



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

FESC
UAEM | Facultad de
Estudios
Superiores de
Cautla

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**

**“DE LA GOBERNABILIDAD AUTORITARIA A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA; EL
CASO DE LA POLÍTICA SOCIAL IMPLEMENTADA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE EL PERIODO 2000-2006”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

PRESENTA

MTRO. SALVADOR CASTRO GARCÍA

DIRECTOR

DR. MIGUEL GUERRERO OLVERA

COMITÉ REVISOR

DRA. GLORIA MORENO ÁLVAREZ

DR. HÉCTOR GÓMEZ PERALTA

COMITÉ AMPLIADO

DRA. KAREN RAMÍREZ GONZÁLEZ

DR. JAIME ESPEJEL MENA

DRA. MARÍA ELENA GALIS PACHECO

DR. ORSOHE RAMÍREZ ABARCA



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CUATLA, MORELOS.

JUNIO 2018

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I.- PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES	7
1.1.- Estado y reforma del Estado	7
1.2.- Gobernabilidad	19
1.3.- Legitimidad	30
1.4.- Política pública	36
1.5.- Corporativismo	52
II.- LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO	64
2.1.- Viejo paradigma de gobernabilidad; la gobernabilidad autoritaria	65
2.1.1.- El Estado benefactor mexicano.....	66
2.1.2.- La gobernabilidad del presidencialismo mexicano	70
2.1.3.- ¿Políticas públicas o políticas gubernamentales?.....	76
2.1.4.- Legitimidad autoritaria-unilateral	80
2.1.5.- Corporativismo mexicano.....	82
2.2.- Nuevo paradigma de gobernabilidad; la gobernabilidad democrática	85
2.2.1.- El Estado neoliberal mexicano	85
2.2.2.- La gobernabilidad democrática	87
2.2.3.- Las políticas públicas como cursos de acción	90
2.2.4.- Legitimidad compartida	95
2.2.5.- Nuevo corporativismo en México	97
III.- LA GOBERNABILIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO	105
3.1.- La gobernabilidad autoritaria de la Ciudad de México	106
3.1.1.- La legitimidad autoritaria del Distrito Federal	106
3.1.2.- Política gubernamental en materia social	109
3.1.3.- El papel de la sociedad civil y los grupos corporativos	112

II

3.2.- El PRD en la disputa por la nación y su propuesta de gobernabilidad para la Ciudad de México	115
3.2.1.- La izquierda mexicana y el origen del Partido de la Revolución Democrática (PRD)	115
3.2.2.- “La disputa por la nación”; el PRD y su propuesta de gobernabilidad	121
3.2.3.- Los triunfos del PRD en el Distrito Federal	129
3.3.- La gobernabilidad en la Ciudad de México (2000-2006)	133
3.3.1.- La legitimidad democrática	134
3.3.2.- La política social implementada en la Ciudad de México	136
3.3.3.- Nuevas formas de participación política.....	141
CONSIDERACIONES FINALES	147
CONCLUSIONES.....	152
FUENTES DE INFORMACIÓN	158

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que a continuación se presenta tiene por objeto de estudio a la gobernabilidad. Convirtiéndose en tema central, la gobernabilidad permite reflexionar sobre el proceso de transición de la gobernabilidad autoritaria a la gobernabilidad democrática que se realizó en México con la reforma del Estado; también, de forma particular, el caso de la política social dirigida a las personas de la tercera edad en la Ciudad de México durante el periodo 2000-2006. La gobernabilidad es un fenómeno político que sólo es posible estudiarlo dentro del Estado, encontrando base de apoyo en los diversos grupos corporativos, al diseñar políticas públicas eficaces que permiten legitimar al buen gobierno.

El viejo paradigma de gobernabilidad se caracterizó por ser autoritario; la propia revolución de 1910 provocó ingobernabilidad al interior del país, por lo que era apremiante construir instituciones capaces de mantener al gobierno a través del tiempo. De tal manera, el régimen presidencialista se caracterizó por ciertas atribuciones meta-constitucionales que derivarían en autoritarismo. La política gubernamental en materia social, buscó el bienestar de los grupos corporativos más que de la sociedad en general, a través de una serie de servicios y prestaciones de corte universal, lo que trajo como consecuencia una fuerte inversión del gasto público. El corporativismo tuvo una connotada presencia, al subordinarse al Estado y su gobierno, convirtiéndose en instrumento de legitimación y estabilidad, elementos primarios para el funcionamiento de la gobernabilidad autoritaria. El resultado de estas prácticas políticas derivó en la ausencia de la gobernabilidad democrática porque se crearon instituciones sin la participación democrática de los ciudadanos, paradójicamente la gobernabilidad es más sencilla de alcanzar bajo esquemas autoritarios que en prácticas democráticas por la legitimidad y estabilidad alcanzada a través de la coerción, lo que permitió al Estado y su gobierno mantenerse a través del tiempo.

El nuevo paradigma de gobernabilidad democrática surge en México con la llamada “transición a la democracia”. La democracia se convierte en estandarte de gobierno para el Estado neoliberal, basando la legitimidad en la racionalidad-legal porque ésta se encuentra fundamentada en ordenamientos legales aceptados indiscutiblemente por la sociedad. Las políticas públicas se hacen posibles con la participación democrática de la sociedad; las corporaciones no desaparecen se refuncionalizan, otorgando un buen grado de legitimidad y eficacia al gobierno al crear las políticas públicas focalizadas, por consiguiente la gobernabilidad democrática encuentra un nuevo sentido con éstas formas de organización y apoyo.

Particularmente, la Ciudad de México se caracterizó, en un primer momento, por desarrollar un tipo de gobernabilidad autoritaria. El ejecutivo federal nombraba a los jefes de gobierno sin participación ciudadana que le otorgará legitimidad; el diseño de política gubernamental en materia social tuvo marcados rasgos de centralismo, corporativismo y autoritarismo; también, se desarrolló un corporativismo de Estado que legitimaba las políticas del gobierno y generaba estabilidad a cambio de beneficios e incentivos. Todo lo anterior se convierte en rasgos propios de la gobernabilidad autoritaria.

La victoria de los gobiernos de izquierda en la Ciudad de México habrá de permitir el tránsito por nuevos derroteros de gobernabilidad democrática. “La disputa por la nación”, tendría vigencia en las contiendas electorales con diferentes propuestas y planteamientos alternativos al modelo neoliberal; los candidatos y los gobiernos de izquierda encontraron una amplia plataforma electoral vinculada con la crisis de gobernabilidad que se vivía en el país, desplegando un programa de gobernabilidad diferente y adverso al modelo neoliberal y contrario al autoritarismo imperante del sistema político nacional.

Durante el periodo 2000-2006, la gobernabilidad democrática en la Ciudad de México fue posible por el trabajo que realizó el gobierno izquierda, marcado por

formas específicas que se ven reflejadas en las políticas públicas y en los impactos sociales que de ellas se derivan, cambiando significativamente la legitimidad y eficacia. Se promovió la democracia participativa y se benefició a los sectores más desfavorecidos. La política social se enfocó en la justicia social, el mejoramiento en la calidad de vida y la reducción de la inequidad con un respaldo jurídico en los derechos sociales. Estos hechos reflejaron las bases de una gobernabilidad democrática.

El problema de investigación

Una preocupación de los gobiernos contemporáneos de México, particularmente, para la Ciudad de México ha sido el tema de la gobernabilidad, teniendo como base parámetros aceptados de eficacia y legitimidad en la construcción de políticas públicas, frente a sus ciudadanos. Contrariamente, el caso mexicano ha presentado una crisis de gobernabilidad; el sistema político se caracterizó por su autoritarismo, centralismo y corporativismo, provocando una falta de confianza en los ciudadanos habitantes hacia sus gobiernos, realidad vivida por décadas. Esta falta de confianza surge, principalmente, porque los gobiernos han presentado resultados ineficaces a la sociedad; la ineficacia es visiblemente percibida y se debe, entre otras razones, por el autoritarismo con que se han presentado los gobiernos a la hora de tomar e imponer las decisiones políticas, además, las políticas dirigidas a la sociedad por el gobierno no atienden los problemas sociales urgentes y en ocasiones no cubren en lo esencial los objetivos planteados, convirtiéndose en políticas sin sentido pero con una fuerte inversión de recursos. Frente a este panorama surgen las siguientes preguntas:

1) ¿Cuáles han sido las principales características de la gobernabilidad autoritaria y la gobernabilidad democrática en México?; 2) ¿Por qué se transitó de una gobernabilidad autoritaria a otra con características democráticas en México?; 3) ¿Por qué el PRD se convirtió en la principal plataforma política que generó un nuevo tipo de gobernabilidad en la Ciudad de México? y 4) ¿Por qué la política social que

implementaron los gobiernos del PRD en la Ciudad de México ha generado un nuevo tipo de gobernabilidad?

