creó una nueva clase empresarial con conexiones internacionales y con poder al interior del país, que no necesitaba competir con aquella que no se había modernizado por el proceso de la globalización.

El tercer factor, el inicio de las políticas neoliberales en México y las primeras privatizaciones de lo nacional, marcaron un punto de inflexión en la economía, pero también en la construcción de los conceptos de Estado y de nacionalismo. De la Madrid fue el primer presidente que inició este proceso, pero Salinas de Gortari continuó con reformas en este sentido, realizando reformas constitucionales que le permitieran privatizar

completamente sectores importantes como el bancario, la telefonía o los ferrocarriles. En el periodo que nos ocupa, el gobierno de De la Madrid, empezó vendiendo empresas estatales menores, algunas relacionadas con actividades financieras, la siderurgia y otros ámbitos del sector primario de la economía del país. La privatización hizo que estas empresas quedaran en manos privadas pero también fueron vendidas a sectores sociales, como los sindicatos.

La crisis económica y las políticas de estabilización adoptadas por el gobierno de Miguel de la Madrid desde su llegada al poder, tendían a reducir la presencia social del Estado e, inevitablemente, a modificar su posición en la estructura de poder. Este desplazamiento propició una serie de reacomodos por parte de los demás actores políticos, que se apresuraron a ocupar los espacios que generó la contracción del Estado (Loeza, 1990: 638).

Era la puerta de entrada a un proceso de desnacionalización de recursos y estructuras productivas que los gobiernos posrevolucionarios habían construido para fomentar una economía nacional y autónoma que pudiera fortalecer la concepción de Estado-nación defendida en la Constitución de 1917. Se inicia una etapa en la que la visión de las políticas económicas cambia —además de sufrir la injerencia transnacional— y se llevarán a cabo los cambios constitucionales necesarios que puedan responder a esa nueva concepción.

Hay otras dos cuestiones muy importantes que marcaron el devenir político y social mexicano. Por un lado, la escisión en 1987 del sector más izquierdista del PRI con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza, que se lanzó como candidato del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM (fundado como vimos anteriormente en 1954):

No tardaron en sumarse a la novedosa empresa política de Cárdenas otros partidos como el viejo Partido Popular Socialista (PPS) (...) y el partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFRNC). Otras organizaciones políticas de izquierda pertenecientes al PCM y el PSUM se adhirieron al movimiento. Nació así, el Frente Democrático Nacional (FDN) (Reyna, 2009: 79).

Esta escisión muestra una clara grieta dentro del partido de Estado, un desgaste de sus estructuras internas que pronto se mostraría también hacia el exterior. Para las elecciones de 1988 se presentó Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República. El recién creado Partido de la Revolución Democrática, PRD, se convirtió en una alternativa real y

consolidó el sistema de partidos en México. No obstante, como veremos a continuación, una nueva elección controvertida acompañó a estos avances en materia de política que la república estaba viviendo.

Por otro lado, el terremoto de 1985 produjo en la capital del país efectos sobre la sociedad civil y las masas populares que los desvincularían irremediamente de la clase política y el régimen corporativista que venía desarrollándose. Por la mencionada crisis, el país entero vivía una situación muy difícil durante toda esta década. Pero en la capital, con el gran crecimiento que se había producido desde los años cincuenta, las problemáticas urbanas de infraestructura y servicios eran algo generalizado en toda la urbe y el área metropolitana, que crecían a golpe de autoconstrucciones y organización popular. Así fue como se empezaron a formar movimientos populares urbanos en Ciudad de México, que se organizaban para exigir que el gobierno cubriera necesidades básicas de la población migrante del ámbito rural; o bien se auto-gestionaban para conseguirlo. En este contexto, la ciudad sufre el sismo del 85, en el cual las consecuencias materiales y humanas fueron muy graves. Ante ello, el gobierno no supo reaccionar y los miles de damnificados comenzaron a organizarse colectivamente para superar la catástrofe. A raíz de ello, la sociedad civil capitalina se puede decir que “rebasó a las instituciones” (Reyna, 2009: 73) de gobierno. Éste perdió toda legitimidad para ellos no sólo respecto a las cuestiones que atañían a este conflicto, sino respecto a toda su práctica política.

El PRI perdió en estos momentos el monopolio del control de la sociedad civil en la Ciudad de México, además de su estructura y fuerza como partido. De esta manera, muchos rasgos de esta deslegitimación se extendieron a otras partes de la República, o bien encontraron otros grupos ya organizados y con descontentos similares.

Tras las elecciones fraudulentas de 1988 en las que oficialmente ganó Carlos Salinas de Gortari, con toda la problemática —económica, política, social— que arrastraba México en esos momentos podemos decir que fueron los momentos más críticos para la gobernabilidad del país.

El balance económico y social de este periodo presidencial es bastante negativo. Citando de nuevo a Reyna, el resumen sería:

Hubo mermas salariales adicionales, disminuyó el nivel de vida, y se hizo más difícil conseguir empleo. Infinidad de indicadores de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) demuestran que México retrocedió, económica y socialmente, en los años ochenta. [...] La crisis tuvo un impacto notorio en las capas urbanas ubicadas en las ciudades grandes y medianas, pues una clase media en ascenso veía truncadas sus aspiraciones de movilidad social, lo que reforzó la tendencia opositora al régimen establecido. [...] La pobreza empezó a incrementarse, al alcanzar niveles nunca vistos. [...] El conflicto se mantenía encapsulado y, por tanto, dentro de límites manejables (2009: 76).

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), periodo al que se le denominó “salinato”, caracterizado por ser considerado uno de los periodos presidenciales más conflictivo, cuestionado e influyente en el reciente pasado de México. En este sexenio se unen diferentes acontecimientos sociales –la sublevación zapatista en Chiapas- y cambios en la política –importantes cambios constitucionales, guerras internas al PRI, asesinatos políticos —y la economía del país— tratados internacionales, privatización de grandes empresas. Podría decirse que son la profundización de algunas de las políticas que se venían dando desde finales de la década de los 50 y también el comienzo de la inmersión de México en el neoliberalismo globalizado del siglo XXI.

Salinas llegó al poder tras unas elecciones nuevamente sospechosas. El aspecto en el que sí se diferenciaban de todas las elecciones presidenciales anteriores en México era en que tres candidatos de diferentes partidos disputaban seriamente la silla presidencial. Se enfrentó a Cuauhtémoc Cárdenas del Frente Democrático Nacional, que alcanzó 31.12% de los votos ciudadanos, Manuel J. Clouthier (PAN), con 17.07% de votos, Gumersindo Magaña por el Partido Demócrata Mexicano, que ganó 1.04% de votos, y Rosario Ibarra de Piedra del Partido Revolucionario de los Trabajadores, con 0.42% sobre el total de la votación. El presidente electo obtendría tras los conteos 50.36% de los votos. Hubo algunos hechos que empañaron la transparencia de estas elecciones. Cuatro días antes de la jornada electoral, el 2 de julio, Xavier Ovando y Román Gil, responsables del cómputo electoral del FDN, fueron asesinados en la ciudad de México. Además, en relación con el conteo se dieron episodios sospechosos y señales de fraude o manipulación. En primer

lugar, la información que llegaba a la Secretaría de Gobernación en Bucareli, misma que fungiría como Comisión Federal Electoral (CFE) durante la contienda, indicaba claramente que el candidato de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, iba ganando en algunas entidades del país y prácticamente arrasando en el Distrito Federal. Ante esa situación, reconoce Bartlett Díaz, el presidente de la República, Miguel de la Madrid, le ordenó suspender la información a los representantes de los partidos políticos contendientes, así como a los medios de comunicación. Una vez que el sistema fue “restituido” la tendencia se revertiría a favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En segundo lugar, el 12 de julio de 1988, muchos días antes de calificarse la elección, Manuel J. Clouthier protesta frente a Miguel de la Madrid a las puertas de Bellas Artes, es jaloneado y encañonado por miembros del Estado Mayor Presidencial (EMP). En este escenario, el 16 de julio, una impresionante marcha arranca del Monumento a la Revolución al Zócalo en apoyo a Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato del FDN demanda “limpiar la elección”. Finalmente, el 14 de septiembre, cuando la elección ya había sido calificada, Cuauhtémoc Cárdenas anuncia, en un mitin en el zócalo en el que la gente le pedía que tomara Palacio Nacional, la formación de un partido político que sería el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Todos estos hechos mermaron más legitimidad al PRI, al gobierno que se formó y al nuevo presidente de la República. De hecho, el número de votos con los que ganó su cargo era el menor conseguido por el PRI en toda su historia, señal del desgaste que la institución y sus representantes revelaban ya. El PAN se convertía en oposición real, con un gran crecimiento a nivel electoral. En 1989 tuvo su primer triunfo importante, con la victoria del gobernador de Baja California. El PRD también se conformó como una fuerza política con mucho peso, que había salido muy reforzada de los hechos acaecidos tras las elecciones de 1988 y crecía de forma muy importante en la capital del país. No sin motivo arrasó en 1997 en las primeras elecciones celebradas en el Distrito Federal y conseguiría hasta la actualidad convertirlo en su feudo.

La administración de Carlos Salinas modificó profundamente los modelos económicos y políticos en un sexenio. Ambos modelos, unidos obviamente, pasaron de conformar un nacionalismo económico corporativista incluyente con un gran peso

intervencionista-presidencialista a introducirse de lleno en el mundo globalizado, de la mano de Estados Unidos y Canadá, promoviendo políticas liberales privatizadoras que cambiaban la relación de fuerzas existente hasta entonces. Además, ahora el PRI tenía una oposición más real y el juego político empezaba a estar muy mediado por el poder legislativo de las cámaras.

Todas estas transformaciones fueron denominadas por el propio Salinas como “liberalismo social” y suponía un hondo replanteamiento de instituciones y estructuras del Estado hasta ahora intocadas.

El golpe de efecto más visible en materia económica del sexenio fue el acuerdo con los socios norteamericanos para la firma del Tratado de Libre Comercio, que entraría en vigor el 1° de enero de 1994. Esta estrategia era muy novedosa respecto a la política económica del país desde la Revolución. Se trataba de entrar de la mano de la potencia estadounidense a un siglo XXI globalizado a través de las políticas neoliberales de organismos transnacionales como FMI, BM y Organización Mundial del Comercio. Esto sujetaría al país a unas líneas trazadas desde fuera y también, desde la perspectiva del poder geopolítico y económico, desde arriba. Estas líneas alentarían a la liberalización de los recursos hasta entonces nacionalizados, a la promoción de una industria maquiladora al servicio de las grandes empresas multinacionales, al fomento de la construcción de grandes infraestructuras —como carreteras, represas, aeropuertos— para facilitar el comercio y el transporte por toda Norteamérica y Centroamérica (Plan Puebla Panamá) y, finalmente, a la sustitución de desarrollos productivos evolucionados —agrícolas, ganaderos, industriales— por un sector terciario enfocado al turismo (sobre todo en las grandes ciudades y zonas de costa). Si bien se observa que el tratado pudo solventar problemas de recesión económica o fuga de capitales que tanto habían castigado la economía mexicana desde los ochenta, se cuestiona la aportación del mismo al desarrollo productivo de México, su autonomía nacional y la producción de desigualdad que todas estas medidas han ido produciendo desde su inicio:

Proponer como estrategia la integración económica de México con el mayor mercado del mundo resultó ser un viraje histórico de casi 180 grados respecto del nacionalismo económico surgido con la Revolución. La nueva política requirió dismantelar no sólo las

barreras proteccionistas sino privatizar la mayoría de las empresas del Estado con la notable excepción de Petróleos Mexicanos (que, sin embargo, fue obligada a poner en el mercado su rama petroquímica) y la Comisión Federal de Electricidad, pero bancos, puertos, teléfonos, ferrocarriles, empresas aéreas, ingenios, almacenes, etcétera, pasaron a manos de particulares en un periodo extremadamente corto (Meyer, 2000: 899).

El acervo institucional del país, pese a su corte autoritario, hubiera podido servir de enlace entre un México que abandonaba formas autoritarias y se orientaba hacia otras más democráticas. Ese acervo institucional era un activo de gran valor en una transición política, por eso, al no contar con él, la transición casi habrá que inventarla. Diseñar instituciones nuevas de las que no sabemos si funcionarán y de las que dependerán los cambios inminentes que se avecinan (los consejeros ciudadanos, los grupos informales por la democracia, etcétera) (Meyer, 1994).

Durante esta administración se promovieron dos reformas a la legislación electoral (1990 y 1993) que mejoraron notablemente la competitividad, de tal manera que hicieron posible que los partidos de oposición alcanzaran posiciones antes inimaginables; la gran paradoja es que mientras las instituciones políticas entraban en crisis, las instituciones electorales se remozaban y se redefinían (Meyer, 1994).

La institución presidencial se basó para su funcionamiento en segmentos de las élites políticas y no sólo formalmente: Salinas inauguró un estilo de dominación (y de gobierno) que excluye, aspecto inequívoco de un Estado débil y fallido. Si algo definió al sistema político mexicano de los últimos 50 años fue que integraba, y no excluía, al amplio abanico político social. La exclusión resultó ser un rasgo innovador que resquebrajó la columna vertebral del sistema: la estabilidad concertada (o pactada) entre grupos y élites que permitió el crecimiento económico (Meyer, 1994).

Las sospechas de fraude de las elecciones no era un hecho nuevo para la sociedad mexicana, sin embargo, como comentábamos en otros apartados, dicha sociedad es la que sí había cambiado en los últimos años. La crítica fue mayor, la exigencia de transparencia también. Prácticamente todos los sectores: populares, clases medias, urbanos, rurales, etcétera; expresaron su disconformidad al nivel que la legitimidad del gobierno, el presidente y el

sistema electoral fue profundamente cuestionada. La estrategia del presidente para intentar mitigar los efectos de esto, se dio a través de:

[...] golpes mediáticos espectaculares. [...] ordenó encarcelar a Joaquín Hernández García, la Quina, un líder casi intocable del gremio petrolero. [...] el objetivo era proyectar una imagen renovadora, de aparentes rasgos democráticos, encaminada a dismantelar los viejos cacicazgos del régimen (Reyna, 2009: 62).

La estrategia no pudo funcionar como se esperaba, varios hechos empañaron una y otra vez los intentos del gobierno para proyectar una imagen de efectividad y honestidad política. Dos cuestiones en 1994 produjeron uno de los vaivenes a la gobernabilidad democrática más ostensible de la historia del país: los asesinatos políticos de Colosio y Massieu y el levantamiento zapatista en Chiapas del EZLN.

Luis Donaldo Colosio era el candidato presidencial del PRI a las elecciones del 94. Fue asesinado en el mes de marzo, poco antes de las elecciones. Las interpretaciones de los hechos apuntan a cuestionar la versión oficial para hablar de disputas internas en el seno del partido y duelo de intereses entre las diferentes facciones. Se supone que Colosio pretendía romper, si salía elegido como presidente de la República, con la política neoliberal que había implantado Salinas en su sexenio. Cinco meses después, se produjo otro asesinato, el del dirigente priista José Francisco Ruiz Massieu y cuñado del expresidente Salinas de Gortari. En la investigación de este caso salieron a la luz posibles implicaciones de algunos exlegisladores, se condenó por estos hechos a Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente, e incluso se cuestionó al mismo Carlos Salinas. Ambos homicidios tuvieron como objetivos a las cabezas más visibles y poderosas de una parte del partido que apuntaba a realizar reformas antitéticas en relación con la política desarrollada durante los dos últimos periodos presidenciales por parte del gobierno de De la Madrid y Salinas.