La hipótesis

La reforma del Estado y la transición a la democracia en la Ciudad de México han permitido que se transite de una gobernabilidad autoritaria a otra con rasgos democráticos en donde la construcción de políticas públicas se hace posible con la participación democrática de los diferentes actores de la sociedad, otorgándole mayor grado de legitimidad y fortalecimiento de los rasgos corporativos en sus prácticas políticas gubernamentales.

La metodología

Dentro del campo de las Ciencias Sociales existen diversas vertientes teórico-metodológicas que en ocasiones se contraponen o son antagónicas, o bien pueden resultar complementarias, todo esto es derivado de la pluralidad de posiciones sociales y de concepciones del mundo. Considerado lo anterior, para la presente investigación se ha descartado la posibilidad del uso de los métodos cuantitativos; en consecuencia, las bases propias de la filosofía positivista como el formulismo estadístico, la objetividad y neutralidad del análisis empírico, la comprobación y medición de los resultados, se han dejado a un lado dentro del proceso de desarrollo de la investigación. Sin embargo, se ha dado lugar, a otro tipo de metodología que pretende comprender e interpretar las acciones sociales resaltando los aspectos subjetivos y significativos de los actores, es decir, se han utilizado herramientas metodológicas cualitativas.

Particularmente, la investigación es un estudio de caso sobre el tema de la gobernabilidad y la política social que se implementó en la Ciudad de México durante el periodo 2000-2006, considerando que nuestra temática es de naturaleza abstracta se retoma la propuesta metodológica de Max Weber, propia de los estudios cualitativos. Siguiendo la propuesta weberiana, el tipo ideal o marco

referencial nos permite la comprensión de la acción social captando su sentido o significado subjetivo, teniendo en cuenta que:

“[El tipo ideal] se obtiene mediante el realce unilateral de uno o de varios puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos, que se presentan en mayor medida en unas partes que en otras o que aparecen de manera esporádica, fenómenos que encajan en aquellos puntos de vista, escogidos unilateralmente, en un cuadro conceptual en sí unitario” (Weber, citado por Emmerich, 1997:150).

Así, el tipo ideal o marco referencial se ha construido de forma sistemática en torno a la gobernabilidad a través de cual se han retomado ciertos elementos conceptuales acerca del Estado, la legitimidad, el corporativismo y la política pública, convirtiéndose en un medio para la comprensión de los factores que permitieron el proceso de transición de una gobernabilidad autoritaria a otra con características democráticas en México.

El capitulado

La gobernabilidad es un tema actual en que los gobiernos democráticos han centrado sus esfuerzos por alcanzar, a través de políticas públicas, la estabilidad, el consenso la permanencia dentro de sus propios Estados. Se hace referencia a dos grandes paradigmas que se han conocido en México desde un pasado reciente, y que nos sirve de apoyo para contextualizar: la gobernabilidad autoritaria y la gobernabilidad democrática; particularmente, se aborda el caso de la Ciudad de México a partir de los factores que hicieron posible la transición a un tipo de gobernabilidad democrática. La presente investigación quedó diseñada en tres grandes capítulos, que a continuación se señalan:

Planteamientos teóricos y conceptuales (capítulo I). En torno a la gobernabilidad se elaboró un marco teórico y conceptual dentro del cual se desarrolla la investigación. El andamiaje teórico dentro del cual se desplaza la investigación se establece en

los siguientes conceptos: Estado, gobernabilidad, legitimidad, corporativismo y política pública. Estos conceptos se vuelven componentes elementales al tratar de entender la ingeniería política con que se ha construido el tema de la gobernabilidad, asunto sustantivo para la realización del trabajo.

La gobernabilidad en México (capítulo 2). En México se han llevado a cabo diferentes formas políticas de gobernar que traen como resultado diferentes paradigmas de gobernabilidad. Dentro del capítulo se establecen tres objetivos que nos permiten responder a algunas de las preguntas de investigación. Un objetivo se centra en analizar cuáles han sido los dos grandes paradigmas de gobernabilidad que se han desarrollado en México en un pasado reciente; posteriormente, se busca establecer las características del viejo y nuevo paradigma de gobernabilidad, describiendo la manera en que se transitó de un paradigma de gobernabilidad autoritario a un paradigma de gobernabilidad democrático.

La gobernabilidad en el Distrito Federal (capítulo 3). En el siguiente capítulo se analizan los paradigmas de gobernabilidad en la ciudad de México, así como describen los factores que han permitido transitar entre la gobernabilidad autoritaria y la gobernabilidad democrática. Además, se analiza el papel que jugó el PRD como plataforma política al proponer e impulsar un nuevo tipo de gobernabilidad en la Ciudad de México a través de la política social que le otorga a sus gobiernos mayor grado de legitimidad, eficacia y estabilidad; aspectos propios de la gobernabilidad democrática.

Conclusiones. Todo lo que se puede decir acerca del tema de la gobernabilidad es abundante e ilimitado; teniendo como base los fundamentos del capítulo dos y tres, se revisó la veracidad de la hipótesis, además, en éste trabajo de investigación nos hemos referido a la gobernabilidad en México, particularmente, a la gobernabilidad de la Ciudad de México, habiendo cubierto los objetivos damos por concluida la investigación.

I.- PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

La presente investigación hace referencia, en un primer momento, al proceso de gobernabilidad que se llevó a cabo en México permitiendo el tránsito de un esquema autoritario a otro de pretendidas prácticas democráticas; también, la gobernabilidad en la Ciudad de México tuvo las mismas características que el resto del país, sin embargo, ha resultado interesante la política social que se han establecido los primeros gobiernos de izquierda. Derivado de la preocupación de los gobiernos contemporáneos por alcanzar, a través de políticas públicas, la estabilidad, el consenso y la permanencia dentro de sus propios Estados, bases sustantivas de la gobernabilidad democrática. Por lo anterior mencionado, se desprende que en torno a la gobernabilidad se ha de construir el marco teórico dentro del cual se desarrolla la investigación. También, la implementación de la política social que ha llevado a cabo el gobierno de la Ciudad de México ha traído impactos que repercuten en lo político y social, abarcando una dimensión política-administrativa en su proceder, en los que se expresan aspectos y rasgos propios de la gobernabilidad. El andamiaje teórico dentro del cual se desplaza la investigación se establece en los siguientes conceptos: Estado, gobernabilidad, legitimidad, corporativismo y política pública.

1.1.- Estado y reforma del Estado

Para la ciencia política y la administración pública el principal objeto de estudio es el Estado; por tal razón, se toma en cuenta el concepto de Estado como producto y resultado de un proceso histórico, logrando establecer diversas funciones en su evolución histórica. También, el tema de la reforma del Estado ha sido abordado con bastante precisión para establecer diversos problemas en torno a la política y los asuntos públicos; particularmente, el análisis que se realiza es a partir del papel que juega el Estado como promotor de la política social y los resultados que de ésta se derivan, en términos de gobernabilidad.

Origen del Estado

En la época primitiva los seres humanos tuvieron la necesidad de agruparse en sociedades, evolucionando de grupos reducidos como la familia hasta organizaciones cada vez más complejas como el Estado. Estas primeras formas de organización social se integraban por grupos de personas que se caracterizarían por ser reducidos en cuanto a su número de integrantes, por consiguiente, las relaciones de convivencia entre las personas se establecían de forma sencilla; además, comienzan a establecerse las primeras formas de organización política y económica.

Miguel Guerrero menciona que desde las épocas primitivas hasta nuestros días, el individuo ha sido una parte de la vida social aunque las formas de organización social y los lazos que lo han unido a los demás hombres han cambiado fundamentalmente según las etapas históricas. En este sentido puede decirse que la evolución y el progreso marcan el aumento de la sociabilidad, siendo los vínculos de hoy más complejos que nunca. La organización de la sociedad en su forma actual se llama Estado (Guerrero, 2008: 22-25).

Inicialmente, el Estado tuvo su origen en ciudades antiguas que lograron establecer una forma de organización que superaba a las tradicionales formas de organización que se establecían dentro de las familias y los clanes; de tal manera, la polis griega fue la primer ciudad “estado de la cosa pública”, aunque el término se estableció hasta el siglo XV dentro del pensamiento de Nicolás Maquiavelo (Valdés, 2007: 37-38). Cabe señalar, que el Estado tendrá una mejor formación durante los siglos XV y XVI en el continente Europeo, ya que se ha podido observar la institucionalización de las estructuras jurídicas y políticas que se desprenden de un proceso histórico.

Para los pensadores clásicos, el Estado se ha logrado conformar teniendo en cuenta los derechos naturales (iusnaturalismo) propio de un estado de naturaleza y un contrato social que es resultado de un pacto entre las personas para poder convivir

en sociedad. Dentro de los principales autores del contractualismo encontramos a John Locke, Juan Jacobo Rousseau y Thomas Hobbes. Tanto Locke como Rousseau son considerados como unos de los más importantes representantes del liberalismo clásico; de manera general, señalan que el estado de naturaleza se encuentra en perfecto orden y armonía, el caos se encuentra fuera de este orden; el estado de naturaleza es ajeno a la inteligencia y la voluntad humana.

John Locke es considerado como una de las mentes inspiradoras de la revolución inglesa del siglo XVII, es fundador del modelo iusnaturalista e iniciador del liberalismo clásico; dentro de su obra "ensayos sobre el gobierno civil" menciona que los hombres en estado de naturaleza se encuentran en "un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca" y más adelante continua "es también un estado de igualdad, dentro del cual todo poder y toda jurisdicción son recíprocos, en el que nadie tiene más que otro" (Locke, 1995). De acuerdo con el autor, antes de que existiera el gobierno, los hombres eran libres, independientes e iguales en el disfrute de inalienables derechos como la vida, la libertad y la propiedad.

Juan Jacobo Rousseau es considerado como el último de los grandes del iusnaturalismo moderno. Critica a la civilización moderna, los supuestos sobre el progreso, la racionalidad, las ciencias y las artes; su crítica de la modernidad, de la civilización y de la política se sustenta en una radicalización paradójica de los valores modernos de la libertad, la igualdad y del individualismo. Reformula los temas centrales del iusnaturalismo y presenta una crítica fundamental a las visiones de la ley de la naturaleza y del estado de naturaleza señalando que los hombres por naturaleza sean todos grandes metafísicos para comprenderla y obedecerla.

Rousseau sobrepone cierto interés en el hombre natural no deformado ni transformado por la civilización, en perfecta armonía con la naturaleza en general y con su propia naturaleza donde será absolutamente independiente y autosuficiente. El verdadero conocimiento de la naturaleza del hombre es conocerlo antes y con independencia de los cambios que la civilización y la sociedad la han

causado. Discute los supuestos esenciales del racionalismo filosófico en donde la verdad, el conocimiento y la razón son las vías para alcanzar la felicidad, la libertad y el bien. Por el contrario, la ciencia y las artes lo transforman en un ser egoísta y ambicioso. En suma, “el contrato social” implica que cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y que nosotros recibimos aún a cada miembro como parte indivisible del todo.

Por el contrario, Hobbes determina que el estado de naturaleza es el reino del caos, del conflicto y de la violencia, *es un estado de guerra de todos contra todos*; por tal razón, es necesario constituir un poder soberano (leviatán) que proteja a los hombres de su propia ferocidad. La vida en estado de naturaleza se vuelve “solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve”; en consecuencia, los hombres deben pactar entre sí para crear el Estado, es decir, ceden sus derechos y voluntades por completo a un tercero, un hombre o asamblea de hombres. El Estado conformado debe contar con un poder fuerte y absoluto para garantizar la seguridad de la vida mediante la sumisión recíproca a un solo poder.

El origen del Estado ha sido descrito desde una concepción evolucionista que parte de la conformación de grupos sociales reducidos hasta grupos más numerosos, volviéndose más complejas las relaciones entre sus integrantes, formando lo que se conoce como Estado; por otro lado, algunos teóricos clásicos explican el origen del Estado debido a necesidades sociales de orden, paz y seguridad. Será Max Weber quien agregaría la noción de fuerza al concepto de Estado, elemento necesario para su consolidación y permanencia.

Concepto de Estado

Max Weber (1984: 1056) definiría al Estado como aquella comunidad que en el interior de un determinado territorio [...] reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. El autor referido hace hincapié en el uso de la fuerza o violencia que es exclusiva de todo Estado, de no ser así, otras instituciones podrían

eludir las diferentes determinaciones que se toman al interior de ésta forma de organización, e incluso, podrían sobreponerse a las diferentes actividades y funciones que lleva a cabo el Estado. El poder coercitivo, propio de todo Estado, permite establecer un orden al interior de la sociedad, y al mismo tiempo, mantiene una superioridad del Estado frente a otras instituciones.

Para North Douglass, el Estado es la institución más importante, desde el mundo antiguo hasta la actualidad, ya que: “la aparición del Estado, con su cuerpo consiguiente de reglas para ordenar la estructura interna y su poder coercitivo para hacer cumplir las mismas y competir con otros estados [...] es el dato más relevante de la modernización” (Douglass, 1984:14).

Ricardo Uvalle define al Estado como un poder organizado en reglas, atribuciones y restricciones que funge como la institución que tiene a su cargo la gobernación eficaz de la sociedad (Uvalle, 1994:123). Para Miquel Salvador, la institución Estado se puede entender como “el conjunto de valores, normas reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento” (Salvador, 2000:3).

Algunos de los rasgos distintivos del Estado moderno es que se convierte en una instancia de dominación; tiene como función el mantenimiento del orden; el uso legítimo de la fuerza física; la búsqueda del consenso para el logro de la gobernabilidad; la legalidad y el desempeño de su aparato administrativo; y la socialización regulada por un esquema jurídico (Guerrero, 2010: 47).

Estado del bienestar-keynesiano

Miguel Guerrero menciona que el Estado moderno se caracteriza por ser un Estado capitalista que ha transitado por distintos modos de manifestar este rasgo. Así encontramos a lo largo de su desarrollo histórico la presencia del absolutismo, del liberalismo, del Estado social de derecho, del neoliberalismo y de una nueva

modalidad que empieza a delinearse bajo el rubro de Estado coordinador o Estado de redes entre otros calificativos (Guerrero, 2008: 57).

El origen del Estado liberal se encuentra en las dos grandes revoluciones que se originaron en Europa durante el siglo XVII y XVIII, dando inicio a nuevo tipo de Estado de carácter capitalista y dejando a tras el viejo esquema absolutista. Por un lado; la revolución inglesa dio origen a un tipo de liberalismo económico; por otro lado, la revolución francesa dio origen a un liberalismo político y social. Los planteamientos teóricos ya habían sido expuestos por pensadores como John Locke, Juan Jacobo Rousseau, Emmanuel Kant y Adam Smith. A partir del siglo XVII se irá consolidando la doctrina económica liberal que propugna la no intervención del Estado en los asuntos económicos.

Con respecto a la Revolución francesa se estableció el triunfo de los siguientes elementos conformadores de un nuevo Estado: el liberalismo como ideología, el sistema capitalista como sistema económico, el reconocimiento al individuo y sus libertades e igualdad ante la ley, la autonomía moral que cree en la bondad natural del hombre, el contractualismo social y la democracia como forma de gobierno. A Inglaterra se le considera el gran impulsor del liberalismo económico y a Francia el impulsor del liberalismo político, pero es en los Estados Unidos de Norteamérica en donde se expresan ambos tipos de liberalismo y un tipo de Estado formado bajo estos principios.

Sin embargo, el Estado liberal entra en crisis que se manifiesta en la década de 1920, por lo que se pone en discusión los principios liberales decimonónicos, esto dará origen a tres nuevas formas de Estado que caracterizarán la organización política del siglo XX: el Estado fascista, el Estado comunista o socialista y el Estado de bienestar. Sin embargo, el modelo de Estado como fórmula para salvaguardar los principios esenciales del liberalismo será el Estado democrático y social de derecho o Estado de Bienestar, pues se mantiene la estructura jurídico-política que había prevalecido en los Estados liberales de principios de siglo.

De tal manera, el Estado Benefactor surgió en el periodo entre guerras y cobró auge al finalizar la Segunda Guerra Mundial, siendo su principal objetivo solucionar la crisis provocada por el sistema capitalista. Esta crisis económica, sufrida al interior de los Estados, se manifestó como una interrupción del proceso de acumulación del capital, por lo que tuvieron que desplegarse políticas que seguían puntualmente las recomendaciones del economista británico John Maynard Keynes.

Las propuestas de John Maynard Keynes influyeron en la construcción de un nuevo modelo de Estado, conocido como: *Estado keynesiano-benefactor*. Un rasgo de este modelo es corresponder no sólo a un contexto de crisis social del sistema, sino a la condición de fractura del mercado mundial, dentro de contextos de amplia autonomía nacional en el manejo de la política monetaria y crediticia, aspectos centrales de la política económica para regular la demanda agregada. En ese sentido, el Estado tuvo una relevante intervención en el fomento económico; la política social se convierte en una palanca para superar la crisis, el propio gasto público es relevante durante este periodo por la manera en que se destina para activar la economía.

El Estado de bienestar se puso en práctica en las reformas suecas que se producen entre 1932 y 1936, en el *New Deal* norteamericano de Franklin Roosevelt o en los frentes populares de Francia y España, en realidad su pleno desarrollo se produce con el triunfo laborista en Reino Unido. Si bien se trata de una forma de Estado iniciada por los socialdemócratas, se va a producir un acuerdo más o menos tácito sobre esta forma de Estado que llevará a que se generalice en las sociedades occidentales. Así por ejemplo, en Alemania o Italia los presupuestos del Estado de bienestar serán puestos en práctica por los demócrata-cristianos.