Otro hecho tan controvertido fue el ocurrido el primero de enero de 1994. Un grupo armado salió a la luz en Chiapas ese mismo día, tomando varias cabeceras municipales. Se autodenominaron Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El ejército mexicano respondió y se dieron enfrentamientos violentos durante doce días. Después, llegó el alto al fuego en el que la sociedad civil nacional —y también a nivel internacional— pidió y se movilizó por el cese de las hostilidades y el inicio de un diálogo entre ambas partes. El



levantamiento armado del EZLN se convirtió en un golpe de efecto muy simbólico que visibilizó una parte olvidada del país y quizás la más vulnerable al devenir neoliberal que deparaba a toda la sociedad mexicana, sobre todo a partir de ese año, con el Tratado de Libre Comercio en puertas:

[...] puso en jaque a todo el sistema, cuando ese mismo día, en Los Pinos, se celebraba la entrada en vigor del TLCAN. El movimiento insurgente de Chiapas trajo consigo no sólo una sorpresiva confrontación militar, sino un replanteamiento político que impactó a todas las estructuras de poder. [...] La revolución tuvo un carácter más político que militar. [...] La aparición del EZLN empañó el gran logro de la administración de Salinas: la puesta en marcha del TLCAN. Surgió, además, en un año electoral, lo cual trastocó el movimiento de muchas piezas del tablero político. Y coincidió con los asesinatos antes mencionados y con una demanda generalizada de formas más democráticas de participación política. Estos acontecimientos demostraron que no estábamos preparados para ingresar a las ligas mayores de las naciones desarrolladas (Reyna, 2009: 63-64).

Ambos hechos suponían un cuestionamiento frontal a la transparencia y legitimidad de las instituciones del Estado, así como a su eficacia para conducir el país y promover un desarrollo socioeconómico adecuado y suficiente: pilares imprescindibles de una buena gobernabilidad democrática. Por ello surgieron algunos síntomas que consideramos de ingobernabilidad. Como indicador añadido a la situación que venimos exponiendo, en los seis años del salinato el presidente personalmente removió de sus puestos a 17 gobernadores. Puede decirse que el gobierno de Salinas echó abajo muchas instituciones arcaicas y disfuncionales ya, pero no construyó una alternativa, el poder del presidente crecía asumiendo estas funciones y poderes. La causa de la manipulación constante de gobernadores tendría el mismo sentido, controlar políticamente y por parte de la Presidencia todo

Todo esto influyó de manera muy importante en las relaciones con uno de los sectores que sustentaban la columna vertebral del partido y del funcionamiento del régimen: el sindicalismo. Además del desapego de una parte significativa de la sociedad civil organizada hacia la institución priista, ocurrió que las reformas económicas llevadas a cabo transformaban en profundidad todo lo relacionado con el mundo laboral. Las

exigencias neoliberales implican flexibilización y desregulación laboral, las conquistas alcanzadas durante años sufrieron un retroceso que dejaba relegado a un plano muy secundario el papel de las organizaciones sindicales en México. Sobre todo el sector obrero quedó fuera como actor político de peso. Por lo tanto, el sistema clientelista y corporativista construido durante décadas se empezaba a atenuar en estos años, pero –de nuevo como en el caso de instituciones y estructuras del Estado- sin construir otras vías de participación social ni estructuras de mediación:

Se trata de erradicar la corrupción y el clientelismo sindicales ciertamente, pero no toda forma de representación social. Las organizaciones son, en esencia, medios de comunicación entre sectores y grupos sociales y el Estado o, con mayor exactitud, con los centros de decisión. Su papel no es el de representar intereses políticos, pues harían inútiles a los partidos, sino materiales y específicos de cada grupo o sector social. Por eso, como lo han demostrado estudios recientes, el corporativismo no es necesariamente una perversión, sino una fuente de consenso porque permite que el gobierno, en su actuación cotidiana, incluya a las organizaciones sociales” (Meyer, 1994: 532).

Esto quiere decir que unas dinámicas enquistadas de clientelismo corporativista dentro de un marco de profundización democrática debieron dar paso a otros mecanismos depurados de participación social que fomentaran el consenso en el diseño de políticas públicas. La oportunidad de caminar hacia el concepto de gobernanza era óptima dentro de un cuadro de incipiente transición. En este aspecto, como decíamos, también la transición política mexicana destruyó sin construir alternativas que equilibrasen el peso del autoritarismo. Es un ejercicio democrático que el Estado mexicano, en el sexenio salinista y en los posteriores no ha perfilado, no ha desarrollado.

Una de las actuaciones más criticada en este periodo fue la puesta en marcha de un programa social de ayudas a población más necesitada, el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL. Una parte de los beneficios obtenidos con la venta de empresas públicas fue destinada a este programa, diseñado y promocionado por el Banco Mundial. Este se estructuraba de tal forma que se formaron comités locales que gestionaron las ayudas que concedía el gobierno, con base en proyectos de obra pública como alumbrado, drenajes, clínicas, apoyo a proyectos productivos de minería o del ámbito agropecuario.

Dentro de sus líneas y objetivos, el programa suponía una reactivación de la participación social a través de su intervención directa en el proceso y en la toma de decisiones de las partidas económicas y la detección de necesidades. La crítica realizada es que esa participación fue una continuidad de las relaciones clientelistas ya existentes y de la manipulación e intromisión del gobierno en estos asuntos, sin dar mucha cabida a una gestión autónoma, directa y generalizada de la sociedad civil respecto a estos fondos (Meyer, 2000). Tampoco los recursos destinados a este programa eran escasos en términos relativos en la comparativa histórica así como en términos absolutos teniendo en cuenta los niveles de pobreza con los que se encuentra la administración salinista (Pronasol dispuso en 1992 de 12 días de salario mínimo por persona pobre). El desarrollo de este programa no compensó a la masa de población pobre respecto a la pérdida de masa salarial de todos esos años. Sin embargo, como programa auspiciado por el Banco Mundial se convirtió en referente, promocionando a técnicos mexicanos como asesores de este tipo de programas asistenciales en la región latinoamericana y en África.

Todo lo ocurrido en el sexenio de Salinas produjo una brecha de gobernabilidad en el Estado. Así, se entiende que esta transición derivara en la pérdida del poder hegemónico del partido de Estado, la ciudadanía sancionó muchas de las prácticas heredadas y tradicionales, pero también las nuevas líneas que el PRI había comenzado a trazar. Aunque en las elecciones de 1994 el PRI recuperó votos respecto a las de 1988, el preámbulo de la alternancia partidista y una prueba de la consolidación del sistema de partidos, fue la victoria del PAN —las primeras elecciones a ese nivel en la que obtenía el éxito— de la gobernación de Baja California en 1989.

Como conclusión, Meyer resume perfectamente lo que venimos desarrollando:

El sexenio presidido por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) puede verse como el uso, a fondo, de los poderes del presidencialismo autoritario para recuperar legitimidad, acelerar los cambios económicos y rehacer la coalición gobernante, sin modificar de manera sustantiva las formas políticas de gobernar, es decir, sin cambiar la naturaleza íntima del sistema, su autoritarismo (Meyer, 2003: 26).

Así las cosas y apuntando a la cuestión económica del país, no puede negarse que hubo desarrollo. Pero ampliando esta visión a lo político y social, este desarrollo significó mayor

desigualdad, no se profundizó democráticamente ni se dieron grandes avances en las transformaciones institucionales que hicieran de la transición un momento de crecimiento político para México. El desencanto de la sociedad civil ya mencionado cierra este escenario complicado que se vivió durante el salinato.

El inicio de la presidencia de Zedillo (1994-2000) estuvo muy marcado, como veíamos, por la sublevación del EZLN en Chiapas, los asesinatos políticos de Colosio y Massieu y la inmersión del país en una crisis económica de grandes dimensiones y con consecuencias mundiales.

A nivel económico, este periodo presidencial siguió las mismas líneas marcadas por su antecesor, así como resultados muy similares:

A partir de 1996 la economía empezó a mostrar algunos síntomas de recuperación. [...] Al finalizar el sexenio de Zedillo, en 2000, la economía se había estabilizado. Sin embargo, el número de pobres siguió creciendo; esto significó que el modelo económico no estaba resolviendo los problemas de las mayorías. [...] La concentración del ingreso siguió su tendencia más criticable [...] A principios de 2000, más de la mitad de la población nacional se encontraba en la zona de pobreza y pobreza extrema. El problema alcanzaba a 53 millones de habitantes (Reyna, 2009: 63).

Los dos primeros años de su sexenio estuvieron marcados por una profunda crisis económica, el llamado Efecto Tequila. Los partidarios de Zedillo siempre responsabilizaron de la misma al ejecutivo saliente de Salinas y viceversa. Hubo devaluación del peso mexicano y una gran fuga de divisas. La crisis fue gestionada a través de préstamos a Estados Unidos por un monto de 20 mil mddp.

Una institución importante logró la autonomía dentro de este sexenio, el Instituto Federal Electoral. Desde su nacimiento en 1990 hasta el año 1996 era un órgano totalmente dependiente del gobierno federal:

Las transformaciones políticas ocurridas en los noventa, aunadas a la expectativa creciente de la sociedad por participar en los comicios electorales, desembocaron en la necesidad de independizar al IFE de la tutela directa del gobierno. La Secretaría de Gobernación quedó al margen. Después de esta primera época, en la designación de los

consejeros que conformarían la base del instituto, serían escogidos por los partidos y presentados, para su ratificación, ante el Congreso. En efecto, el IFE se convirtió en un instituto ciudadano que desempeñaría un papel fundamental para impulsar el proceso de democratización en México. [...] El IFE contribuyó a darle un tinte de credibilidad a las elecciones federales y locales (Reyna, 2009: 81).

A nivel político, otro hecho importante marcaría el panorama político de México desde entonces. En 1997 se llevaron a cabo las primeras elecciones en el Distrito Federal. Es decir, por primera vez sus habitantes pudieron elegir directamente a su gobernador, ya no sería más nombrado por el presidente de la República. El PRD con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza arrasó en dichas elecciones, lo que le convirtió en una fuerza política más importante y enteramente consolidada.

También en este mismo año, en las elecciones de mitad de sexenio se hizo patente el desgaste o la crisis del PRI. Por primera vez perdió el control de la Cámara de Diputados.

Se observan claramente los síntomas de desgaste, pérdida de control hegemónico del partido de Estado. Algo que indica José Luis Reyna es un elemento simbólico pero muy significativo. El régimen de partido de Estado, la institución misma del PRI, el funcionamiento político de México se había desarrollado en torno a ciertos códigos y normas intocables durante décadas. Sin embargo, muchas de ellas, como la importancia del sector obrero en el partido, el funcionamiento puramente corporativista, el mantenimiento constitucional de los principios revolucionarios de la tierra y el trabajo o el nacionalismo económico desarrollado, ya estaban tambaleándose. Otro aspecto a señalar aquí es la resolución de uno de los crímenes políticos que empañaron la presidencia de Zedillo, el de Massieu. Indica claramente la ruptura dentro del mismo partido, la quiebra de su unidad:

El poder era propiedad de un grupo y de su líder, pero por un plazo irrevocable: seis años. La monarquía absoluta sexenal, como la definió Cosío Villegas. Un acuerdo que garantizaba la rotación de los clanes políticos, renovaba los mecanismos de poder y configuraba una especie de garantía para el grupo saliente, que le aseguraba cierto grado de impunidad, incluso en el supuesto de que un miembro de la camarilla, incluido el presidente, hubiera cometido un ilícito. Este punto dejó de aplicarse cuando Zedillo encarceló a Raúl Salinas de Gortari, hermano de su antecesor (2009: 56).

### Reformas constitucionales y crisis de gobernabilidad

Las nuevas líneas económicas trazadas por este gabinete de Salinas no sólo daban un giro importante en la política mexicana del siglo XX, sino que incluso iban en contra de principios constitucionales básicos en la Revolución y el Estado posrevolucionario. Por ello, se optó por modificar algunos de estos principios constitucionales, llevando a cabo reformas de gran calado que fueron muy importantes dentro del salinato.

El reconocimiento de la necesidad de propiciar inversiones en el campo para resolver su secular desequilibrio con la industria, llevó al gobierno de Salinas a creer que sólo podría conseguirse si se otorgaba la tierra en propiedad privada, no en propiedad comunal. El ejido fue virtualmente condenado a desaparecer, fue reformado el simbólico artículo 27 constitucional y eliminada de un golpe la fuerza de la corporación campesina más importante, integrada al partido oficial como uno de sus sectores básicos, desde 1938. Así, uno de los brazos de la movilización política del sistema fue inutilizado. La CNC sector clave, no del partido sino del sistema, fue convertido de fuerza política real a símbolo membrete (Meyer, 1994). La CNC junto a la CTM fueron dos pilares sobre los cuales gravitaba la estabilidad y relativa paz social del país, mismas que son vulneradas con las reformas emprendidas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Así como el artículo 27 otros más fueron reformados, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Reformas constitucionales 1994-2006				
Artículo	Tema	Situación anterior	Años	Novedad introducida
Artículo 3°	Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se estableció una educación socialista (1934).</li> <li>Se eliminó el concepto socialista y se incorporó el nacionalismo como elemento rector de la educación en México (1945).</li> <li>Se estableció la facultad de autogobierno a las universidades a quienes se había otorgado la autonomía con anterioridad (1980).</li> <li>Enseñanza laica.</li> <li>Enseñanza primaria obligatoria y gratuita.</li> <li>Se prohibía que alguna</li> </ul>	1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se retira la prohibición a las corporaciones religiosas a participar en la educación.</li> </ul>
			1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>La obligatoriedad de la educación secundaria se eleva a rango constitucional.</li> <li>Se otorga al ejecutivo federal la facultad para determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal, esto para toda la República mexicana, con ello se buscaba lograr la centralización de la educación.</li> <li>Se otorga seguridad jurídica a los planteles particulares que imparten educación en distintos niveles, al eliminar el carácter discrecional, con que anteriormente la ley facultaba al ejecutivo</li> </ul>

		<p>corporación religiosa, o ministro de algún culto, pudiera establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las escuelas primarias particulares sólo podían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.</li> </ul>		<p>a través de las instancias adecuadas para retirar el reconocimiento a los estudios realizados en dichos planteles.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece que el Estado apoyará la educación superior, la investigación científica y tecnológica, y la difusión de la cultura nacional.</li> </ul>
			2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se eleva a rango constitucional la obligatoriedad de la educación preescolar.</li> <li>Se establecen comisiones técnicas y de consulta para iniciar un proceso de revisión de los planes, programas y materiales de estudio de la educación preescolar, ahora obligatoria, para todo el país, así como preparar al personal docente y directivo de este nivel.</li> <li>Se decreta la instalación de comisiones técnicas y de consulta con las autoridades educativas del país, para iniciar un proceso de unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles constitucionales obligatorios (preescolar, primaria y secundaria), en un solo nivel de educación básica integrada.</li> </ul>
<b>Artículo 27</b>	Propiedad de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las asociaciones religiosas no podían adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos.</li> <li>Las sociedades comerciales, por acciones, no podían poseer, adquirir o administrar fincas rústicas.</li> <li>Las sociedades que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podían adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijó en cada caso.</li> </ul>	1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se buscó capitalizar el campo y flexibilizar la reforma agraria emprendida tras la revolución para hacer del campo un sector más competitivo.</li> <li>En cuanto a la propiedad ejidal se da un cambio: se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para efectos de equivalencia, se tomará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.</li> <li>Se establecen las bases para facilitar la inversión y nuevas formas de asociación con el campo.</li> <li>Se permite la posible injerencia de empresas mercantiles.</li> <li>Si bien es cierto que, en el contexto del neoliberalismo, se trata de una salida competitiva para este sector, puede pensarse que respalda a medianos y grandes productores y empresas mercantiles. Ellos tienen mayor capacidad y mejor posición para negociar en aquellos espacios que según la constitución vigente son los adecuados para tramitar y gestionar estas nuevas propiedades, agrupaciones, etc.</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se contempla el fraccionamiento de predios que exceden a la pequeña propiedad.</li> <li>• Se establecen tribunales agrarios de plena jurisdicción.</li> <li>• Se establece que las asociaciones religiosas tendrán la capacidad de adquirir, poseer o administrar, bienes que sean indispensables para su objeto, esto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria (Ver Art.130)</li> <li>• Se define la pequeña propiedad forestal.</li> <li>• Se establece que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.</li> <li>• Permite la constitución de sociedades mercantiles en el agro.</li> <li>• Se reconoce la capacidad de los ejidatarios para decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio, es decir, se permite la enajenación de tierras ante instituciones de crédito para obtener recursos económicos.</li> <li>• Se establece que ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente a 5% del total de las tierras ejidales.</li> <li>• Estas medidas dejan una puerta abierta, la de la desigualdad en la relación de fuerzas.</li> </ul>
<b>Artículo 123</b>	Trabajo y previsión social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existía una diferenciación o discriminación entre tipo de trabajadores.</li> <li>• La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ramas industriales y de servicios: textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica y siderúrgica, de hidrocarburos, petroquímica, cementera, calera, automotriz, [...]</li> <li>b) Empresas [...]</li> </ul> </li> </ul>	1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A la aplicación de las leyes del trabajo de competencia exclusiva de las autoridades federales en las ramas industriales y servicios se adiciona la referente a los servicios de banca y crédito</li> <li>• Se suprime la disposición constitucional que establecía que el Estado sería el único prestador de servicio de banca y crédito, y que prohibía por lo tanto el otorgamiento de concesión a particulares en esta materia, se menciona entonces que las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores.</li> </ul>
			1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten en la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.</li> </ul>



			1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.</li> </ul>
<b>Artículo 130</b>	Relaciones Iglesia-Estado. Laicidad y participación política.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las agrupaciones religiosas no tenían personalidad jurídica reconocida por la ley.</li> <li>Los ministros de culto no tenían derecho al voto, activo ni pasivo.</li> <li>Se prohibía el establecimiento de ordenes monásticas en territorio nacional</li> </ul>	1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>En las relaciones Estado-Iglesia, se otorga personalidad jurídica a las iglesias como asociaciones religiosas.</li> <li>Se ratifica el principio de separación del Estado y las iglesias.</li> <li>Se permite a las instituciones religiosas adquirir, poseer o administrar, los bienes que sean indispensables para su objeto.</li> <li>Se faculta al Congreso para legislar en materia de culto público y de iglesias, así como agrupaciones religiosas.</li> <li>La iglesia católica, institución que por la herencia revolucionaria había sido mantenida al margen de asuntos económicos, políticos y educativos, se conforma ahora como un actor importante y que podría estar en primeras líneas de la arena político-social.</li> </ul>
Fuente: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). <i>Sumario de las reformas a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en orden cronológico</i> . [Consulta: 3 de agosto de 2014] Con anotaciones propias.				

Como se observa, el grueso de los cambios constitucionales se dio con Salinas de Gortari, al menos los que por su tema o contenido han sido más polémicos e importantes. No obstante desde los 70, con el presidente Luis Echeverría se incrementó el número de modificaciones a la Carta Magna, siendo en una tendencia creciente, ya el presidente Miguel de la Madrid realizó más de 60 cambios.

Sin embargo, retomado una de las tesis centrales de la presente investigación, una de las causas principales de las dificultades en relación a la gobernabilidad en México puede ser la ruptura de pactos sociales que se conformaron como los baluartes del Estado mexicano en la Constitución de 1917 y como motores del desarrollo del mismo a través de una gobernabilidad autoritaria que garantizaba la paz social entre los diferentes grupos sociales. Esta ruptura está provocada por los cambios constitucionales que se han dado durante los últimos tres sexenios. En ellos se llevaron a cabo reformas a diferentes artículos de alto contenido social (con Salinas 55 artículos de la Constitución, con Zedillo, 77, con Fox, 31 y con Calderón 110). En 24 años se han llevado a cabo 273 reformas constitucionales (Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2014) que han afectado derechos sociales básicos.

En particular, las reformas a la Constitución promovidas por Salinas a los artículos 3, 27, 123 y 130 marcan un parteaguas en términos de regresión a las conquistas sociales consagradas en la Carta Magna de 1917 y, desde nuestra perspectiva, dichas reformas sumergen al estado mexicano en una crisis de gobernabilidad al atentar contra artículos claves, referentes y fuentes de estabilidad social y política en el país.

Para nadie es un secreto que en especial el artículo 27 rompe el equilibrio social del campo mexicano al propiciar la enajenación de la propiedad colectiva, antes intocable hasta 1992, uno de los pilares del pacto social con los sectores campesinos, abandonados a su suerte, pero peligrosamente sin control político por el estado y su partido, atizan la crisis de gobernabilidad que vive desde entonces el país.

Por otra parte, estas reformas llevadas a cabo por los últimos gobiernos priistas, antes de la alternancia, son un claro ejemplo de que:

México fue gobernado por un presidente que no tenía oposiciones graves en el Poder Legislativo, [...] las iniciativas de ley que cada presidente enviaba al aparato legislativo, una gran parte eran aprobadas, sino por unanimidad, por lo menos, por mayoría [...] [esto, debido a que:] [...] el Poder Legislativo tenía como una de sus funciones esenciales conceder legitimidad al sistema político mediante la aprobación de las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo (Lerner, 2012: 273).

Estas reformas como ya se mencionaba aumentaron en los gobiernos de De la Madrid, pero sobre todo en el de Salinas de Gortari, y fue justo con ellos donde esta pérdida de legitimidad de la que venimos hablando se agudizó, aunada a un desgaste en el partido de Estado y en el régimen mismo que el PRI había creado y mantenido. Hay muchas cuestiones que explican la alternancia en México en el 2000; se puede apuntar a factores causantes de esta situación que son internos al propio partido y su idiosincrasia, pero otros tienen su razón de ser en el contexto sociohistórico y político de México y la creciente globalización mundial en las últimas décadas del siglo XX.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Lógicamente, y a modo de aclaración metodológica, entendemos que ninguno de estos factores puede estar puramente en una de las dos categorías, sin que la otra dimensión le afecte también. Se trata de estimar cuál de ellas es la principal dentro de cada uno, para finalmente poder hacer un análisis que sí interconecte estos elementos.

### *Factores internos al PRI*

Durante la historia del partido de Estado éste ha sido el órgano principal de la gestión política de México. Ha acumulado como institución gobernante todas las funciones que en otros países u otros momentos históricos desempeñan actores sociales y políticos diferenciados: sociedad civil, sindicatos, grupos económicos de presión, etcétera. Como tal, dio estabilidad al país y funcionalidad al sistema que desde él mismo se creó. Sin embargo, también es cierto que, desde los años veinte, la sustancia democrática que se desprende de las leyes de la Constitución de 1917 fue transgredida de forma recurrente por los gobiernos autoritarios, cuyas prácticas cotidianas eran frecuentemente ilegales, amorales y violentas, sumándose esto a la alta impunidad de que han gozado. A modo de ejemplo, se puede hablar de los diferentes fraudes electorales que se han dado en todas estas décadas: 1929,

1940, 1952, 1958 y 1988, 2006 los más señalados públicamente.<sup>65</sup>

Además, el partido, por su carácter monolítico, no tuvo una progresión hacia la modernidad que iba llegando a México y a toda la región latinoamericana en multitud de aspectos. Uno de los puntos más destacables es que, como partido de Estado que fue, nunca desarrolló prácticas de partido político democrático como tal, ni hacia el interior, ni hacia el exterior. De ello se desprenden dos consecuencias. La primera afecta al funcionamiento exterior del PRI dentro de una democracia, y es que el partido nunca estuvo expuesto a una competencia electoral real (el PAN fue durante años la llamada “competencia leal”) o fue eliminada con los señalados anteriormente fraudes electorales<sup>66</sup>. Pero desde los años ochenta y más visiblemente en la década de los noventa, la oposición política en México es una realidad (tras las victorias del PAN en algunos estados o el feudo de Ciudad de México del PRD). Sin embargo, el sistema de partidos, el juego electoral real, fueron aspectos para los que este partido no estaba preparado.

---

<sup>65</sup> 17 de noviembre 1929: PRI, Pascual Ortiz Rubio; Oposición: José Vasconcelos; resultado: 93.48% - 5.42%. 7 de julio 1940: PRI, Manuel Ávila Camacho; oposición: Juan Andrew Almazán (PRUN); resultado: 94% - 5%. 6 de julio 1952: PRI, Adolfo Ruiz Cortines; oposición: Miguel Henríquez Guzmán (FPPM), Vicente Lombardo Toledano (PP), Efraín Glez. Luna (PAN); resultado: 73% - 14% - 2% - 6%. 6 de julio 1958: PRI, Adolfo López Mateos; oposición: Luis H. Álvarez (PAN); resultado: 90.6% - 9.4%. 6 de julio 1988: PRI, Carlos Salinas de Gortari; oposición: Cuauhtémoc Cárdenas (FDN), Manuel J. Clouthier (PAN), Gumersindo Magaña (PDM), Rosario Ibarra de Piedra (PRT); resultado: 50.36% - 31.12% - 17.07% - 1.04% - 0.42%.

<sup>66</sup> “La competencia real y exacerbada entre partidos políticos prueba que se ha desarrollado un sistema de partidos, requisito fundamental de la democracia; el mayor equilibrio entre poderes, requisito importante de la democracia que da lugar, por ejemplo, a que no todas las reformas presentadas por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión sean aprobadas por el Poder Legislativo” (Lerner, 2012).

Por otro lado, la segunda consecuencia tiene que ver con su funcionamiento interior, pero también con las particularidades de una sociedad civil mexicana que fue despegándose de esta dinámica política por circunstancias sociohistóricas comentadas en anteriores capítulos y que más adelante retomaremos. Los priistas empezaron a perder el apoyo que solía emanar de las bases tradicionales del partido: “puede decirse que el PRI mantuvo el esqueleto, pero perdió el músculo” (Reyna, 2009). Las bases del partido fueron elementos cada vez más lejanos del centro político del poder y de sus dirigentes. Además, dejaron de ser clientelas políticas sumisas. Más aún, el partido dejó de ser la vía idónea para canalizar las demandas de los distintos grupos sociales que llegaban al seno del sistema, ya fuera para procesarlas o para controlarlas.

Otro elemento señalado por varios autores como causante de una crisis del partido, del sistema de partido e incluso de brotes de ingobernabilidad, fue el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. La administración de Carlos Salinas se propuso como objetivo fundamental implantar un modelo económico cuyo éxito dependía en gran medida de la desaparición del viejo esquema del Estado intervencionista. Lo anterior llevó necesariamente a cuestionar varias de las instituciones hasta entonces distintivas del sistema surgido de la "tradición revolucionaria" de principios de siglo. El desajuste entre el modelo económico y el político generó una doble consecuencia:

- Se redefinieron varios elementos clave de la política económica. La tendencia central apuntó a fortalecer la parte "macroeconómica" del sistema y, cabría agregar, con éxito.
- La otra consecuencia fue política. Instituciones que habían dejado de funcionar paulatinamente se echaron abajo; sin embargo, no se propuso un modelo alternativo. En rigor, las instituciones debilitadas no fueron sustituidas más que con la intervención excesiva del Jefe del Ejecutivo.

El modelo económico de concentración de los ingresos propició una mayor desigualdad social. Al finalizar el sexenio de Zedillo, en 2000, la economía se había estabilizado. Sin embargo, el número de pobres siguió creciendo; esto significó que el modelo económico no estaba resolviendo los problemas de las mayorías (A principios de 2000, más de la mitad

de la población nacional se encontraba en la zona de pobreza y pobreza extrema. El problema alcanzaba a 53 millones de habitantes).

### Factores del contexto

Como defendíamos anteriormente, el año 68 y los acontecimientos ocurridos fueron un parteaguas en la política y la sociedad mexicana. Se inició un proceso de transformación política que permitió una participación más amplia de la sociedad y flexibilizó en algún grado el autoritarismo incuestionable y férreo del Estado mexicano. La represión y manipulación informativa del 2 de Octubre le costó al gobierno una importante pérdida de legitimidad.

Posteriormente, el terremoto de 1985 se convirtió en un problema político, porque obligó a que la sociedad se organizara al margen de las instituciones establecidas. La reacción titubeante del gobierno permitió que amplios sectores sociales definieran sus propias iniciativas, al margen de las prescripciones del Estado. El Estado empezó a tomar conciencia de que el monopolio de la organización social y de la política no era de su exclusivo dominio. El sismo dejó miles de damnificados y cobró, además, otra víctima: la estructura del PRI en la Ciudad de México, pues a partir de ese momento empezó su paulatina desarticulación, que se iría extendiendo a toda la estructura del partido, a nivel nacional. Esto influyó en la dinámica de corporativismo que siempre había funcionado. Las clases populares y movimientos sociales se empezaron a hacer más críticos y autónomos del Estado y su partido.

Un factor responsabilidad del PRI como partido gobernante pero que se relaciona de forma importante con la situación económica internacional y con prácticas y circunstancias que atañen a organismos internacionales como el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio, fue la recurrencia de crisis económicas sexenales (1976, 1982, 1988, 1994), que trajeron consigo enormes devaluaciones, grandes fugas de capitales, altísimos índices de inflación y disminución drástica del ritmo de crecimiento económico.

Creemos que el fenómeno de la globalización, la correlación de fuerzas externas que contribuyeron a impulsar esas transformaciones comenzaron a desplazar y a redefinir el gran motor del sistema: el PRI. Las fuerzas económico-políticas ahora tenían como núcleo

importante a una nueva clase empresarial transnacionalizada, que no siempre comulgaba con los propósitos y posicionamientos priistas. De hecho, grandes empresarios de varios estados se posicionaron claramente con el PAN.

Se puede decir que desde los años ochenta, por el cambio en la sociedad, la cultura, la economía y la política a nivel mundial y a nivel regional, el régimen priista de estado autoritario con un partido hegemónico ha perdido legitimidad y eficacia:

- ✓ La actitud de la ciudadanía dejó de pasar por alto las irregularidades en los procesos electorales y en las prácticas cotidianas, así como la dinámica de corrupción e impunidad.
- ✓ El corporativismo en el que se asentó el poder del Partido de Estado desde los años 30, ha perdido vigencia.
- ✓ Las crisis y políticas económicas son ahora asuntos que no conciernen exclusivamente a un Estado ni a sus órganos de gobierno, la globalización ha invalidado parte de la dinámica de Estado mexicana de los últimos 70 años.
- ✓ El electorado no sólo rechazó un partido, sino, en muchos sentidos, un régimen de 70 años de dominación del PRI y sus dinámicas propias.

Lógicamente esto produjo muchos cambios en la vida política de México, es en sí mismo un punto de inflexión. Significo variar las reglas del juego democrático respecto a la relación de poderes. Ahora, como señala Reyna, “La presidencia dejó de ser una institución impenetrable” (Reyna, 2009: 55). Quiere decirse que el presidencialismo en México, prácticamente desapareció al darse ahora una interrelación necesaria entre el presidente y las cámaras. Esto se relaciona las iniciativas y el funcionamiento legislativo del periodo Fox en el que se llevaron a cabo un número mucho menor de reformas legislativas de todo tipo.