Miguel Guerrero menciona que le correspondió al Estado instrumentar una serie de medidas de naturaleza intervencionista para subsanar las contradicciones derivadas del desarrollo del capitalismo monopolista que, al manifestar la fragilidad de un sistema sustentado exclusivamente en la libre competencia, dio lugar a

condiciones de un capitalismo inmediateista en la búsqueda desenfrenada de mayores montos de riqueza posible (Guerrero, 2008: 70).

Así, el Estado se convierte en el primer agente económico como medio para hacer frente a las externalidades que se derivan de la economía de mercado y como consecuencia directa de la doctrina keynesiana. Se trata, en definitiva, de introducir correcciones en el Estado liberal-democrático de manera que pueda ser asumido como fórmula estatal por los sectores más próximos a los principios colectivistas, en otras palabras, el Estado de bienestar supone un activo papel interventor del sector público en las economías nacionales, descartando la visión liberal de mercados en equilibrio y enfatizando más bien la necesidad de generar demanda con funciones contracíclicas y asumiendo el progreso como planificación del desarrollo nacional (De la Garza, 1999: 39).

Estado neoliberal

Frente al Estado de bienestar surge la corriente de pensamiento neoliberal. El término neoliberalismo indica un nuevo liberalismo; los fundamentos del neoliberalismo se encuentran en las propuestas planteadas en las antiguas teorías del liberalismo, es una verdadera reformulación de las nociones clásicas del liberalismo del siglo XIX, De alguna manera se establece el liberalismo como ideología y práctica, resaltando el individualismo, la libertad y el libre mercado como elementos básicos de este pensamiento.

Las primeras manifestaciones se presentan en Francia en el año de 1938; el Coloquio Walter Lippmann sirvió de plataforma en la discusión que sostuvieron importantes pensadores liberales; sus planteamientos giraban en contra del modelo keynesiano pues veían amenazada la libertad individual, también, se realizó una crítica a la intervención del Estado en la economía; en general, surgió una aversión contra todo tipo de planificación económica, teniendo como enemigos el *New Deal*

del Presidente Roosevelt (1935), el Plan Beveridge de Churchill (1942) y la planificación centralizada de la URSS (GOSPLAN).

Posteriormente, algunos de los pensadores más influyentes del neoliberalismo como Von Hayek, Milton Friedman, George Stiegler, James M. Buchanan, Maurice Allais, Ronald Coase, Gary Becker, Vernon Smith, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eukpen, Walter Lippman, Michael Polanyi y Salvador de Madariaga se reunieron en Suiza en 1947; La Sociedad de Mont Pelerin se integró por treinta y nueve intelectuales, en su mayoría economistas con premios nobel; los trabajos más influyentes del neoliberalismo corresponderían a Von Hayek y Milton Friedman; sin embargo, Von Hayek es uno de los pensadores más influyentes del movimiento en torno al neoliberalismo; desde su inicio, el autor austriaco logro iniciar y constituir sólidamente a la corriente neoliberal, conformada en la Sociedad Mont Pelerin.

Von Hayek publicará su libro *Camino de servidumbre* (1944); en esta obra se manifiesta una reacción teórica y política vehemente contra al Estado keynesiano de bienestar pues se afirmaba que la intervención del Estado en la economía aniquila la libertad humana, llevando incluso a la servidumbre. Por otro lado, Friedman presenta una obra *Capitalismo y libertad*, el autor norteamericano sigue los planteamientos de Hayek, además, establece que la intervención gubernamental era necesaria pero peligrosa por lo que debía limitarse; el mercado podría dar solución a muchos de los problemas que la sociedad enfrentaba sin la inoportuna intervención del Estado. Ambos autores reconocen la importancia del Estado, a diferencia de los primeros liberales, pero la intervención estatal debe ser mínima y limitada; el Estado debe ser únicamente el árbitro en el cumplimiento de las “reglas del juego”.

El pensamiento neoliberal estuvo presente durante la etapa del Estado benefactor aunque no contaba con muchos adeptos. Es en la década de los setenta, cuando el sistema capitalista vuelve a sufrir una nueva crisis, bajo este contexto de crisis las

ideas neoliberales comienzan a difundirse ampliamente y encuentran respaldo en los principales gobiernos del mundo; en principio el neoliberalismo nace con la reconstrucción de Alemania; luego se impone en Inglaterra, durante el gobierno de Margaret Thatcher; en EEUU, Ronald Reagan realiza un giro hacia el neoliberalismo.

José Martínez (2008) puntualiza que precisamente en esta época se desato una crisis en el precio del petróleo y los países desarrollados entraron en recesión; aunado a ello, los déficit en el sector público, las tasas de interés y la inflación crecieron con rapidez generando inestabilidad y conflictos entre los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y las empresas. Con este panorama económico tan cambiante era obvia la incapacidad gubernamental para mantener el gasto público, lo que evidencio un conflicto social.

Reforma del Estado

José Ayala Espino, puntualiza que el Estado ha conocido distintos modelos y tipos, que tienen ciertas regularidades (componentes estructurales y estables), pero también ciertas características particulares y distintivas que dependen y evolucionan de acuerdo con el ambiente sociocultural y las tradiciones que lo rodean (Ayala, 2000:27). El término reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas; la reforma del Estado responde a diversos procesos de cambio bajo un modelo de acoplamiento (Sánchez, 1998:39).

El Estado Benefactor fue sustituido por el Estado neoliberal, inicialmente por los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra, respectivamente con Ronald Reagan y Margaret Taecher. El *Estado moderno* se convierte en un *Estado modesto* que deja a un lado la excesiva intervención estatal por lo que se considera conveniente una reducción de las áreas de injerencia, esto supone la minimización del aparato

burocrático y un cambio en la manera de aplicar las políticas sociales (Crozier, 1989).

José Luis Ayala Espino menciona sobre este cambio institucional: “en su sentido más amplio la reforma del Estado puede ser concebida como un proceso que involucra simultáneamente las reglas y la estrategia para la definición de las nuevas políticas e instrumentos, para cambiar las instituciones que articularon en el pasado reciente las relaciones y mecanismos de intercambio económico y político entre los distintos grupos y sectores de la economía” (Ayala, 2000).

De acuerdo con Oscar Oslak (1994), el individualismo y las privatizaciones han sido rasgos sustantivos en el actual Estado neoliberal, sin embargo, se ha de reflexionar la escasa participación que tiene el Estado para satisfacer las necesidades sociales, siendo el mercado el actor fundamental en esta satisfacción. En este sentido la política social únicamente cubre las necesidades apremiantes de los sectores con mayor grado de marginación.

A manera de resumen, podemos afirmar que el Estado es un concepto abstracto que se convierte en el principal objeto de estudio de la ciencia política y la administración pública, existen diversos planteamientos de análisis que nos permiten comprender su origen y funcionamiento. Por un lado, desde una perspectiva histórica, se ha podido constatar que el Estado es resultado de un proceso social que ha evolucionado hasta lograr cierto grado de complejidad en su organización y funcionamiento; por otro lado, las teorías contractualistas presentadas por los clásicos de la política tratan de explicar el origen del Estado a partir de la conveniencia de generar pactos sociales que permitan el establecimiento del orden y la convivencia entre los integrantes del grupo social.

Justamente, se puede afirmar que el antecedente histórico del Estado moderno se encuentra en la evolución de las sociedades humanas que han alcanzado un grado de desarrollo en cuanto a número de integrantes y a su organización política. Es

correcto pensar que desde la aparición del ser humano en el planeta se tuvo la necesidad de agruparse en sociedades con el propósito de subsistir ante las amenazas y adversidades de la naturaleza; el hombre, de manera aislada, difícilmente lograría sobrevivir. En esas pequeñas comunidades primitivas aparecen las primeras formas de actividad económica, política y social. Con el transcurso del tiempo, las actividades económicas políticas y sociales se irán haciendo más complejas y mejor organizadas hasta conformar lo que actualmente se le conoce con el nombre de Estado. El origen del Estado tiene lugar en las sociedades modernas por la complejidad organizativa que les caracteriza; surgido de la Revolución Francesa y de la Revolución Industrial, el Estado moderno se puede considerar como un estado capitalista con base en los principios de igualdad, fraternidad y democracia.