Una buena lectura del panorama político de México en 2000 nos la da Nassif, que se centra en analizar dos hechos importantes:

La alternancia y el voto dividido [...] El presidente no tuvo mayoría en ninguna de las dos cámaras y ningún partido gozó de mayoría absoluta en el poder legislativo. El mapa

correspondió al esquema de bipartidismo por regiones entre PAN, PRI y PRD. La Alianza por el Cambio ganó en veinte estados, el PRI en once y el PRD sólo en uno. [...] La ubicación del sistema de partidos que quedó asentada el 2 de julio de 2000, fue de alta competitividad (Nassif, 2009: 415).

Sin duda la globalización y especialmente la económica juegan un papel importante en restar las capacidades políticas de los estados y México no es la excepción, es decir, hoy debemos entender que la globalización tiene efectos políticos claros al reducir el margen de maniobra y actuación de los Estados-Nación como señala Habermas, poniendo en jaque incluso la viabilidad de las democracias latinoaméricas como la mexicana en virtud de que el fenómeno de la globalización desde el punto de vista económico genera pérdida de autonomía y soberanía de los estados así como un creciente déficit de legitimidad democrática toda vez que las decisiones “soberanas” se ven socavadas por la interdependencia a que obligan los acuerdos comerciales entre estados, regiones y continentes por ejemplo.

La alternancia entonces en nuestro país que no alternativa de gobierno se explica también por un factor hoy determinante que es la globalización sumada a los factores internos fueron elementos inmejorables históricamente hablando para dar paso a la llegada a la máxima instancia de poder en México al candidato del Partido Acción Nacional Vicente Fox Quesada, empresario de los barbaros del norte sin la ideología humanista de los fundadores del Partido Acción Nacional creado en 1939 como respuesta a las reformas cardenistas de sus años.

### **Año 2000: La transición democrática frustrada**

En las elecciones del 2000, tras 71 años de ser gobernados por el denominado partido de Estado, se da por medio del voto, la alternancia partidista en México. La oposición fiel, como siempre se había llamado al PAN tomó la delantera y Vicente Fox se convirtió en presidente de la República.

Con este acontecimiento, “[...] México comienza a ser escenario de una gobernabilidad compleja [y se demuestra] que el país avanza de manera importante en el proceso de democratización” (Lerner, 2012: 271).

Ejemplo de esto es que en las elecciones, destacando el papel del IFE que demostró ser una institución profesional y con autonomía, pudo organizar el mejor y más transparente

proceso electoral que había tenido el país por diferentes razones: hubo un gran manejo de la información en el mismo día de la jornada electoral y se mantuvo el mismo marco normativo que en las anteriores elecciones, además “fue la primera vez que el país se enfrentó a dos elecciones con el mismo marco legal” (Nassif, 2009: 409). Demostrando así, una gran legitimidad en los resultados electorales.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva esa transición partidaria se quedó solo en eso, en un cambio de partido en el poder ejecutivo, puesto que la transición democrática se buscó, pero no se concretó, debido a la dificultad que representó para el gobierno foxista ponerla en marcha, a diferencia de los sexenios pasados, la gobernabilidad del país se volvió compleja, “[...] el proceso de gobernabilidad era más sencillo en el periodo autoritario, en virtud del control que el PRI ejercía [...]” (Lerner, 2012: 276) sobre los Poderes Legislativo y Judicial, y los diferentes sectores organizados de la sociedad como sindicatos y corporaciones.

En cambio en el gobierno foxista, “[...] en lo que se refiere a las relaciones entre el centro y las entidades federativas, [...] fueron muy tensas” (Lerner, 2012: 275), lo cual deja claro, que no basta con lograr la legitimidad en las urnas, para hablar de una gobernabilidad, sino que la eficacia con la que se desempeñe el cargo y las acciones llevadas a cabo en él también son de suma importancia.

En el área económica tampoco hubo muchos avances<sup>67</sup> ya que el PIB no tuvo el crecimiento que había prometido durante su campaña, el cual sería de 7% anual (Ramírez, 2000) y no se logró superar la crisis económica que aqueja al país desde 1982 “[...] suceso que tiende a deslegitimar al gobierno por la manera en que funciona como gestor de los asuntos económicos, que es otra modalidad de afectar la legitimidad” (Lerner, 2012: 289).

Un aspecto que frenó el desempeño eficaz, fue justo “[...] carecer de un apoyo mayoritario en el aparato legislativo y no lograr acuerdos con los otros partidos políticos” (Lerner, 2012: 282), aspecto del que sí gozaban los sexenios anteriores.

---

<sup>67</sup> Esto se puede notar en el crecimiento promedio anual tuvo el PIB en el periodo de 2000 a 2006, que fue de 1% (Cfr. Banco Mundial (2010). <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>



El gobierno de Fox no llevó a cabo profundas reformas institucionales ni políticas, tampoco económicas. La situación de minoría en las cámaras también propiciaba la acumulación de obstáculos para que las propuestas de reformas legislativas prosperasen. Las modificaciones que se llevaron a cabo tuvieron mayor importancia en lo que se refiere a derechos y garantías individuales, ejemplo de ello es la introducción a la Constitución del Artículo 2º en 2001, que refleja derechos y cultura indígenas, una gran lucha promovida por la Comisión Nacional Indígena desde 1996.

Sin embargo la presencia de diversos partidos políticos y el equilibrio entre los diferentes Poderes, también representó un avance ya que esto permitía una competencia real, la cual constituye un requisito fundamental para hablar de democracia, de hecho Lerner menciona que:

Pese a que en el país siguen prevaleciendo rasgos autoritarios, cabe destacar que desde el año 2000 comenzó a imperar en el país una gobernabilidad democrática que se caracterizó, para mencionar tan sólo dos rasgos: 1) en el hecho que presidente de la república (sic) tenga algunos contrapesos a su poder y 2) en que prevalece una competencia efectiva entre partidos políticos, tanto para ocupar distintos puestos de representación popular como para desempeñar cargos de índole administrativa, incluyendo los puestos más altos del Poder Ejecutivo Central (2012: 284).

Pero fue en las elecciones del 2006 cuando la gobernabilidad llegó a un proceso de degradación total, primeramente porque “[...] los militantes y simpatizantes del PRD y una porción de la sociedad no reconocieron y siguen sin reconocer la legitimidad de dichos comicios” (Lerner, 2012: 279) que dieron el triunfo presidencial a Felipe Calderón.

Esta erosión de la gobernabilidad a raíz de la sucesión presidencial del 2006 tiende a demostrar cómo la gobernabilidad se asocia también a un proceso de legitimidad, es decir, a la manera en que los ciudadanos, o por lo menos un segmento de ellos, percibe la legalidad y la legitimidad de la transmisión del mando político (Lerner, 2012: 280).

Este triunfo también representó la afirmación que ya se hacía anteriormente de que el sistema partidista en México se volvió bipartidista, más que pluripartidista.

El gobierno de Felipe Calderón se caracterizó por iniciar la denominada “Guerra contra el narcotráfico” la cual, trajo entre otros problemas una crisis de seguridad<sup>68</sup>, esto representó una pérdida de legitimidad puesto que una de las tareas importantes del Estado es justo garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

En este sentido vale la pena referirnos a una encuesta realizada por el diario *El Norte* que edita también el periódico *Reforma* en junio de 2008, a propósito de algunas características de los Estados débiles casi fallidos según Javier Livas: El Estado mexicano se muestra impotente, como lo ejemplifica la encuesta publicada ayer en *El Norte* en donde el 53 por ciento de los encuestados respondió que el crimen organizado va ganando la guerra contra el narcotráfico, contra el 24 por ciento que contestó a favor del Gobierno federal. ¿Cómo explicarnos esa impotencia?

La salida del PRI de Los Pinos y de la Presidencia de la República que dio paso a la alternancia ha tenido notorios efectos en la estructura de la delincuencia organizada.

Todavía en época de Zedillo, y con mayor razón en el sexenio de Salinas y no se diga el de De La Madrid y así hacia atrás en el tiempo, tuvimos conocimiento directo de la actividad de algunos generales del Ejército mexicano como cómplices, por no decir explotadores directos, del negocio de la droga en México.

El caso del rancho "El Búfalo", sembrado de mariguana a gran escala, estuvo ligado presuntamente al General Juan Arévalo Gardoqui. El otro General es Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien se le hizo fácil tomar partido en las luchas intestinas entre los cárteles de la droga.

Con Fox, eso ya no sucedió. Lo que sí sucedió es que el proceso de democratización se quedó varado en la Presidencia. Cambiamos de partido al más alto nivel, pero en otros niveles la democracia se quedó congelada. La gran mayoría de gobernadores siguió siendo del PRI, pero carentes de un jefe político.

---

<sup>68</sup> De acuerdo con el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México donde se presenta los resultados que brinda la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana aplicada por el INEGI; “[...] 68% de la población mayor de edad considera ‘vivir en su ciudad es inseguro’ [...] casi 40% considera que la situación en los próximos 12 meses seguirá igual de mal y 24% piensa que empeorará” (IFE, 2014).

La falta de pericia, de iniciativa o de visión de conjunto de Vicente Fox facilitó que quedaran intactas las estructuras de poder a nivel de gobernadores. Los cárteles ya no pudieron penetrar tan fácilmente la estructura federal de poder y ya no vimos ni supimos de escándalos en los que los funcionarios federales se vieran involucrados en el narcotráfico. Ya no había una Presidencia fuerte, ahora había 31 gubernaturas fuertes, con gobernadores totalmente sueltos y sin control superior alguno. Las redes de narcotráfico, simplemente, bajaron la mira y apuntaron hacia las estructuras de poder estatales, enteramente más vulnerables y corrompibles.

Para efecto de poder comerciar droga, 31 estados (y el Distrito Federal) suman un país. La delincuencia opera ya a nivel de zonas y manzanas, y el consumo de drogas ha crecido de manera exorbitante.

En México, dice Friedman, el surgimiento de grupos fuertemente armados peleando entre ellos para capturar el negocio de 40 mil millones de dólares de contrabando de droga hacia los EE. UU, también les da sobrados recursos para corromper a autoridades.

Yo agregaría que ante el vacío de poder presidencial, sin una Presidencia fuerte, ese poder de corrupción se ha canalizado a las autoridades de los gobiernos de los estados y de los municipios.

El problema ha crecido porque el cáncer se ha esparcido e igualmente el consumo de drogas. Ahora, los narcotraficantes tienen más cómplices que antes, están más metidos en la sociedad, y el Estado exhibe su impotencia.

### **Mismas estructuras-mismo Estado: Continuismo político PAN-PRI**

Lo hasta ahora descrito, brinda un panorama en el que nos podemos percatar de que dos periodos presidenciales, doce años de alternancia partidista en el gobierno han bastado para que el PRI regrese a ocupar la silla presidencial que ostentó durante más de 70 años. Viendo los anteriores factores que provocaron la salida del partido hegemónico de Estado de Los Pinos, ¿cómo explicar este rápido regreso al gobierno?

Estos doce años, la silla presidencial ha sido ocupada por dos presidentes del PAN. Varios elementos en la forma de gobierno de las administraciones de Fox y Calderón apuntan a una desilusión y un rechazo por parte de la población a la política panista. Por su parte, el PRI en este tiempo ha sufrido algún tipo de evolución que le ha colocado como partido más democrático de cara a la sociedad, a la vez que ha reforzado fortalezas que ya tenía como institución hegemónica.

El PAN en sus mandatos del gobierno nacional ha gobernado manteniendo las estructuras e instituciones del régimen autoritario de las últimas décadas. No ha habido una verdadera reforma, más allá de la creación de entidades tan importantes como el IFE. Han gobernado con los esquemas del PRI, pero sin todo el aparato socio-histórico que éste tiene tras de sí.

A escala nacional, el PAN y en concreto Vicente Fox desperdició su fuerza como dirigente de la transición democrática y renunció a impulsar la renovación del sistema político. Puede señalarse también que dentro del gobierno panista e indirectamente por la alternancia partidista, se fomentó una fragmentación política que erosionó al gobierno central y que avivó las bases de apoyo regional del PRI.

El aumento y escalada de violencia y narcotráfico, sobre todo desde 2008 con Felipe Calderón, ha fortalecido la imagen del PRI respecto a la forma de gestionar esta problemática. Potencia que una gran parte de la sociedad no vea con malos ojos que el PRI retorne a la presidencia y establezca alguna clase de antiguos pactos con facciones del crimen organizado.

Las fracturas entre izquierda y derecha han provocado que se fortalezcan los representantes del antiguo régimen autoritario. Las luchas entre PRD y PAN (por las elecciones de 2006 y en las diferentes campañas en las que se han desprestigiado ambos atacándose) han hecho permanecer al PRI como una opción menos conflictiva. La crisis económica mundial de los últimos años ha hecho mella en México. El PAN no supo gestionarla de cara a la ciudadanía.

El PRI en la oposición, ha sufrido una mutación que lo ha convertido en la opción anhelada por una parte importante de la sociedad mexicana. Quizás ha sido más bien por lo que no ha hecho que por transformarse de forma notoria. No ha dado ningún viraje espectacular en sus prácticas políticas o discurso, no ha modificado esencialmente su programa, no ha hecho una crítica pública de su pasado autoritario, sus dirigentes conservan intacto su viejo estilo de comportarse y de hablar, no parece haber absorbido nuevas ideas ni ha generado una novedosa u original visión de México. Pero, sin embargo, en la sombra y calladamente, se ha convertido en un verdadero partido político, por dejar de ser un apéndice burocrático del Estado, una mera extensión del gobierno y pasar a ser la oposición.

Aunque el PRI ha estado fragmentado, el poder regional de sus gobernadores ha mantenido a pequeña escala el sistema del viejo modelo autoritario nacional. En lo que Bartra denomina “La hidra mexicana” (2012), sus gobernadores han mantenido a pequeña escala sistemas que parecían calcados del viejo modelo autoritario nacional que, sin embargo, siguen funcionando en la actualidad.

Hay corrientes que ven una gran parte de la causa de la victoria del PRI en su candidato y actual presidente de la República, Enrique Peña Nieto. Por sus éxitos como exgobernador del Estado de México así como por su imagen muy acorde con la iconografía priista y de político joven. Hay quienes apuntan a causas más técnicas, como el apoyo prestado por los medios de comunicación, sobre todo la televisión.

Se da en los últimos tiempos una situación paradójica en el país: aunque el peso de la cultura nacionalista tradicional ha disminuido, no se ha consolidado una nueva actitud moderna y democrática. Nos oprime el enorme peso de la vieja cultura política autoritaria

Habría que meditar si el retorno del PRI no es más que un síntoma de la putrefacción del sistema político, una señal de que el sistema “enfermo” necesita de la vieja “eficacia” que lubrica con los usos y las costumbres de la corrupción los engranajes oxidados del gobierno (Bartra 2012:19).

Existe un imaginario social en el que el PRI aparece encarnando la idea de estabilidad política. Un déficit de inestabilidad está muy presente en la situación actual de México (así

como de prácticamente todos los países a nivel mundial) y en todos los ámbitos: económico, político, social, laboral... Esta idea es abrazada por una gran parte de la ciudadanía, a pesar de que pueda conllevar junto a ella un retroceso democrático del Estado.

Finalmente, puede decirse que el regreso del PRI al gobierno de México se resumiría en el cúmulo de fracasos de sus opositores sumados a un acierto priista de mantener fórmulas y prácticas que siguen siendo funcionales a un sistema de Estado que no ha cambiado porque no se han transformado profundamente sus instituciones. El intento de transición democrática con la alternancia partidaria, no ha alcanzado la eficacia (política, económica, social) que la ciudadanía esperaba. Al mismo tiempo, con el fantasma del fraude electoral tras Calderón y su guerra fallida contra el narcotráfico, el gran partido de oposición tampoco ha podido contar con una fuerte legitimidad durante los últimos 12 años. Sin embargo, en el fondo entre los gobiernos de la alternancia y los del PRI, existe un continuismo político que no ha constituido una verdadera opción de gobierno y Estado para la sociedad civil mexicana. Ambos partidos que llegaron a la cúspide del poder, han gobernado con las mismas instituciones y todo el aparato del Estado creado desde 1929, han cambiado las personas y los liderazgos, así como los estilos en el ejercicio del poder gubernamental pero el proyecto político y de Estado, siguen siendo los mismos.

Este escenario nos lleva a afirmar como señalamos en la parte teórico-conceptual, que México es un Estado fallido: en la medida que las autoridades, sean estatales o municipales o inclusive algunas federales ha caído en la complacencia o incluso en la complicidad con los narcotraficantes, en esa medida el Estado deja de ejercer su función como instrumento de la ley y se convierte en auxiliar de la delincuencia. En vez de persecutor del delito, se convierte en protector de los hechos punibles.

Es decir, desde nuestra perspectiva, se trata de un Estado fallido, donde la crisis de gobernabilidad y legitimidad se ha convertido en una crisis de Estado y de gobierno, no existe control y conducción del proceso político, por el contrario, hay una especie de atomización del poder que aprovechan los llamados poderes fácticos, señaladamente, el crimen organizado y los monopolios privados.

## CONCLUSIONES

Los gobiernos latinoamericanos han tenido dificultades para consolidar el modelo democrático, con gobernanza y legitimidad, y más bien, han presentado serias amenazas de un peligroso retorno al modelo autoritario, inclusive puede afirmarse que algunos países de la región deben ser considerados Estados fallidos, categoría donde afirmamos se ubica México. Situación diferente al modelo político Brasileño que para nosotros reúne las características de un Estado débil, como otros países sudamericanos.

En efecto, a diferencia de nuestro país, el referente en esta investigación, Brasil, ha podido avanzar en la tan anhelada gobernabilidad democrática, ahora con vicisitudes, que lo ubican en el riesgo de crisis política institucional, antesala de la crisis de gobernabilidad por los hechos de corrupción y la desconfiguración del arreglo social que se quedó en bandera de los gobiernos de Lula y el PT, al sacrificar su base social de apoyo y legitimidad por pactar con la alta burocracia partidista y sindical, así como con la élite económica brasileña. En otra caracterización se encuentra México, que se ha hundido en una crisis de legitimidad y gobernabilidad que lo ha llevado a una regresión hacia al modelo autoritario por una parte y peligrosamente a ser considerado un estado fallido por otra, a pesar de haber presentado algunos rasgos de gobernabilidad democrática durante la transición partidista en el año 2000.

### **Brasil**

El llamado eufemísticamente gigante austral del continente atraviesa hoy por un conjunto de problemas políticos, económicos y sociales, sin embargo, ha sabido transitar hacia la democracia con cuestionamientos severos últimamente a su modelo político y a su clase dirigente que se instala en el poder luego de las primeras elecciones directas y democráticas realizadas en 1990. No obstante no podemos escatimar que la transición del pasado autoritario a la democracia fue exitosa con ello se dieron pasos importantes en la reconstrucción de la gobernabilidad en Brasil inclusive desde el gobierno del defenestrado Fernando Collor de Mello, proceso consolidado durante los gobiernos de Fernando Enrique

Cardoso, que llega a su punto culminante con una amplia base social de apoyo y por tanto con un alto nivel de legitimidad, al arribo del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva 2003.

Especial mención merece, la legitimidad con que cuentan las instituciones encargadas de los procesos electorales. Desde 1990 hasta las elecciones presidenciales de 2006, no se han cuestionado severamente los resultados de éstas y las elecciones se han desarrollado de manera transparente con un árbitro imparcial, sin fraudes electorales que pongan en riesgo la legitimidad y credibilidad de los procesos electorales en Brasil, es decir en la práctica, hay una efectiva competencia electoral en el sistema multipartidista de este país.

Otra de las fortalezas del caso Brasileño es sin duda, la existencia de una separación efectiva entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así lo demuestra los asuntos resueltos por el poder judicial en el caso del expresidente Collor de Mello y la averiguación abierta en contra del grupo lulista y del PT.

Puede considerarse también que Brasil a pesar de las críticas de que puso en marcha lo que han llamado la democracia gradualista, es un hecho inobjetable que existe un alto nivel de participación abierta e incluyente de importantes sectores sociales, ejemplo de ello son las prácticas y formas de organización relativamente nuevas en ese país de participación social en asuntos antes reservados para el Estado como son: los consejos gestores de políticas públicas, Movimiento Sin Tierra, presupuestos participativos, Pase libre y Marcapartido.

Brasil ha vivido un proceso de inclusión social sin precedentes en el que más de veinte millones de personas dejaron la pobreza extrema, ejemplo claro de efectividad del Estado en este rubro, de ahí que para nosotros el modelo brasileño sea un Estado débil, que puede estar en riesgo e incluso regresar al pasado autoritario a la democracia brasileña por la persistente desigualdad social que puede retener o en su caso experimentar una regresión política significativa que lo colocaría en el nivel de países que encuadran en Estados fallidos.

En síntesis no podemos negar lo avances observados en el terreno político en Brasil y afirmar “democracia dinámica” que para nosotros es el equivalente a la gobernabilidad



democrática que tienen como fundamento una amplia variedad de mecanismos de participación en los procesos social, político, económico y cultural de ese país.

En contra posición a las bondades señaladas anteriormente de modelo político brasileño no podemos dejar de señalar que Brasil enfrenta hoy por hoy una crisis política importante que de no ser atendida puede trastocar la gobernabilidad democrática alcanzada, especialmente por los casos de corrupción que involucran a la familia Sarney y recientemente al expresidente Lula y a la cúpula del PT. Dicha situación de crisis, vulnera la legitimidad alcanzada y puede ser considerada como una manifestación de un estado débil donde las instituciones empiezan a presentar fragilidad en algunas funciones esenciales y descomposición del acuerdo social brasileño, derivado de las asimetrías estructurales en materia de desigualdad y pobreza presentes en esta nación. Así mismo en el contexto de la globalización el estado brasileño ha perdido capacidad en la conducción de la política económica al favorecer al capital privado y foráneo y sacrificar a vastas mayorías que fueron sustento y apoyo del proyecto del gobierno de Lula y del PT.

Concluimos que Brasil presenta en la coyuntura actual una crisis de gobernabilidad que tiene que ver también con el modelo económico adoptado, dicho modelo como señalamos ha producido más desigualdad y pobreza, crisis que se expresa en la esfera económica pero que desde nuestra perspectiva ha llegado al ámbito político sobre todas las instituciones de representación como son los partidos y los sindicatos.

Atizan esta situación de crisis los casos de corrupción del segundo periodo de Lula y los de sus antecesores desde Sarney y Collor de Mello desde luego los casos recientes sin de la dirigencia del PT.

Brasil se debate hoy entre una peligrosa regresión política y social propios de los Estados débiles y la alternativa para salir de esta condición es blindar la gobernabilidad democrática alcanzada al arribó del primer gobierno de Lula mediante la recomposición del acuerdo social que tenga como soporte y base fundamentales las clases excluidas por el modelo económico impuesto, que hoy tiene un alto costo en su vertiente política al ver reducida su legitimidad solo a nivel cupular.

Reiteramos entonces que Brasil es un Estado débil con gobernabilidad democrática legítima cada vez más acotada, no obstante ha tenido avances significativos en el ámbito político y social en el frente interno pero a diferencia de México otra característica de la consolidación de la gobernabilidad democrática es el factor externo, es decir, ha tenido un activismo internacionalmente exitoso en el marco de la globalización capitalista.

En Brasil se gesta una crisis de gobernabilidad política que se explica en los últimos años por el divorcio entre los movimientos sociales de la sociedad civil que llevaron al poder al PT y al presidente Lula, y las políticas públicas que se han orientado mayoritariamente al beneficio de la burguesía financiera brasileña y de las cúpulas sindicales y partidistas. Crisis de gobernabilidad política que tiene salidas, no es una crisis de Estado-nación como México.

## MÉXICO

La crisis como problema en México se ha expresado con mayor contundencia en las instituciones políticas, es decir, en la esfera del Estado como espacio principal de ejercicio, lucha, preservación y transmisión del poder. En este sentido es conveniente el análisis comparativo entre ambos países, en primera instancia en términos de avance o regresión política según sea el caso, sobre todo, a partir de la “llegada de la democracia” en Brasil y en México, articulándola con una de las hipótesis centrales de la presente investigación, la cual menciona que en la coyuntura actual, el Estado mexicano atraviesa por una severa crisis de gobernabilidad y legitimidad que ha impedido llegar a concretar la transición democrática, situación que también aqueja a otros países de la región latinoamericana.

México atraviesa un estado de crisis, la cual se vio agudizada después de la elección de julio de 2006 y desde entonces se orientó por el peligroso sendero que lo ha llevado al Estado fallido, una característica más que indiscutiblemente ubica en esa condición a nuestro país es el caso de desaparecidos, el ejemplo más reciente es lo acontecido en Tlatlaya, Ayotzinapa, Ciudad Juárez y Ecatepec.

Los primeros síntomas de agotamiento del modelo de gobernabilidad autoritaria y crisis de Estado en México, comenzaron en los años sesenta con el movimiento médico, pero se agudiza esta situación con la emergencia del movimiento estudiantil de 1968, el cual representó un verdadero desafío para el Estado mexicano, ya que cuestionó su naturaleza autoritaria.

La crisis política se agudizó cuando a los problemas de participación política efectiva, se sumaron problemas de orden económico, tal como la crisis económica que se empezó a configurar en 1970, sobre todo en las postrimerías del gobierno de López Portillo. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid la crisis económica en nuestro país se intensificó más, con problemas políticos y de orden social lo que empezó a demostrar la incapacidad estatal para hacer frente a acontecimientos como los sismos de 1985, cuando la sociedad civil mexicana rebasó al Estado mexicano.

A este arco de la crisis se sumó la de 1988: La elección presidencial que llevó al poder a Carlos Salinas de Gortari, manchó nuevamente al Estado mexicano al ser un proceso electoral profundamente cuestionado, donde con la caída del sistema anunciada por el entonces secretario de gobernación Manuel Bartlett Díaz, creó en el imaginario colectivo, el fenómeno del fraude electoral que hasta la fecha no ha sido aclarado. Así mismo los asesinatos del entonces candidato presidencial priista Luis Donaldo Colosio Murrieta y del secretario general del entonces partido en el poder José Francisco Ruiz Massieu configuran y agudizan este escenario de crisis sin precedentes en nuestro país.

Para revertir entre otras cosas la legitimidad de origen y dar soluciones a la crisis política, Salinas impulsó un programa de reformas constitucionales que constituyeron el cambio del modelo político y económico en México.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo a la crisis política de nueva cuenta se sumó la crisis económica cuya expresión fue el llamado error de diciembre de 1994, denominado por algunos analistas “efecto tequila” que llevó al país y a vastos sectores de la población a la quiebra y a algunas personas al suicidio al perder de la noche a la mañana los ahorros de toda una vida.

Todo lo anterior nos permite hablar y ubicar a nuestro país en el centro de una profunda crisis de gobernabilidad y legitimidad que empieza a atentar contra la viabilidad misma del Estado mexicano ya que hoy se suman problemas que tienen que ver con la seguridad nacional.

Ante el fracaso evidente de los gobiernos priistas hasta 1999 y sumado al hartazgo de la sociedad civil mexicana por la hegemonía de este partido por más de 71 años entre otros muchos otros factores en la elección de 2000, llegó al poder el Partido Acción Nacional hecho que históricamente fue una especie de oposición leal al sistema. Así como un halo de esperanza el primero de diciembre del año 2000 Vicente Fox se cruzó la banda presidencial y le tocaría enfrentar el mencionado escenario de crisis. El arribo de la oposición al poder abre la puerta a la transición democrática, sin embargo Fox desaprovecha el llamado bono democrático al no modificar la estructura fundamental del poder priista y gobernar con ella durante ese sexenio.

Aquí conviene subrayar que la elección del año 2000 a diferencia de la de 1988 fue una elección legítima sin cuestionamientos, gracias sin duda a que las elecciones ya no estaban en manos del Estado mexicano toda vez que éstas se desarrollaron con las nuevas reglas de un IFE ciudadanizado cuyos representantes gozaron de prestigio, reconocimiento y honorabilidad ante la sociedad civil mexicana. Esto dio la impresión de que era un avance democrático significativo que nos llevaría a la inacabada transición mexicana, sin embargo no fue así.

En los hechos el sexenio de Vicente Fox fue una continuidad de los gobiernos priistas que a nuestro parecer no tomó medidas efectivas para superar la crisis política y económica del país. La primera que se va nuevamente a exacerbar durante la elección presidencial del año 2006 que lleva al poder al candidato panista Felipe Calderón. En la historia político-electoral de México, estas elecciones presidenciales han sido las más cuestionadas, al menos en las últimas 23, desde el ejercicio democrático llevado a cabo en 1910-1911 en el cual Madero llegó a la presidencia.

En efecto, el candidato panista es declarado triunfador por un mínimo margen de votos a su favor, en contra del candidato de la izquierda Andrés Manuel López Obrador, lo

que para muchos se trató de una elección claramente fraudulenta donde la sospecha está aún en la memoria de algunos sectores.

Fue justamente durante el gobierno de Felipe Calderón, cuando el Estado se vio desbordado y perdió su capacidad de control sobre los grupos formales y no formales de poder en México, teniendo que recurrir a la fuerza para retomar su legitimidad perdida, incluso desde las elecciones. Aunado a esto, la exclusión social, característica del modelo autoritario, se agudizó, México se volvió un país donde la inclusión no existe.

El escenario de crisis que vive actualmente nuestro país, sobrepasa a algunas instituciones, especialmente a los partidos políticos, el Congreso, el Ejecutivo y, desde luego, al Poder Judicial. La poca participación de la población en los procesos electorales y el escepticismo en estas instituciones pone en tela de juicio la representatividad de la ciudadanía en los partidos políticos; y últimamente la división al interior de las Cámaras representa problemas de gobernabilidad que enrarecen y opacan los pocos avances democráticos.

No obstante los mencionados ejemplos que atizan la crisis de gobernabilidad y legitimidad creemos que no se llega a la raíz del problema en la coyuntura actual, ya que ahora también hay que considerar el papel del narcotráfico y el crimen organizado, la violencia desatada en el país, y los problemas de migración derivados de la relación bilateral con Estados Unidos, sin dejar de mencionar la complejidad de la frontera sur del país. Más aún, estos factores configuran hoy al Estado fallido en México en razón de que no se alcanzó la transición democrática, en los gobiernos panistas principalmente. Desde la presidencia de Felipe Calderón y luego del fracaso de la militarización de las tareas de seguridad y protección ciudadana podemos ubicar los síntomas inequívocos de un Estado fallido.

Esta conceptualización, es una forma sin duda de abordar el problema de la gobernabilidad, pero no es suficiente, ya que en la coyuntura actual para entender el caso de México, es necesario referirnos a nuestra situación de crisis de gobernabilidad en el contexto de las estructuras y condiciones que impone la globalización capitalista, que ha

causado el quebranto del acuerdo social fundamental emanado de la Revolución de 1910 y consagrado en la Constitución de 1917.