Por otro lado, los pensadores clásicos de la política como John Locke, Juan Jacobo Rousseau y Thomas Hobbes, establecieron que el Estado se ha logrado conformar teniendo en cuenta los principios básicos del estado de naturaleza (iusnaturalismo) y un contrato social que permite a los seres humanos convivir en sociedad. Locke y Rousseau describieron ese estado de naturaleza en perfecto orden y armonía porque es ajeno a la inteligencia y voluntad humana; por el contrario, Hobbes mencionaría que en estado de naturaleza los seres humanos vivieron en caos, conflicto y violencia, el autor describe la naturaleza del propio hombre como destructiva, en su pensamiento se encuentra plasmada la idea de que “el hombre se convierte en el lobo del hombre”, por tal razón, es conveniente establecer un pacto social que permita el surgimiento del Leviatán-Estado y asegure la seguridad y protección entre las personas.

Dentro de las definiciones clásicas, encontramos por primera vez, en la obra de Nicolás Maquiavelo, *el príncipe*, el significado de la palabra Estado en un sentido político-nacional-territorial (Chiappelli, citado por Passerín, 2001: 57). Por otro lado, para Max Weber (1984) “el Estado es aquella comunidad que en el interior de un determinado territorio [...] reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción

física legítima”; de ésta definición, podemos resaltar que el Estado es un poder público de dominación basado en el uso del aparato coactivo que le es propio para imponerse en caso de desobediencia. Por último, para los institucionalistas como North Douglass el Estado será el conjunto de reglas con poder coercitivo legítimo que lo integran.

De forma imperativa, en torno al Estado se establecen los principales problemas de la sociedad políticamente organizada, de tal manera, la gobernabilidad se convierte en un fenómeno político que sólo es posible estudiarlo dentro del Estado a partir de su estructura organizativa de gobierno pues se convierte en capacidad para conducir y dirigir a la sociedad a través de la formulación e implementación de políticas públicas en el que se manifiesta no solo el poder coercitivo sino también el consenso y la negociación en el logro de los fines.

1.2.- Gobernabilidad

El concepto gobernabilidad se ha desarrollado dentro del campo de la ciencia política y la administración pública; particularmente, se puede ubicar este concepto con mayor precisión en la literatura de la administración pública debido a que hace referencia a una cierta habilidad del gobierno para desarrollar decisiones políticas. En todo caso, la gobernabilidad resulta un concepto raro y complejo por los usos y la amplitud de su manejo que se le han establecido en diferentes tiempos y por las diferentes corrientes de estudio (Arbos y Giner, 2002:8).

Al igual que muchos de los conceptos manejados dentro de la Administración pública, la gobernabilidad se refiere a la “habilidad del gobierno,” y encuentra una relación estrecha con la palabra raíz *gubernaculum* o gobierno que significa “dirigir o timonear la nave”. En otras palabras, el gobierno se puede entender como aquel complejo institucional que conduce y dirige a la sociedad y a la gobernabilidad como la capacidad de conducir y dirigir a la sociedad.

El origen del término gobernabilidad resulta relativamente nuevo. La gobernabilidad de los países es un asunto sustantivo en el campo de la administración pública a partir de la década de 1970. En este periodo surge cierta preocupación por la crisis de gobernabilidad o como se podía observar se estaba generando *ingobernabilidad* en los países desarrollados por la sobrecarga de las demandas que el Estado atendía con excesiva intervención y que traía como consecuencia crisis fiscales, como lo documentó en su momento la Comisión Trilateral de 1975.

Para Xavier Arbós y Salvador Giner la gobernabilidad se puede entender, de forma general, como una “capacidad de gobernar”; pero además, mencionan que “es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (2002:13). Por otro lado, Joan Oriol Prats tratando de explicar a la gobernabilidad desde una postura complementaria y más operativa, la describe como “la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno” (Prats, 2003: 239).

Las vertientes y enfoques de estudio de la gobernabilidad

Joan Oriol Prats identifica cuatro grandes vertientes que tratan el asunto de la gobernabilidad, cada una corresponde a un tiempo determinado y con diferentes propósitos; más aún, se puede decir que estas vertientes entienden a la gobernabilidad por el manejo y el uso que le asignan. Una primera vertiente la encabezan los trabajos encargados por la comisión trilateral de los 70s; la segunda vertiente que utiliza el concepto gobernabilidad se centra en los procesos de transición a la democracia; la tercer vertiente de uso del concepto gobernabilidad es el realizado por los organismos internacionales; y 4) la cuarta vertiente se puede identificar por su utilización en la explicación europea (Prats, 2003: 240).

La Comisión Trilateral de los años 70s. Esta vertiente encuentra a sus principales exponentes en Crozier, Huntington y Watanuki. Estos autores crearon el libro “la crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral”, publicado en 1975. La obra introduce por primera vez el concepto de gobernabilidad/ingobernabilidad de las democracias y, en conexión, porque su tesis y pronóstico sobre la “sobrecarga” estructural del Estado que lo destina a bajo desempeño progresivo y a crisis tanto fiscal, administrativa como política, enmarcará en gran medida el debate posterior sobre el futuro de las democracias industriales.

La gobernabilidad centrada en los procesos democráticos. Esta vertiente cuenta en su interior con los siguientes exponentes Guillermo O’Donnell (1979) y Adam Preworzi (1988). Para estos autores la gobernabilidad es “aquel Estado de un país que por un lado evitaban la regresión autoritaria y por otro permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. La mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político. En estos trabajos se identifican dos papeles de la gobernabilidad, cuando se evita autocracia y cuando se expanden los derechos y las oportunidades de las personas (citados por Prats, 2003: 241)

Los gobiernos democráticos y en transición democrática. Una de las preocupaciones para esta vertiente de análisis con respecto a la gobernabilidad tiene que ver con la transición y consolidación democrática y con el temor a una regresión negativa en su aspecto autoritario. Por un lado, se ha considerado que los países que han alcanzado una estabilidad política con el afianzamiento democrático pueden lograr con mayor facilidad un desarrollo económico y social como consecuencia del fortalecimiento político; por otro lado, los gobiernos autoritarios tienden a limitar los derechos y oportunidades de los ciudadanos lo que genera un rezago político, económico y social.

A pesar de las consideraciones mencionadas, la gobernabilidad de un país no se sustenta exclusivamente en la consolidación de las formas y prácticas democráticas. Existen datos en que países con gobiernos autoritarios, como es el caso mexicano del siglo pasado, lograron cierta estabilidad y legitimidad con prácticas que mantienen poca relatividad democrática; por el contrario, la sociedad aceptaba una forma corporativa que encontraba sustento en una forma de organización de partido hegemónico a cambio de beneficios económicos o políticos (Guerrero, 2012). Esto se puede traducir como una forma de gobernabilidad negativa pero no como ingobernabilidad.

El trabajo realizado por los organismos internacionales. Esta vertiente utiliza el término de gobernabilidad como sinónimo de gobernanza como ha propuesto y ha aceptado traducirlo la Unión europea y la Real Academia Española respectivamente. Por su parte, el Banco Mundial ha utilizado el término para referirse a: 1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; 2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y 3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos (Kauffman, Kraay y Labatón en Prats, 2003).

Un marcado error por parte de los organismos internacionales en el uso del concepto gobernabilidad. Los organismos internacionales, el Banco Mundial (BM) el Fondo Monetario Internacional (FMI), han usado y trabajado con el concepto de gobernabilidad como sinónimo de gobernanza, esto genera confusión y error en la utilización de los conceptos. De la palabra raíz *gubernaculum* o gobierno (*goverment*) se desprenden otros tantos conceptos como: gobernabilidad (*governability*), gobernanza (*governance*) y gobernar (*govern*), sin que signifiquen lo mismo o hagan referencia a un mismo hecho. Son conceptos interrelacionados pero con significados diferentes (Sánchez, 2012).

La gobernabilidad europea. La cuarta vertiente en el uso del término gobernabilidad tiene referencia en la integración europea. A partir de 1990, ha surgido el interés por explicar a través del término gobernanza, la gobernabilidad como la gestión dirigida a elevar la calidad de los servicios y a establecer estrategias de coordinación. También, la literatura abordó una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias (Prats, 2003: 242).

Las familias ideológicas encargadas del análisis de la gobernabilidad. Para Xavier Arbós y Salvador Giner la gobernabilidad se puede entender como una “capacidad de gobernar”, e identifican cuatro grandes enfoques o “familias ideológicas” que explican el tema de la gobernabilidad, estos enfoques son: el conservador, neoconservador, liberal y marxista. Los conservadores estarán representados por Huntinton, Crozier, Watanuki y Bell; el trabajo de estos intelectuales establece que la excesiva intervención estatal derivó en crisis fiscal, lo que se convirtió en crisis de gobernabilidad. Para la neoconservadores, como Nozick y Hayek, la crisis de gobernabilidad se debe “a las interferencias que recibe el Estado, desde el exterior”. Para los liberales como Buchanan, Wagner y Brittan la crisis de gobernabilidad se generó por la incompatibilidad entre la política económica keynesiana y la democracia. Por último, los marxistas como Habermas, Cabo, Offe representan una visión crítica de la sociedad capitalista, por lo tanto, la crisis de gobernabilidad obedece a la explotación derivada de la propiedad privada de los medios de producción. Los estudios derivados de estos cuatro enfoques coinciden en destacar a la legitimidad y a la eficacia como variables independientes que describen al fenómeno de la gobernabilidad (Arbos y Giner, 2002: 8-16).