El caso mexicano en cierto sentido es parecido al brasileño, ya que ambos son países producto de una colonización y un proceso de independencia y reforma, a partir de la cual tomaron caminos distintos, en México se instauró un partido de Estado, mientras que en Brasil esto no sucedió, ahí con el tiempo se buscó lograr un sistema pluripartidista. Por otra parte, mientras en Brasil se aseguraron de empatar su proceso democrático con la adecuación de sus instituciones, en México, no fue así, ya que aún persisten condiciones autoritarias que impiden hablar de una verdadera transición.

En la historia reciente del país, después de la victoria oficial del PAN en las elecciones presidenciales del 2000, donde no hubo cuestionamientos a la legitimidad del proceso electoral, y 2006, donde la crisis de legitimidad del proceso electoral agudiza la crisis de gobernabilidad del país, se observa un claro proceso de debilitamiento del Estado, que no es más que resultado de la desconfiguración del arreglo social básico, que había estado vigente desde 1917. Por ello, desde nuestra perspectiva, la explicación a la crisis de gobernabilidad y a la crisis de Estado tiene que ver con las reformas neoliberales realizadas los sexenios anteriores, que modificaron sustancialmente el contenido original de los principios que hicieron posible los acuerdos sociales básicos consagrados en la Constitución de 1917. Sin base social más o menos amplia en un esquema de dominación corporativa, el Estado mexicano perdió dos de sus pilares del sistema autoritario con gobernabilidad legítima: las centrales obrera y campesina agrupadas en la CTM y la CNC, respectivamente.

En lo político, el anterior acuerdo social plasmado en la Constitución nunca tuvo como vocación el desarrollo de un escenario democrático fundado en la competencia efectiva entre partidos, en la presencia de interlocutores sociales, en la efectividad de la representación parlamentaria, en el respeto de los derechos humanos o en la inclusión de las culturas indígenas en el proyecto nacional (este último punto fue retomado en el gobierno de Fox). Sin embargo, el presidencialismo con el dominio de un partido en el poder que no admitió la alternancia durante muchos años fue capaz, de mantener acuerdos y consensos básicos que dotaron al Estado mexicano de instituciones estables, que si bien no

democráticas, propiciaban, alentaban y resolvían disputas entre grupos, clases sociales e intereses económicos con arreglos institucionales fundados en acuerdos básicos que las partes del conflicto acataban y respetaban. Se trataba de un Estado consolidado con gobernabilidad autoritaria legítima, con capacidades de intervención en prácticamente todos los ámbitos de la vida social, situación que hoy se ha perdido.

Efectivamente, la Constitución de 1917 consagró los derechos sociales fundamentales que fueron un factor de estabilidad política y de una relativa paz social. Estos derechos que materializaron las demandas más sentidas durante la revolución de 1910, quedaron plasmados principalmente en los artículos, 3º, 27º y 123º y fueron el sustento legal del acuerdo social básico, referente necesario de gobernabilidad no democrática durante más de setenta años en México.

Hasta 1988 este marco jurídico se había mantenido de una y otra manera vigente, no obstante, con el paquete de reformas constitucionales llevadas a cabo de 1988 al 2000, se define un parteaguas en la historia reciente de nuestro país que explica en una buena medida la situación de crisis que desembocó en el Estado fallido mexicano. Durante estos sexenios se llevó a cabo una involución silenciosa que trastocó artículos de alto contenido social que fueron sustentos de gobernabilidad, en esos sexenios se han llevado a cabo 143 reformas constitucionales que han afectado derechos sociales básicos.

Por otra parte, en el siglo XXI, no hay duda de que las elecciones de julio de 2006 marcan un hito en la historia mexicana ya que constituyen la puntilla a la crisis de gobernabilidad desatada desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. A partir de entonces, México quedó dividido al extremo de llegar a una situación inédita de polarización social en el país, secuestrado por los monopolios de la comunicación, el narcotráfico, la corrupción y la frivolidad en el ejercicio del poder, entre otros factores de este Estado fallido.

Esto es un síntoma más de la crisis de gobernabilidad que sufrimos y pone al descubierto la poca o nula capacidad del Estado para superar o al menos manejar esta división, es decir, el Estado mexicano en la coyuntura actual no es capaz al menos de administrar los conflictos; resolverlos es casi imposible, es decir, las capacidades

institucionales han sido orientadas a facilitar las actividades del crimen organizado, por ello la incógnita es cómo superar la condición de Estado fallido en México.

Para salir de la condición de Estado fallido es fundamental el papel que deberán jugar en la actual coyuntura política del país los movimientos sociales, los pueblos indígenas, los migrantes mexicanos, y en general los grupos y clases sociales que han sido excluidos de cualquier beneficio de ascenso y movilidad social, más aún de participación y representación política efectivas.

Entonces la respuesta a la crisis, debe venir de dichos sectores cuando se conviertan en actores protagónicos, son ellos los que deben figurar como impulsores de la gobernabilidad democrática cuya instauración es un requisito *sine qua non* para transitar de un Estado fallido a un Estado democrático, aunque débil, con legitimidad.

En el caso de Brasil movimientos sociales han tomado la iniciativa, así lo demuestran los casos de los movimientos de los “Trabajadores Rurales Sin Tierra” y el denominado “Pase libre”, entre otros muchos, los cuales están vinculados a diversas formas de activismo. Allí los pactos establecidos últimamente se soportan en los diferentes sectores mayoritarios de ese país convirtiéndose en actores claves del proceso político brasileño, prueba de ello es el Congreso Constituyente dando como resultado la promulgación de una Constitución sin duda de corte democrática.

Cuando la gobernabilidad democrática es el fundamento de todo pacto o contrato social, los Estados tienden a fortalecerse, por el contrario los gobiernos y Estados sin legitimidad y por tanto sin una amplia base social son objeto de cuestionamientos que pueden llevar a cambios políticos importantes como lo ilustra la realidad latinoamericana en los últimos años, 14 presidentes elegidos en su mayoría democráticamente, no pudieron concluir su mandato. Diez de ellos renunciaron por violentas protestas sociales. En el caso mexicano se llevaron a cabo actos de protesta, sin embargo ninguno sirvió para producir la renuncia o destitución de Felipe Calderón, más remotamente parece configurarse un *impeachment* como en Brasil en el caso del expresidente Fernando Collor de Melo, y en



otros países latinoamericanos donde violentas protestas sociales desencadenaron la renuncia o destitución del titular del poder ejecutivo.<sup>69</sup>

69

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

Fuente: (Agozino, s/f); última fila y negrita propias.

Por ello, ante el panorama actual se impone la necesidad de construir categorías más acabadas en los ámbitos del Estado y de sus instituciones políticas para explicar la compleja realidad latinoamericana y contribuir al debate con la formulación de otras categorías y definiciones como las propuestas en esta investigación entre Estado y gobernabilidad.

Las categorías propuestas permiten ampliar la discusión en torno a la naturaleza de las estructuras políticas actuales que hacen inviables la instauración de Estados democráticos consolidados en América Latina sin llegar al nivel de Estados fuertes con gobernanza.

Creemos que las categorías de gobernabilidad autoritaria no legítima gobernabilidad democrática y gobernanza así como sus respectivas formas de Estado (colapsado, fallido, débil y fuerte), son elementos que ayudan a comprender la realidad política latinoamericana y en especial la de Brasil y México. En nuestro país, la gobernabilidad democrática debe ser el vehículo para la transformación o refundación del Estado mexicano que tenga como eje la inclusión y participación de la sociedad civil y posibilitar un nuevo arreglo social que tome su esencia en los artículos que han sido referente y claves en la estabilidad política en nuestro país desde 1917, es decir, recobrar el contenido original de los artículos que han sido modificados en las últimas décadas y que han agudizado la crisis de gobernabilidad en México propia de un Estado fallido.

Por tanto, para la verdadera transformación del Estado que recobre sus funciones esenciales con eficacia, legitimidad y gobernabilidad democrática pasa necesariamente por la concertación de un amplio acuerdo social incluyente que gravite sobre los sectores fundamentales, (hoy excluidos) y que fueron motor del constituyente de 1917 en su vertiente social. La gobernabilidad democrática plena empujada por la sociedad civil, puede ser el detonador para salir de la condición de Estado fallido asociado a un capitalismo ligado al crimen organizado, que al menos garantice mínimos de bienestar social con equilibrios y beneficios entre las clases y grupos sociales. En síntesis la crisis y ya tragedia mexicana, con su Estado fallido, nos ha marcado desde hace algunos años, y la explicación y difusión del problema, debe obligar hasta al propio grupo gobernante a repensar al Estado, y a la nación, si no, corre el riesgo de colapsarse.

## FUENTES CONSULTADAS

- Achard, Diego y Flores, Manuel (1997). *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, FCE.
- Agozino, Adalberto (s/f). *La crisis de gobernabilidad en América Latina. El caso de Ecuador* [en línea] Disponible en: <<http://www.monografias.com/trabajos22/ecuador-crisis/ecuador-crisis.shtml>> Consultado: 1 de junio de 2014.
- Aguayo, Sergio (2007). “País secuestrado” [en línea] en *El siglo de Durango*, México. Disponible en: <<http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/128930.pais-secuestrado.html>> Consultado: 6 de enero de 2014.
- Aguilar, Héctor (2009, febrero). “La crisis” [en línea] en *Nexos*, México. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=12916>> Consultado: 14 de octubre de 2014.
- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Aguilar, Mariflor *et al.* (2013). *Depredación: Ciudades rurales, comunidades intervenidas y espacios en conflicto*, México, UNAM, FFyL, Juan Pablos Editor.
- Aguilera, Rafael (s/f). “Transición democrática, gobernabilidad democrática y consolidación del estado de derecho en América Latina” en *Revista Jurídica Electrónica de la Universidad de Aquino Bolivia*, Bolivia, Universidad de Aquino Bolivia.
- Aguirre, Pedro (coord.) (1999). *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Brasil*, México, IFE.
- Alcántara, Manuel (1988). *Elecciones y consolidación democrática en Argentina 1983-1987*, Costa Rica, Centro interamericano de asesoría y promoción electoral.
- (1989) *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos.
- (1991). *Procesos de transición a la democracia, estudios comparativos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- (1992). *Transiciones políticas y transformaciones económicas ¿Qué tipo de relación?*, Los Ángeles, California.

- (comp.) (1992a). *México frente al umbral del siglo XXI reformas económicas y democratización política*, Madrid, Siglo XXI.
- (1994). “De la gobernabilidad”, en *Revista América Latina Hoy*, núm. 8, Salamanca, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- (1997). *Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina*, España, Universidad de Salamanca.
- (2003). *Partidos políticos de América latina, Centroamérica, México y República dominicana*, México, FCE, IFE.
- (2004). *¿Instituciones o maquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- (comp.) (1992). *México frente al umbral del siglo XXI reformas económicas y democratización política*, Madrid, Siglo XXI.
- Alonso Da Silva, Luis (1999). *Sistemas eleitorais. Tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*, São Paulo, Malheiros.
- Álvaro, José (1994, noviembre-diciembre). “Partidos y gobernabilidad en Brasil. Obstáculos institucionales” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 134, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.
- Anguiano, Arturo (1979). *El Estado y la política obrera del Cardenismo*, México, Ediciones Era.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner (1996). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- Archundia, Abel (2011, enero-marzo). “El movimiento médico en 1964-1965” en *Revista de Especialidades Médico-Quirúrgicas*, vol. 16, núm. 1, México, ISSSTE.
- Arias, Juan (2011, 15 de diciembre) “Brasil ha registrado más de un millón de homicidios en los últimos 30 años” [en línea] en *El País*, España. Disponible en: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/15/actualidad/1323953410\\_513377.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/15/actualidad/1323953410_513377.html)> Consultado: 29 de junio de 2014.
- Bambirra, Vania y Theotônio Dos Santos (1979). “Brasil: Nacionalismo, populismo y dictadura. 50 años de crisis social”, en Pablo González Casanova (Coord.) *América Latina: historia de medio siglo*, México, Siglo XXI.

- Banco Mundial (2007, abril). *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. México, Banco Mundial.
- (2009). “The Worldwide Governance Indicators” [en línea] en *The World Bank Group*, Banco Mundial. Disponible en: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>> Consultado: 10 de junio de 2014.
- (2010). “Crecimiento del PIB (% anual)” [en línea] en *Indicadores de desarrollo humano*, Banco Mundial. Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>> Consultado: 14 de junio de 2014.
- (2010). “Gasto público en educación, total (% del PIB)” [en línea] en *Datos*, Banco Mundial, Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>> Consultado: 14 de junio de 2014.
- (2014). “PIB per cápita (US\$ a precios actuales)” [en línea] en *Datos*, Banco Mundial, Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD/countries/BR-MX?display=graph>> Consultado: 6 de enero de 2015.
- Barkin, David (1971). La persistencia de la pobreza en México: un análisis económico estructural” en Miguel Wionczek, *La Sociedad mexicana: presente y futuro*, México, FCE.
- Bartra, Roger (2012, enero). “La hidra mexicana, el retorno del PRI” en *Letras libres*, México, Editorial Vuelta.
- Basurto, Jorge (1983). *Cárdenas y el poder sindical*, México, Ediciones Era.
- Beinstein, Jorge (2005). “El concepto de crisis a comienzos del siglo XXI. Pensar la decadencia” en *Revista Herramienta*, Buenos Aires.
- Beuchot, Mauricio y Gianni Vattimo (2006) *Hermenéutica Analógica y Hermenéutica débil*, México, UNAM.
- Bizberg, Ilán (2004). “Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo” en Carlos Alba e Ilán Bizberg (Eds.) *Democracia y Globalización en México y Brasil*, México, El Colegio de México.

- y Lorenzo Meyer (2009). *Una Historia Contemporánea de México*, Tomos: I. Transformaciones y Permanencias; II. Actores; III. Instituciones; IV. Políticas, México, Océano.
- Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno, sociedad: contribución a una teoría general de la política*, Barcelona, Plaza & Janés.
- Boito, Armando (2003). “A hegemonía neoliberal no governo Lula”, en *Revista Crítica Marxista*, trad. propia, núm.17, Río de Janeiro, Revan.
- Borón, Atilio (2003). *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Brandenburg, Frank (1964). *The Making of modern Mexico*, trad. propia, Estados Unidos, Prentice- Hall.
- Buainain, Antônio (2006). “Reforma agraria y conflictos de tierra en Brasil” [en línea] en *Revista Estudios Agrarios*, núm. 31, México, Procuraduría Agraria. Disponible en: <[http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_31/antonio%20marcio.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_31/antonio%20marcio.pdf)> Consultado: 7 de enero de 2015.
- Buscaglia, Edgardo (2013). *Vacíos de poder en México*, México, Debate.
- Calderón, Felipe (2012), *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, México, Presidencia de la República.
- Calderón, José (coord.) (2010). *América Latina. Estado y sociedad en cuestión*, México, UNAM.
- Camacho, Manuel (1981). *El Futuro Inmediato*, vol. 15, México, Siglo XXI, IIS- UNAM, (Colección: La Clase obrera en la historia de México).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). *Sumario de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en orden cronológico* [en línea], México, Cámara de Diputados. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario\\_crono.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf)> Consulta: 30 de junio de 2014.
- (2014, 2 de febrero). *Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por período presidencial* [en línea] México, Cámara de Diputados. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario\\_per.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_per.pdf)> Consulta: 30 de junio de 2014.

- Camou, Antonio (1995, 1 de abril). “Gobernabilidad y democracia en una transición bifronte” [en línea] en *Nexos*. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=7358>> Consultado: 4 de junio de 2014.
- (1998, 1 de enero). “Gobernabilidad y democracia en América Latina” [en línea] en *Nexos*. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=8741>> Consultado: 4 de junio de 2014.
- *et al.* (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Flacso-México, IIS-UNAM, Plaza y Valdés.
- Carr, Barry y Roberto Gómez (1976). *El movimiento obrero y la política en México (1910-1929)*, México, Ediciones Era.
- Casanova, Francisco (1985). “El Cardenismo” en *Revista mexicana de sociología, México: economía, sociedad y política. El proceso de institucionalización de la revolución mexicana (1917-1940)*, tomo II, Distrito Federal, UAM.
- Casas-Patiño *et al.* (2009). “Reseña cronológica del movimiento médico 1964-1965” en *Boletín Mexicano de Historia y Filosofía de la Medicina*, México, Sociedad Mexicana de Historia y Filosofía de la Medicina.
- Centro de noticias Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013, 5 de diciembre). “CEPAL cifra en 164 millones el número de pobres en América Latina y el Caribe” [en línea] en Naciones Unidas. Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28192#.VJCV8ivF-BI>> Consultado: 14 de diciembre de 2014.
- Cisneros, Armando (2006, mayo-agosto). “Movimientos sociales frente al Estado en la transición mexicana” [en línea] en *Revista Sociológica*, vol. 21, núm. 61, México, Departamento de Sociología. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305024682004>> Consultado: 12 de enero de 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). *Panorama Social en América Latina (2004, noviembre y 2005 noviembre)*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
- (2010). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2009-2010*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
- (2013). *Panorama Social en América Latina (2013)*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.

- (2014). *Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
- Concepción, Luis (2006). “Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana” en *Polítika: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2, España, Universidad del País Vasco-Facultad de Ciencias Sociales y de Comunicación.
- y Patricia Moctezuma (2010). *Gobernanza global como desafío democrático*, Mexicali, UABJ y Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2012). *Informe de pobreza en México 2012* [en línea] México, Coneval. Disponible en: <[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%2012\\_131025.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%2012_131025.pdf)> Consultado: 14 de diciembre de 2014.
- (2014). “Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2012” [en línea] en *Medición de la Pobreza*, México, Coneval. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>> Consultado: 11 de junio de 2014.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2012). “Índices de intensidad migratoria. México- Estados Unidos” [en línea] en *El estado de la migración*, México, CONAPO, (Colección: índices sociodemográficos). Disponible en: <[http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad\\_migratoria/pdf/Migracion\\_Mex\\_EU.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Migracion_Mex_EU.pdf)> Consultado: 11 de junio de 2014.
- Córdova, Arnaldo (1973). *La Ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era.
- (1980). *En una época en crisis (1928-1934)*, vol. 9, México, Siglo XXI, IIS-UNAM, (Colección: La Clase obrera en la historia de México).
- Córdova, Ricardo (1994). “La crisis de los partidos políticos en América Latina” en Diego Achard y Luis E. González, *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, trad. propia, San José, BID, IDEA Internacional y OEA.
- Corporación Latinobarómetro (2013). *Informe 2013*, Chile, Latinobarómetro.
- Crozier, Michel *et al.* (1975). “The Crisis of Democracy” [en línea] en *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York,



University Press. Disponible en: <  
[http://www.trilateral.org/download/doc/crisis\\_of\\_democracy.pdf](http://www.trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf)> Consultado:  
3 de junio de 2014.

Curzio, Leonardo (2000). *Gobernabilidad, Democracia y Videopolítica en Tabasco 1994-1999*, México, Plaza y Valdés.

Chanona, Alejandro y Dámaso Morales (2006). *Macroproyecto de Investigación. diversidad, cultura nacional y democracia en los tiempos de la globalización: Las humanidades y las ciencias sociales frente a los desafíos del siglo XXI*, México, UNAM.

Dagnino, Evelina (2002). *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil*, México, FCE.

——— (coord.) (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, México, FCE.

Datafolha, Instituto de Pesquisas (s/a). Datafolha [en línea]. Disponible en: <  
<http://datafolha.folha.uol.com.br/>> Consultado: 13 de junio de 2014.

Delgado, René (2007, 12 de mayo). “Sobreaviso” en *Reforma*, México.

Departamento del Tesoro (s/f). *Ingresos Federales de Brasil* [en línea] Brasil. Disponible en: <  
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AcordosInternacionais/Default.htm>> Consultado: 8 de abril de 2015.

Díaz, Fernando (1972). *Caudillos y Caciques. Antonio López de Santa Anna y Juan Álvarez*, núm. 15, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie.

Domínguez, Jorge y Michael Shifter (eds.) (2005). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, México, FCE.

Dória, Palmeiro (2009). *Honoráveis bandidos. Um retrato do Brasil na Era Sarney*, trad. propia, Brasil, Geração Editorial.

Dulles, John (1973). *Ayer en México: Una crónica de la Revolución, 1919-1936*, México, FCE.

Duverger, Maurice (1981). *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Ariel.

Echebarría, Koldo (2004, noviembre). “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de

indicadores de gobernabilidad” (ponencia) en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España.

El Universal (2010, 16 de junio). *Inseguridad en más estados* [en línea] en *El Universal*, México. Disponible en:  
<[http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf10/narco\\_violencia.pdf](http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf10/narco_violencia.pdf)>  
Consultado: 26 de diciembre de 2014.

Excelsior (2013, 11 de julio). “Asesinatos, la sexta causa de muerte en México: Ssa” [en línea] en *Excelsior*, México. Disponible en:  
<<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/07/927494>> Consultado: 12 de junio de 2014.

Fazio, Carlos (2000, 9 de julio). “La euforia foxista y el cambio real” [en línea] en *La Jornada*, México. Disponible en:  
<<http://www.jornada.unam.mx/2000/07/09/mas-euforia.html>> Consultado: 13 de junio de 2014.

Fernandes, Aparecida *et al.* (2002, noviembre-diciembre). “Consideraciones sobre los movimientos sociales y la participación popular en Brasil” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 182, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung

Fernández, Jorge (1993). *Reformas constitucionales en materia de derecho forestal*, III-UNAM, México, Serie: G. Estudios Doctrinales.

Filgueiras, Luiz y Reinaldo Gonçalves (2007). *A economía política do governo Lula*, trad. propia, Brasil, Contraponto.

Flisfisch, Ángel (1989, julio-septiembre). “Gobernabilidad y consolidación democrática” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, núm. 3, México, UNAM.

Flórez, José (2011, julio-diciembre). “¿Estado o concepto fallido?, problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 27, Colombia, Universidad de Externado de Colombia.

Foucault, Michel (1978, 1 febrero). “La gubernamentalidad”. *Curso del Collège de France*. <<*Seguridad, territorio y población*>>, 4ta. Lección-Francia, en *Obras esenciales*, Barcelona, Paidós.

Fortuna, Marcel (2007, julio-agosto). “¿Qué está haciendo Brasil para la gobernabilidad global? Desafíos del multilateralismo afirmativo” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 210, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.

- Fowler-Salamini, Heather y Stella Mastrángelo (1979). *Movilización campesina en Veracruz 1920-1938*, México, Siglo XXI.
- Francais, Ariel (2000). “El crepúsculo del estado – nación. Una interpretación histórica en el contexto de la globalización” en *Programa Gestión de las transformaciones sociales (MOST)*, núm. 47, UNESCO.
- Friedman George (2010). “Mexico and the Failed State Revisited” en *Geopolitical Intelligence Report* [en línea] Disponible en: <[https://www.stratfor.com/weekly/20100405\\_mexico\\_and\\_failed\\_state\\_revisited](https://www.stratfor.com/weekly/20100405_mexico_and_failed_state_revisited)> Consultado: 8 de junio 2013.
- Furtak, Robert (1974). *El partido de la Revolución y la Estabilidad política en México*, México, FCPyS-UNAM.
- Gámiz, Máximo (2004). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada*, México, Limusa.
- García, Soledad y Carmen Blázquez (1979, julio-septiembre). “Continuismo Político de Juárez a Díaz” en *Revista La palabra y el hombre*, núm.31, México, Universidad Veracruzana.
- Garrido, Luis Javier (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI.
- (1987). “Un partido sin militantes”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México.
- Gil, Francisco (1996, enero-junio). “Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari”, en *Revista Foro Internacional*, vol.36, núm. 1, México, El Colegio de México.
- Gilly, Adolfo (1973). *La revolución interrumpida*, México, Ediciones El Caballito.
- (1980). “La Guerra de clases en la Revolución Mexicana” en *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, México, Nueva Imagen.
- Gómez, Hernán (2013, 3 de septiembre). “Brasil: crisis y oportunidad”, en *Reforma*, México.
- González, Luis (1979). “El Liberalismo militante” en *Historia General de México*, vol. 2, México, El Colegio de México.
- González Casanova, Pablo (1981). *El Estado y los partidos políticos en México: ensayos*, México, Ediciones Era.
- Gruppi, Luciano (1978). *El Concepto de Hegemonía en Gramsci*, México, Ediciones Era.

- Guerrero, Omar (1988). “Gobierno” en Mario Martínez (Coord.) *Diccionario de Políticas y Administración Pública*, tomo E-M, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública.
- (1992) *El estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés.
- (1995, enero). “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural” [en línea] en *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, núm.3, Caracas, CLAD. Disponible en: <<http://siare.clad.org/revistas/0024400.pdf>> Consultado: 1 de junio de 2014.
- (1999). *Del estado gerencial al estado cívico*, México, UAEM, Facultad de ciencias política y Administración.
- Gutiérrez, Francisco (2010, diciembre). *¿Estados fallidos o conceptos fallidos? La clasificación de las fallas estatales y sus problemas*, en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 37, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Habermas, Jürgen (1973). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Madrid, Cátedra.
- (1999). “El Estado-nación europeo y las presiones de globalización” [en línea] en *Blätter für deutsche und internationale Politik*. Disponible en: <<http://newleftreview.org/static/assets/archive/pdf/es/NLR23103.pdf>> Consultado: 20 de marzo de 2015.
- Hamilton, Nora (1985). *México: los límites de la autonomía del Estado*, México, Ediciones Era.
- Hansen, Roger (1979) *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Heredia, Raimundo (2002, 8-11 de octubre). “Gobernabilidad: una aproximación teórica” (ponencia) en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, CLAD.
- Hernández, Alicia (1978). “La Mecánica Cardenista” en *Historia de la Revolución Mexicana*, vol. 16, México, Colegio de México.
- Hernández, Jorge (1976, abril-junio) “El constitucionalismo estatal en el sistema mexicano” en *Revista Nueva política*, vol. 1, núm.1, México, EGTM.
- Hernández, Lilian (2011, 27 de abril). “La mitad de profesionistas con doctorado está sin trabajo” en *Excelsior*, México, Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/node/732311>> Consultado: 11 de julio de 2014.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1998). “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm.155, París, UNESCO.

- Huntington, Samuel (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós.
- (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, México, Paidós.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2010). *Indicadores* [en línea] Brasil, IBGE. Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br/espanhol/>> Consultado: 14 de mayo de 2013.
- Instituto Federal Electoral (IFE) y El Colegio de México (Colmex) (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE, Colmex.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013, 30 de julio). “En 2012 se registraron 26 mil 037 homicidios” [en línea] en *Boletín de Prensa INEGI*, núm. 288/13, México. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/julio/comunica9.pdf>> Consultado: 2 de junio de 2014.
- (2010a). “Cuadro resumen. Indicadores sociales” [en línea] en *Sociedad y gobierno*, México. Disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=21702>> Consultado: 2 de junio de 2014.
- INEGI. Educación (2010). “Escolaridad” [en línea] en *Cuéntame INEGI*, México. Disponible en: <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>> Consultado: 2 de junio de 2014.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2009) *El derecho a la educación en México*, México, INEE. Disponible en: <[http://www.inee.edu.mx/archivosbuscador/2010/05/INEE-20100543-derechoeducacion\\_completob.pdf](http://www.inee.edu.mx/archivosbuscador/2010/05/INEE-20100543-derechoeducacion_completob.pdf)> Consultado: 12 de junio.
- Jacobi, Pedro (1991, enero-febrero). “Movimientos sociales en Brasil. Desafíos en la construcción de la ciudadanía” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 111, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.
- Kauffman, Susan (2000). *La gobernabilidad en América Latina*, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana.
- Kooiman, Jan (2004). “Gobernar en gobernanza” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Barcelona, Internacional de Governabilitat de Catalunya.

- La jornada (2011, 15 de diciembre) “Más de un millón de personas murieron asesinadas en Brasil en los últimos 30 años, señala informe” [en línea] en *La Jornada*, Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2011/12/15/mundo/033n1mun>> Consultado: 3 de junio de 2014.
- (2012, 26 de marzo). “Profesionistas, más de la tercera parte de desempleados en México: estudio” [en línea] en *La Jornada*. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2012/03/26/politica/014n2pol>> Consultado: 3 de junio de 2014.
- Labastida *et al.* (coords.) (2000). *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*, México, IIS, Flacso, Plaza y Valdés.
- Lajous, Alejandra (1979, mayo-junio). “1929: Panorama Político”, en *Revista de la Universidad de México*, México, UNAM.
- Lamounier, Bolivar *et al.* (1992, abril-junio). “El proceso constituyente: Deducciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile” en *Revista de Estudios Políticos*, núm.76, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lechner, Norbert (1977). *La crisis del estado en América Latina*, Caracas, El Cid.
- (1981). *Acerca de la razón de estado*, Chile, Programa-Flacso.
- (coord.) (1985). *Partidos y democracia*, Chile, Flacso.
- (1986). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, España, Siglo XXI.
- (1988). *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI.
- (1990). *Un desencanto llamado posmoderno*, Chile, Flacso.
- (1995). *A la búsqueda de la comunidad perdida*, Chile, Flacso.
- (1995a). *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, IFE.
- (1995b). *Los patios interiores de la democracia subjetividad y política*, México, FCE.
- (1995c, junio). “La reforma del Estado y el problema de la conducción política” en *Coloquio: El Estado en América Latina, ¿privatización o redefinición?*, Paris.
- (1996, diciembre). “La reforma del Estado y el problema de la conducción política”, en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 7, México, Flacso.

- (1997). *Poder y orden. La estrategia de la minoría consistente*, México, Flacso.
- (1999). *Estado, derecho y gobierno en la sociedad global. Los desafíos de Gobernabilidad en una sociedad global*, México, Flacso.
- (coord.) (1999). *Reforma del estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés, UNAM.
- Lerner, Bertha *et al.* (coords.) (2012). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, IIS-UNAM, IAPEM.
- Linz, Juan (1971). “Del autoritarismo a la democracia” en *Estudios públicos*, Yale University Press.
- (1978). “Una interpretación de los regímenes autoritarios” en *Revista Sociología*, [en línea] núm. 8, Barcelona, ReDi-UAB. Disponible en: <<http://papers.uab.cat/article/view/v8-linz/pdf-es>> Consultado: 17 de enero de 2015.
- (2000). “An Authoritarian Regimen: Spain (España: un régimen autoritario)” en *Totalitarian and authoritarian regimes*, trad. propia, EE.-UU., Lynne Rienner Publishers.
- López, Alfonso (1958). *El movimiento obrero en México: antecedentes, desarrollo y tendencias*, México, Editorial Jus.
- Mançano, Bernardo (1996). *Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra. Formação e territorialização em São Paulo*, São Paulo, Editora Hucitec.
- Maddison, Angus *et al.* (1993). *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento. Brasil y México*, México, FCE.
- Marcos, Patricio (1975, abril-junio). “Calles y el modelo de poder contemporáneo en México” en *Estudios Políticos*, vol. 1, núm. 1, México, UNAM,FCPS, Centro de Estudios Políticos.
- (1977, abril-junio). “Tesis para una teoría política del Estado Mexicano” en *Estudios políticos*, núm. 9, México, UNAM, FCPS, Centro de Estudios Políticos.
- Martínez, Carlos (1982). “Los Caudillos Regionales y el Poder Central” en Carlos Martínez *et al.*, *Revolucionarios fueron todos*, México, Ediciones SEP-FCE.