De la gobernabilidad se pueden mencionar algunos principios que se convierten en los pilares dentro de los cuales se desarrolla la conceptualización de la

governabilidad; estos principios son el de legitimidad, estabilidad y eficacia, haciendo referencia a los aspectos más relevantes sobre el tema de la gobernabilidad, también, pueden considerarse como variables observables empíricamente. Estos principios provienen de diferentes tradiciones en el estudio del gobierno, sin embargo, estos componentes de la gobernabilidad en la actualidad han constituido una fuerte amalgama con la cual se pretende realizar el estudio de la capacidad del gobierno.

La legitimidad como principio básico de la gobernabilidad; la tradición del “buen gobierno”. Esta tradición encuentra sus antecedentes en el pensamiento político clásico cuyos representantes son Platón y Aristóteles, éstos filósofos de la política enfatizaron la necesidad de que el gobierno debe conducirse bajo ciertos valores morales de razón, justicia y orden. Desde esta perspectiva, las condiciones de gobernabilidad se basan en la justicia y la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, es decir, existe una necesaria vinculación entre legitimidad y ejercicio del poder, acentuando la necesidad de la calidad de la acción gubernamental.

La estabilidad como fundamento de la gobernabilidad. Desde esta vertiente se intenta mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional tomando en cuenta los cambios del entorno económico, político y social. De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. Norberto Bobbio señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para "asegurar la estabilidad del poder". Por tal razón, la estabilidad es entendida como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental (Camou, 1995: 8).

La eficacia principio básico de la gobernabilidad. La tradición de la “razón del Estado”; a esta tradición pertenecen pensadores políticos como Nicolás

Maquiavelo, Thomas Hobbes hasta Niklas Luhmann centralizando la discusión en torno a la eficiencia y eficacia en las tareas gubernamentales. Para esta tradición, la gobernabilidad es una *propiedad* de los sistemas políticos. En otras palabras es la capacidad del gobierno por alcanzar objetivos al menor costo posible. El concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia posee una notoria afinidad con la noción de "razón de Estado", con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.

Un discurso teórico dialectico: gobernabilidad/ingobernabilidad. Las diferentes vertientes de estudio que se han mencionado apuntan con mayor precisión el término ingobernabilidad, en ocasiones es posible describir un concepto con mayor facilidad por las referencias empíricas que se manifiestan en torno a él, es el caso de la gobernabilidad/ingobernabilidad. La ingobernabilidad como un hecho contrario a la gobernabilidad; la ingobernabilidad como un aspecto negativo del gobierno generada por la excesiva intervención del Estado en las actividades económicas, por las diferentes problemáticas sociales y por la insuficiencia de racionalidad (Pasquino, 2002: 703-710).

Los fundamentos del término ingobernabilidad. La gobernabilidad resulta un tema sustantivo en el análisis de las diferentes vertientes, tomado en cuenta elementos como estabilidad, legitimidad y eficacia; sin embargo, es posible explicar con mayor claridad a la gobernabilidad por su contrario, la ingobernabilidad. De la ingobernabilidad se han desprendido hechos observables para explicarla, tales como: sobrecarga de demandas, déficit fiscal, insuficiencia de racionalidad. Esto trae como consecuencia: incapacidad de la autoridad, descontrol gubernamental, inestabilidad y autoritarismo. Profundicemos un poco más en estas distinciones.

Sobrecarga de demandas fundamento de ingobernabilidad. En este punto se establece la idea de que la ingobernabilidad es resultado de la incapacidad gubernamental por sobrecarga de demandas producidas por la sociedad. En la actualidad, las sociedades se encuentran inmersas en múltiples problemáticas que

se vuelven cada vez más complejas; problemas que por su propia naturaleza necesitan de la intervención estatal y de la maquinaria gubernamental para su solución. Sin embargo, el Estado y su gobierno muestran incapacidad organizativa y operacional por la saturación de problemas, en otras palabras, surge cierta disfuncionalidad por parte del gobierno.

Capacidad gubernamental frente a las necesidades sociales. La gobernabilidad se establecería en términos de la capacidad organizativa y operacional del gobierno; los diferentes problemas sociales tendrían una respuesta positiva para la sociedad. Frente a las diversas problemáticas sociales, el gobierno debe procurarse una mejor capacidad organizativa, así como también, mejores instrumentos operacionales con los que pueda dar respuesta a las demandas sociales de manera eficaz y eficiente, con esto se lograría legitimar el trabajo gubernamental frente a la sociedad.

Déficit fiscal generador de ingobernabilidad. Frente a la gran cantidad de demandas generadas por la sociedad, el Estado moderno junto con sus instituciones gubernamentales se han caracterizado por su debilidad financiera, además, de su baja capacidad de tributación; esto trae como consecuencia, responsabilidades limitadas en el ejercicio del gasto público lo que refleja una baja provisión de bienes y servicios públicos en atención a las demandas sociales.

También, el excesivo papel del Estado, en actividades económicas, políticas y sociales, provoca en sus funciones déficit fiscal. La misma sociedad ha perdido confianza en el papel del Estado como factor para mejorar la calidad de vida y el bienestar social, además, la insuficiente cantidad y la baja calidad de los servicios públicos, son desalentadores; los servicios prestados por el Estado son calificados como malos y pésimos; Estos resultados, se deben invariablemente a que el Estado atiende una gama de actividades que no le corresponden, y su gasto se destina sin razón y justificación a tareas que la sociedad no ha solicitado.

Insuficiencia de racionalidad fundamento de ingobernabilidad. Junger Habermas (1973) establece que la insuficiencia de racionalidad se debe a que el sistema administrativo se encuentra inmerso en una crisis de gestión y en una crisis de apoyo de los ciudadanos hacia su gobierno; el mismo autor, hace referencia de que la crisis de racionalidad obedece a cuatro razones: 1) el sistema económico no crea valores consumibles; 2) el sistema administrativo no genera valores racionales; 3) el sistema de legitimación no aporta motivaciones generalizadas, y 4) el sistema sociocultural no genera una motivación para la acción. La ingobernabilidad será consecuencia del capitalismo tardío, por la excesiva expansión del Estado, así como, su excesiva intervención en la economía.

La incapacidad de la autoridad es consecuencia de la ingobernabilidad, esto se puede explicar a partir del hecho de que la autoridad gubernamental es encargada de llevar a buen puerto los intereses generales de la sociedad. Las tareas encomendadas por la sociedad representan la razón del quehacer gubernamental, y de no realizarse generan incumplimiento de los intereses sociales, así como, ilegitimidad, ineficacia y poco apoyo por parte de los ciudadanos hacia la autoridad. Estos elementos al conjugarse generan ingobernabilidad.

Descontrol gubernamental consecuencia de ingobernabilidad. En este punto se hace énfasis a las contradicciones que surgen dentro del propio sistema capitalista, es decir, dentro del capitalismo surgen crisis económicas y políticas que afectan al gobierno y a la sociedad. La sociedad se ve afectada por las condiciones de crisis por lo que demanda soluciones a su gobierno, esto genera ingobernabilidad ante la incapacidad de los gobernantes para dar solución a problemas que surgen dentro del propio sistema capitalista.

La inestabilidad generadora de ingobernabilidad. Una de las principales preocupaciones de los gobiernos es por no caer en inestabilidad provocada por los cambios en el ambiente tanto interno como externo. Estos cambios se presentan de manera inesperada afectando la esfera económica, política y social, por tal razón,

el gobierno debe estar atento para poder generar acciones gubernamentales que mantengan un equilibrio entre la sociedad y el gobierno con el fin de que este último se conserve gobernando.

La gobernabilidad puede relacionarse, prácticamente, con todos los asuntos de la ciencia política y la administración pública. Por un lado, podemos destacar la gobernabilidad y su relación con las formas de Estado y las formas de gobierno, los partidos políticos, los procesos electorales etc. También, se le puede relacionar, para su análisis con los modelos de administración pública como: el modelo burocrático propuesto por Max Weber, la Nueva gerencia Pública (NGP) y la gobernanza. Cada uno de estos hechos pueden materializarse con una forma de gobernabilidad.

La gobernabilidad y la relación con las diferentes formas de gobierno. Actualmente, las formas de gobierno que se desarrollan en el mundo tienen una tendencia hacia la realización de prácticas democráticas, y son pocos los países en donde el gobierno actúa de manera autoritaria y unilateral. Sin embargo, se puede observar que los gobiernos procuran mantener cierta gobernabilidad con la forma de gobierno que se ejerza, sea democrática o autoritaria. El caso cubano puede ser un ejemplo de gobernabilidad autoritaria o negativa, es decir, de gobierno que ha sido capaz de mantenerse en el tiempo.

A manera de resumen, podemos mencionar lo siguiente, la gobernabilidad resulta un concepto complejo por los usos y amplitud de su manejo que se le ha dado en diferentes tiempos y por las diferentes corrientes de estudio. Éste concepto suele confundirse y utilizarse indistintamente con gobierno, gobernación y gobernanza, sin embargo, son conceptos interrelacionados pero con diferentes significados. La raíz etimológica de gobierno (*gubernaculum*) significa “dirigir o timonear la nave” y de gobernabilidad es la “habilidad del Gobierno”, en otras palabras; la gobernabilidad es la habilidad con que se dirige o timonea la nave. De lo anterior mencionado se puede afirmar que el gobierno es aquel complejo institucional que

conduce y dirige a la sociedad mientras que la gobernabilidad es capacidad o habilidad de ese gobierno.

Sobre el tema de la gobernabilidad, algunos autores han presentado algunas definiciones más puntuales, para Xavier Arbós y Salvador Giner se puede entender como “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”; de ésta definición, se puede observar la preocupación del gobierno por legitimarse a través de la eficacia, elementos propios de la gobernabilidad.

Por otra parte, Joan Oriol Prats entiende a la gobernabilidad como “la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno”. Justamente, el gobierno debe ser hábil al formular e implementar las políticas públicas, buscando resolver los problemas sociales de manera eficaz, teniendo como propósito el de legitimarse frente a los ciudadanos.

Para el estudio de la gobernabilidad existen cuatro grandes vertientes: a) la comisión trilateral de los 70s que observo la sobrecarga estructural del Estado; b) la que resalta los valores y procesos de la democracia; c) la de los organismos internacionales haciendo énfasis en la gobernanza, en el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; d) surgida de la comunidad europea que observa a la gobernabilidad como la gestión dirigida a elevar la calidad de los servicios y a establecer estrategias de coordinación

De la gobernabilidad se establecen algunos principios que se convierten en los pilares dentro de los cuales se desarrolla la conceptualización, y estos son: legitimidad, estabilidad y eficacia. La legitimidad surge de la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general; la estabilidad política como la previsible capacidad del sistema para durar

en el tiempo, y; la eficacia como la capacidad del gobierno por alcanzar objetivos al menor costo posible.

La ingobernabilidad se puede explicar a partir de algunos hechos observables, tales como: sobrecarga de demandas, déficit fiscal, insuficiencia de racionalidad. Esto trae como consecuencia: incapacidad de la autoridad, descontrol gubernamental, inestabilidad y autoritarismo, en términos generales ingobernabilidad. Se puede afirmar que un Estado y su gobierno presentan rasgos de ingobernabilidad al mostrarse incapaz por solucionar los problemas sociales, también, por su debilidad financiera y baja tributación, y falta de legitimidad frente a sus ciudadanos; en suma, estos hechos son rasgos propios de un Estado fallido.

1.3.- Legitimidad

La legitimidad otorgada a los gobiernos por parte de la sociedad es un componente más sobre el cual se establece el grado de gobernabilidad otorgado al gobierno. Desde los antiguos griegos existía la preocupación por el establecimiento de un Estado justo y con una buena forma de gobierno, del “buen gobierno”. El propio Aristóteles mencionaba que "nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida" (Aristóteles citado por Camou, 2001:34). En esta misma línea de estudio continúa hasta nuestros días una tradición política-filosófica que se preocupa por la justicia y la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general.

De la palabra griega *Kubernao* se derivan gobierno y gobernar que significa dirigir con el timón o “timonear la nave”. También, el gobierno puede ser definido como “el conjunto de órganos y personas a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder estatal, o dicho de una manera, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes” (Camou, 2001: 28).

Karl Deutsch menciona que cualquiera que dirija los asuntos de un país debe saber, tal como quien dirige la navegación de un barco, “como permanecer en el control; cual es la naturaleza básica y el Estado actual del país u organización que está controlado; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuales los resultados que desea obtener” (Deutsch citado por Valdés, 2007: 84).

El Estado se convierte en forma de organización social en la que se institucionalizan las relaciones de poder. Un mecanismo de regulación social que para cumplir con tal función debe, ante todo, manifestar actos de autoridad derivados del poder que le es propio; el Estado como “el monopolio de la fuerza legítima de la violencia” (Weber, 1984: 1056).

Una de las funciones políticas del Estado es el gobierno. El Estado se convierte en la institución crucial que da respuesta a las necesidades de la sociedad. El Estado se manifiesta a través de la Administración pública pues se convierte en “gobierno en acción”. José Martínez Vilchis menciona que la administración pública tiene la titularidad formal del poder; este ejercicio del poder se ve reflejado en un conjunto de acciones que el propio gobierno desarrolla para la sociedad (Martínez, 2008: 24).

Quienes se nutren de esta tradición y ven a la gobernabilidad desde el ángulo del "buen gobierno", destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la *calidad* de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se han enfatizado las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad -por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna (Camou, 2001: 35).

Uno de los pioneros en tratar el tema de la legitimidad, es el teórico alemán Max Weber; en su obra clásica “Economía y Sociedad” se aborda el asunto del poder y

los tipos de dominación, por lo que resulta relevante la legitimidad con que se mantiene estable la relación de dominación. En otras palabras, la legitimidad entendida en relación directa con la dominación y el poder político; la legitimidad como el fundamento en el que se apoya la dominación y el ejercicio mismo del poder político.

Weber entiende por poder la “probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social”, también define dominación como aquella “probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)”, de acuerdo con el autor para que se lleve a cabo el acto de dominación es necesario que un determinado número de personas tengan cierto grado de voluntad y obediencia hacia su autoridad.

Algunas de las razones por las que las personas obedecen pueden responder a los siguientes motivos: situaciones afectivas, intereses materiales o por valores racionales; de alguna manera, el afecto, el interés material y la racionalidad, determinan cada uno de ellos un tipo de dominación específico; en base a esto, Max Weber enumera tres tipos de dominación legítima: la dominación tradicional, la dominación carismática y la dominación racional. En cada uno de estos tipos de dominación se puede observar una forma de legitimidad; de acuerdo con el autor, han existido tres maneras diferentes de legitimar el poder: la legitimidad tradicional, la legitimidad carismática y la legitimidad racional.

La dominación tradicional estaría referida a la obediencia hacia la persona nombrada por la tradición o costumbre, es decir, el poder que obtuvo un mandatario se otorgo por tradición desde “tiempos inmemoriales”, bajo la creencia en la santidad de los ordenamientos. La legitimidad encuentra su espacio en esa tradición que se mantiene en el transcurso del tiempo, en el “eterno ayer”, instituido en normas. Lo cotidiano y rutinario se convierte en características de la dominación tradicional. Dos son los tipos de legitimidad basados en la tradición: la gerontocracia

que responde a la autoridad de los más viejos y el patriarcalismo referido a la autoridad que se ejerce dentro de la propia casa.

Otro tipo de dominación es la carismática y responde a ciertas cualidades extraordinarias que posee un hombre, cuyas potencias son sobrenaturales o sobrehumanas, o como un enviado de Dios. La legitimidad es producida por el carisma de una persona alcanzando el grado de jefe, caudillo, guía o líder que es aceptado por el conjunto social de manera eventual y fuera de los acontecimientos cotidianos; de alguna manera, la dominación carismática rompe con el esquema de la dominación tradicional en cuanto se encuentra fuera de lo común, rutinario y cotidiano, rompe con el pasado.

Por otro lado, la dominación racional encuentra su fundamento en los ordenamientos legales, dentro de la legalidad constituida y aceptada por el grupo social, se encuentra establecido el atributo de dominación, de quien y como ejerce la autoridad legal; la normatividad es un instrumento impersonal y objetivo legalmente constituido de forma racional, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación. En este sentido, la legitimidad para obtener el poder la determinan las leyes establecidas por los representantes del pueblo; la legitimidad se encuentra en la aceptación de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad-legal. Esta forma de legitimación es propia de las sociedades democráticas.

En los países modernos avanzados, la legitimidad encuentra su fundamento en la legalidad, de acuerdo con lo planteado por Max Weber, observación hecha en *el tipo ideal* referente a la dominación legal-racional. El origen del *tipo ideal* en el que se apoya la legitimidad explicada por Weber se encuentra en la teoría del Estado y el positivismo jurídico del siglo XIX; empíricamente, el Estado de derecho o Estado constitucional se convertía en un ejemplo de la legitimidad-racional. Sin embargo, este fundamento encontró rápidamente respuesta en los trabajos de Carl Schmitt.