- Mattei, Lauro (2008). “Reforma agraria en Brasil bajo el neoliberalismo: evaluación y perspectivas” [en línea] en Sam Moyo y Parias Yeros (Coords.) *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/moyo/16Mattei.pdf> >  
Consultado: 7 de enero de 2015.
- Matute, Álvaro (1980). “La Carrera del caudillo”, en Daniel Cosío (Dir.), *Historia de la Revolución Mexicana, 1917-1924*, tomo 8, México, El Colegio de México.
- Mayntz, Renate (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de ‘governance’” en *Instituciones y desarrollo*, núm. 7, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Medin, Tzvi (1973). *Ideología y Praxis de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI.
- Mettenheim, Kurt (2001). “Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil”, en Jorge Lanzaro (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Meyer, Jean *et al.* (1981). “Estado y sociedad con Calles” en *Historia de la Revolución Mexicana*, vol. 11, México, El Colegio de México.
- Meyer, Lorenzo (1977). “Historical roots of the authoritarian state in Mexico” en José Reyna y Richard Weinert (Edits.) *Authoritarianism in México*, trad. propia, Philadelphia, Pennsylvania, ISHI.
- (1977a). “La era formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)” en Olga Pellicer de Brody, *Las crisis en el Sistema Político Mexicano (1928-1977)*, México, El Colegio de México.
- (1980). “El conflicto social y los gobiernos del maximato” en *Historia de la Revolución Mexicana*, vol. 13, México, El Colegio de México.
- (1980a). “El Estado Mexicano Contemporáneo” en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México.
- (1980b). “La Revolución Mexicana y sus elecciones presidenciales”, en Pablo González, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI.
- *et al.* (1981). “Los inicios de la Institucionalización” en *Historia de la Revolución Mexicana*, vol. 12, México, El Colegio de México.



- (1982, octubre-diciembre). “La Revolución Mexicana y sus elecciones presidenciales: una Interpretación (1911-1940)” en *Historia Mexicana*, vol. 32, núm. 2, México, El Colegio de México.
- (2000). “De la estabilidad al cambio” en *Historia General de México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.
- Migdal, Joel (2011). *Estados débiles, estados Fuertes*, México, FCE.
- Milenio (2014). “Vulnerables al crimen, 3 de cada 4 municipios: Segob” [en línea] en *Milenio*, México. Disponible en: <  
[http://www.milenio.com/policia/municipios\\_vulnerables\\_crimen-crimen\\_organizado-mando\\_unico\\_0\\_450554946.html](http://www.milenio.com/policia/municipios_vulnerables_crimen-crimen_organizado-mando_unico_0_450554946.html)> Consultado: 22 de enero de 2015.
- Miliband, Ralph (1978). *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI.
- Molina, Andrés (1980). “El Secreto de la Paz Porfiriana” en *Los grandes problemas nacionales*, México, Ediciones Era.
- Mouffe, Chantal (1978, febrero-marzo). “Hegemonía e Ideología en Gramsci” en *Revista Arte, sociedad e Ideología*, núm. 5, México.
- Nassif, Alberto (2009). “El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición” en Octavio Rodríguez (Coord.) *México: ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI.
- *et al.* (2009). “Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF, IFAI” en Ilán Vizberg y Lorenzo Meyer (Coords.) *Una historia contemporánea de México*, tomo 3, México, Océano.
- Navarrete, Jorge (1979). “Desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta”, en Miguel Wionczek, *La Sociedad mexicana: presente y futuro*, México, FCE.
- Neira, Enrique (1999). *Reingeniería política. Análisis del caso colombiano*, Mérida. CDCHT-Universidad de Los Andes.
- Nogueira, Marco (1997). “A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho cualitativo de reforma do Estado”, en *Cuadernos Fundação Desenvolvimento Administrativo*, trad. propia, num. 21, São Paulo, Fundap.
- (2006, marzo-abril). “Más allá de lo institucional: crisis, partidos y sociedad en el Brasil de hoy” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 202, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.

- y Marilena Chauí (2006). *O pensamento político e a redemocratização do Brasil*, trad. propia, Brasil, Seminario en la USP.
- (2010). “Corrupción en el Senado brasileño: síntoma de una crisis de larga duración” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 225, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.
- Oddone, Carlos (2004). *Mercados emergentes y crisis financiera internacional* [en línea], edumed.net, Disponible en: <<http://www.edumed.net/coursecon/libreria/2004/cno/cno.pdf>> Consultado: 6 de marzo de 2015.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio* [en línea] en UNODC. Disponible en: <[https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL\\_HOMICIDE\\_Report\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf)> Consultado: 14 de diciembre de 2014
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014). *Noticias* [en línea] en UNODC. Disponible en: <<http://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/index.html?ref=menutop>> Consultado: 14 de diciembre de 2014.
- Olivé León (1985). *Estado Legitimación y Crisis, critica de tres teorías del estado capitalista y de su presupuesto*, México, Siglo XXI.
- Oliver, Lucio (2009). *El estado ampliado en Brasil y México: radiografía del poder, las luchas ciudadanas y los movimientos sociales*, México, UNAM.
- y Teresa Castro (2005) *Poder y política en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Ortega, Reynaldo (2004). “El proceso de democratización en México, 1968-2002”, en Walther Bernecker (comp.) *Transición democrática y anomía social en perspectiva comparada*, México, El Colegio de México, FFyL-UNAM.
- Partido Revolucionario Institucional (1982). “Mensaje político del Presidente Calles en su último informe de Gobierno al Congreso de la Nación” en *Historia Documental del Partido de la Revolución*, tomo I, México, ICAP-PRI.
- (1987). *Historia Documental del Partido de la Revolución*, tomos II y III, México, ICAP-PRI.
- Pasquino, Gianfranco (2005). “Crisis” en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, 14ed. México, Siglo XXI, pp. 391-394.

- Patarra, Ivo (2009). *O Chefe, O livro proibido sobre Lula*, trad. propia, Brasil, Creative Commons.
- Peschard, Jacqueline *et al.* (2005). *Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983*, tomo III, México, El Caballito.
- Petras, James (2001). “Centralidad del Estado en el mundo actual” en *Página de Petras* [en línea]. Disponible en: <<http://www.rebelión.org.petrascentralidad.htm>> Consultado: 14 de marzo de 2015.
- Picardo, Oscar (1998). *Gobernabilidad: aproximación al concepto y perspectivas*, IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina, El Salvador.
- Portelli, Hugues (1979). *Gramsci y el bloque Histórico*, México, Siglo XXI.
- Poulantzas, Nicos (1980). *Estado, poder y socialismo*, México, Siglo XXI.
- Pozas, Ricardo (1979). “La consolidación del nuevo orden institucional en México (1929-1940)”, en *América Latina: historia de medio siglo*, México, Siglo XXI.
- (1982). “Los presidentes y el Caudillo”, en Carlos Martínez *et al.*, *Revolucionarios fueron todos*, México, Ediciones SEP-FCE.
- Prats, Joan (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico” [en línea] en *Instituciones y Desarrollo*, núm.10, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Disponible en: <<http://www.hegoa.ehu.es/dossiera/gobernanza/3-Prats2001.pdf>> Consultado: 12 de junio de 2014.
- Procuraduría General del Estado de Chihuahua (2013). *Informe 2012* [en línea] Chihuahua, Fiscalía general del Estado. Disponible en: <<http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/intro/?p=58517#.VKyVyCvF9g0>> Consultado: 6 de enero de 2015.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, Nueva York, PNUD.
- (2014) *Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York, PNUD.
- Rabasa, Emilio (1968). *La Constitución y la Dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa.

- Ramírez, Lucero (2000). “Iniciar ¿un nuevo milagro económico?, Promete Fox” [en línea] en *El Universal*, México. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/14040.html>> Consultado: 19 de junio de 2014.
- Ramos, Carmen (1994). “La participación política de la mujer en México: del fusil al voto 1915-1955” en *Boletín Americanista*, núm.44, España, Departament d’ Antropología Social i d’ Historia d’ América i África, Universitat de Barcelona.
- Rendón, Armando (2006). “Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil” en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm.1, México, UAM.
- Reyna, José *et al.* (1976, abril-junio). “Estado y Autoritarismo en el sistema mexicano” en *Revista Nueva política*, vol. 1. núm. 1, México.
- (1976a). *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, México, El Colegio de México.
- (1977). “Redefining the authoritarian regime” (Una redefinición del régimen autoritario) en *Authoritarianism in México*, trad. propia, Philadelphia, Institute for the Study of Human.
- (2009). “El sistema político: cambios y vicisitudes” en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coord.) *Una historia contemporánea de México*, tomo III, México, Océano.
- Rodas, Hugo (2004, julio-septiembre). “Crítica a la gobernabilidad: reforma social del Estado en América Latina” en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de economía*, vol. 35, núm. 138, México, UNAM.
- Rojas, Francisco (2004). “Democracia y gobernabilidad en América Latina” en *Revista Papeles*, núm.86, Chile, Flacso-Chile.
- Rosenzweig, Fernando (1965, julio-septiembre). “El desarrollo Económico de México de 1877 a 1911” en *Revista El Trimestre Económico*, vol. XXXII, núm. 126, México, FCE.
- Rotberg, Robert (2002, julio-agosto). “Failed States in a world of terror” en *Foreign Affairs*, trad. propia, vol. 81, núm. 4, Estados Unidos, Council on Foreign Relations.
- Salinas, Darío y Edgar Jiménez (coords.) (2002). *Gobernabilidad y globalización, procesos políticos recientes en América Latina*, México, Gernika.

- Sánchez, José (2012). “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)” en Bertha Lerner *et al.* (coords.) *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*, IIS-UNAM, IAPEM.
- Saxe, Eduardo (2005). “La Gobernabilidad-Gobernanza como ideologema neoliberal globalista” en *Poder y Política en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Schmitter, Philippe (1974). “Still the century of corporatism?” en *The Review of politics*, trad. propia, vol. 36, núm. 1, Estados Unidos, University of Notre Dame.
- *et al.* (Eds.) (1992). *Neocorporativismo II. Más allá del Estado y el Mercado*, México, Alianza Editorial.
- Secretaría de Economía (2014). *México y sus tratados de libre comercio con otros países* [en línea] México. Disponible en: <<http://www.promexico.gob.mx/comercio/mexico-y-sus-tratados-de-libre-comercio-con-otros-paises.html>> Consultado: 8 de abril de 2015.
- Silva, Jesús (1973). “Breve Historia de la Revolución Mexicana” en *Revista Colección Popular*, núm. 17, México, FCE.
- Sistema de Información de Tendencias educativas en América Latina (SITEAL) (2014). “Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más” [en línea] en *Base de datos SITEAL*, IPE-UNESCO y OEI. Disponible en: <[http://www.siteal.iipe-oei.org/base\\_de\\_datos/consulta#](http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta#)> Consultado: 21 de febrero de 2015.
- Soberanes, José (1993). “Reformas a los artículos 3º, 5º, 24º, 27º y 130º”, en *Estudios Doctrinales*, México IJ-UNAM.
- Stolowicz, Beatriz (1997). “Gobernabilidad y democracia América Latina”, en *Estudios Latinoamericanos*, núm. 8, FCPyS-UNAM.
- (Coord.) (2002). *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, México, Plaza y Valdés.
- Tejeda, José (1996). *Las encrucijadas de la democracia moderna*, México, Plaza y Valdés.
- Tena, Felipe (1981). *Leyes fundamentales de México (1808-1979)*, México, Porrúa.
- Tocqueville, Alexis (1977). *La Democracia en América*, México, FCE.
- Torrijos, Vicente (2001). *La gobernabilidad reluctante*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Biblioteca de Ideas.

- Townsend, William y Luis Carrillo (1954). *Lázaro Cárdenas: demócrata mexicano*. México, Grijalbo.
- Transparency International (2014). *Corruption Perceptions Index 2014: Results* [en línea] Disponible en: <<http://www.transparency.org/cpi2014/results>> Consultado: 17 de diciembre de 2014.
- Ulloa, Berta (1979). “La encrucijada de 1915”, en *Historia de la Revolución Mexicana*, vol. 5, México, El Colegio de México.
- Turrent, Isabel (2013). “Brasil: economía y protestas” [en línea] en *Letras libres*, Disponible en: < <http://www.letraslibres.com/blogs/atalaya/brasil-economia-y-protestas>> Consultado el 12 de junio de 2014.
- (1981). “La Lucha armada (1911-1920)” en *Historia General de México*, tomo II, México, El Colegio de México.
- Vargas, Ivonne (2013, 4 de abril). “Rezago educativo, prioridad para México” [en línea] en *CNNExpansión*, México, Disponible en: <<http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2013/04/03/abatir-rezago-educativo-reto-de-mexico>> Consultado: 2 de junio de 2014.
- Vargas, José (2005, julio-septiembre). “Transformación de la gobernabilidad económica global” [en línea] en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, núm. 142, México, UNAM. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11820079002>> Consultado: 12 de julio de 2014.
- (2005, enero-junio). “Crisis y transformación de formas, estructuras, procesos y mecanismos de gobernabilidad económica global” [en línea] en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XI, núm. 1, Venezuela, Universidad Central de Venezuela. Disponible en: <[http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-36172005000100004&lng=es&nrm=i](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-36172005000100004&lng=es&nrm=i)> Consultado: 12 de julio de 2014.
- (2007). “Crisis de gobernabilidad del Estado-nación”, Porto Alegre, IX Coloquio Internacional de Geocrítica. Los Problemas del mundo actual soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales.
- (2007). “La Nueva Correlación de fuerzas para la Gobernabilidad del Estado, el Mercado y la Sociedad” [en línea] en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Vol. XIII, núm. 2, Venezuela, Universidad Central de Venezuela. Disponible en: <[http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-36172007000200004&lng=es&nrm=i](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-36172007000200004&lng=es&nrm=i)> Consultado: 12 de julio de 2014.

64112007000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=es> Consultado: 12 de julio de 2014.

Velasco, Ambrosio (2006). *Republicanism y Multiculturalismo*, México, Siglo XXI.

——— (coord.) (2006a). *La vigencia del republicanismo*, México, FFyL, UNAM.

——— (2009) *La persistencia del humanismo republicano en la conformación de la nación y el Estado en México*, México, UNAM.

Villaveces, Juanita y Marcela Anzola (2005, julio) “Calificando el desempeño institucional: Índices internacionales y su descripción de Colombia” en *Borradores de Investigación*, núm. 70, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario.

Villoro, Luis (2006) *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós Mexicana.

Warman, Arturo (2003) “La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo” [en línea] en *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t09.htm#bm9>> Consultado: 7 de enero de 2015.

Weber, Max (1976). *Economía y Sociedad*, México, FCE.

Wionczek, Miguel (1979). *La sociedad mexicana: presente y futuro*, México, FCE.

Zygmunt, Bauman (1999). *La globalización: consecuencias humanas*, México, FCE.

——— (1999a). *Trabajo, consumismos y nuevos pobres*, España, Gedisa.

Zoraida, Josefina (1981) “Los primeros tropiezos” en *Historia General de México*, vol. 3, México, El Colegio de México.

## Legislación

Brasil, Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988.

México, Constitución Política de la República Mexicana, 1857.

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.