Para Weber la legitimidad encuentra su fundamento en la legalidad y ambos conceptos se encuentran ligados casi hasta confundirse; por tal razón, Carl Schmitt desecha la idea de que la legitimidad se encuentre basada en la legalidad y presenta diferentes planteamientos en torno tema. La observación más importante es que dentro del Estado legislativo el gobierno se encuentra vinculado a la legalidad pero esto no significa que se encuentre vinculado a la legitimidad.

Carl Schmitt plantea que el Estado de derecho es meramente una “ficción normativa” y un vacío político; realmente, la sociedad estaba lejos de ser representada políticamente; los factores reales de poder se encontraban ausentes en el Estado constitucional. Por tal razón, Schmitt pretendió encontrar respaldo en los ciudadanos gobernados frente a las acciones del gobierno para poder hablar de legitimidad, buscaba el apoyo de los ciudadanos y no de las leyes, como establecía el derecho positivo de aquella época. Sin el apoyo del pueblo gobernado no puede existir legitimidad para el gobierno, aunque éste justifique su actuación en las leyes; la principal razón se encuentra en que el poder legislativo no representa realmente a la mayoría o intereses del pueblo.

Por otro lado, Habermas entiende que en la legitimidad “hay buenos argumentos para que un ordenamiento político sea reconocido como justo y equitativo; un ordenamiento legítimo merece el reconocimiento”. Legitimidad significa que un ordenamiento político es digno de ser reconocido (Habermas, citado por Bovero, 1985: 46). El reconocimiento, se puede establecer a través de la prestación de bienes y servicios; la prestación de bienes y servicios son fuente de legitimidad (Guerrero, 2010: 45); o de la aceptación por parte de los ciudadanos hacia sus autoridades (Arbos y Giner, 2002: 15).

La política, el derecho y la administración pública se convierten en medios estratégicos para la obtención de legitimidad y consenso (Guerrero, 2010: 47). Para Bernard Crick la política se convierte en la actividad mediante la cual se consolidan intereses divergentes dentro de una comunidad de gobierno determinada,

otorgándosele una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad (Crick citado por Guerrero,2010:48). El derecho tiene la capacidad de institucionalizar los conflictos de intereses; sustituyendo a la violencia y el recurso de las armas por un acuerdo de voluntades. Y a la administración pública le corresponde, por su propia naturaleza en una importante fuente de legitimidad para el Estado; el modelo burocrático, la nueva gerencia pública y la gobernanza se convierten en instrumentos administrativos de legitimidad, y por lo tanto, de gobernabilidad (*idem*: 50-51)

A manera de resumen, podemos decir que la preocupación por la legitimidad que se les otorga a los gobiernos se encuentra plasmada en el pensamiento de los antiguos griegos, de tal manera, la construcción de un Estado justo y con una buena forma de gobierno es un propósito desde la antigüedad. Esta misma preocupación continúa hasta nuestros días estableciendo prioridades por la justicia y la legitimidad del ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general.

La legitimidad se encuentra en relación con la dominación y el poder político, es decir la legitimidad es el fundamento en el que se apoya la dominación y el ejercicio mismo del poder político. Siguiendo este análisis han existido tres maneras diferentes de legitimar el poder: la legitimidad tradicional, la legitimidad carismática y la legitimidad racional. Dentro de la legitimidad tradicional, el poder se le otorga por tradición o costumbre desde tiempos inmemorables, bajo la creencia en la santidad de los ordenamientos. La legitimidad carismática responde a ciertas cualidades extraordinarias que posee un hombre, pudiendo ser sobrenaturales. La legitimidad racional se fundamenta en la legalidad constituida y aceptada por el grupo social, ejemplo de ello son los Estados modernos avanzados y democráticos.

Efectivamente, en los países modernos avanzados, la legitimidad encuentra su fundamento en la legalidad. La normatividad se convierte en un instrumento impersonal y objetivo, legalmente constituido de forma racional, con la pretensión

de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación. La legitimidad en la que se apoyan los Estados de derecho no es tan real como se aparenta, ya que la legalidad no significa lo mismo que la legitimidad; es decir, legalidad y legitimidad son conceptos que se encuentran ligados casi hasta confundirse, el gobierno se encuentra vinculado a la legalidad pero esto no significa que se encuentre vinculado a la legitimidad, es la sociedad quien otorga legitimidad hacia su gobierno.

Con mayor precisión, Habermas menciona que la legitimidad se logra cuando el gobierno es digno de ser reconocido. Reconocimiento obtenido a través de la prestación de bienes y servicios o de la aceptación por parte de los ciudadanos hacia sus autoridades. De tal forma que la política, el derecho y la administración pública se convierten en medios estratégicos para la obtención de legitimidad y consenso.

1.4.- Política pública

El apartado que a continuación se presenta se refiere a las políticas públicas; se toma en cuenta, en un primer momento, el origen como disciplina y como práctica gubernamental de las políticas públicas, también, se analiza de manera breve el concepto y el proceso por el que atraviesan las políticas públicas, y por último, se revisa la relación que mantienen las políticas públicas con la gobernabilidad.

Las políticas públicas establecen un origen específico, es posible contextualizar su nacimiento, en los Estados Unidos de Norteamérica, a principios de los años cincuentas; la culminación de la Segunda Guerra Mundial y la consolidación de los Estados socialistas, con regímenes autoritarios, fueron razones para establecer una *agenda de seguridad nacional* que incorporara los avances alcanzados por la ciencia y la tecnología al trabajo gubernamental.

Las Ciencias Sociales norteamericanas tuvieron un desarrollo significativo en el periodo de entre guerras; más aun, a principios del siglo XX, buscando generar ciencias que tuvieran referentes empíricos y que se alejaran de las meras especulaciones metafísicas que hasta ese momento se habían producido en el campo de las ciencias sociales. Este proyecto estuvo a cargo del profesor en ciencia política Charles E. Merriam y se enfocó en todas las ciencias sociales bajo un Consejo de Investigación; teniendo como prioridad la aplicación de métodos rigurosos de investigación, el enfoque racional tuvo un lugar privilegiado en los estudios sociales.

Harold D. Lasswell da continuidad al propósito de su maestro, Charles E. Merriam. Al igual que Merriam, Lasswell se preocupa por la necesidad de generar unas ciencias sociales que tuvieran apego con la realidad; particularmente, las tareas gubernamentales tendrían que ser apoyadas por el conjunto de ciencias que integran el campo de las ciencias sociales en general, así como también, plantea la necesidad de incorporar la racionalidad en el estudio y el trabajo conjunto de equipos multidisciplinarios en las áreas administrativas, con el fin de “resolver los problemas fundamentales del hombre en sociedad” (Laswell, 1997: 89).

Propiamente a Harold D. Lasswell se le puede identificar como el pionero de las políticas públicas, su obra de cuenta de ello. Ésta obra se escribió en el año de 1951 y tiene por título *la orientación de las políticas*; se establece, el nacimiento de una nueva disciplina a la que se denominara “ciencias de las políticas de la democracia” (*policy science of democracy*).

De esta manera, en *la orientación de las políticas*, han quedado reflejados dos objetivos de las *policy sciences* conocer mejor el proceso de la política y aumentar la racionalidad de las acciones; identificándose de esta manera un componente valorativo y un componente científico-técnico; nos encontramos ante una distinción de lo que la disciplina de las *policy science* pretenden entre ciencia de la políticas y

ciencia en las políticas: ciencia para comprender y ciencia para decidir (Aguilar, 2013:167; Canto, 2002 :62; González, 1999: 14).

Desde el inicio de las *policy science* se marcó una distinción entre *politics* y *policy*, debido a que el termino *policy* está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (*politics*), relacionándose frecuentemente a partidatismo o corrupción (Lasswell, 1997: 83). También, la *policy*, desde su nacimiento, se ha distinguido disciplinariamente de la administración pública, ya que tiene como prioridad el conocer como los gobiernos deciden. Mientras que la administración pública se presenta como mera actividad operativa, de menor complejidad. Por tal razón, la política pública se distancia y muestra superioridad frente a la administración pública (Aguilar, 2013: 172).

Cabe señalar, que dentro de la lengua inglesa existe precisión entre los vocablos *politics* y *policy*; el primero de éstos términos se emplea para referirse a las cuestiones que tienen que ver con el poder político, a la manera de obtenerlo y conservarlo, es decir, a asuntos que tienen que ver con la ciencia política; el segundo término, *policy* hace referencia a asuntos que tienen que ver con el ámbito gubernativo, propiamente, a las decisiones y racionalidad dentro de la actividad gubernamental. Dentro del castellano a las *policy science* se les ha llamado “política pública” como cursos de acción para marcar una diferencia con la palabra *politics* entendida como política con relación al poder.

Dentro de la literatura que abarca el tema de las políticas públicas podemos encontrar un buen número de definiciones que hacen referencia a éstas; sin embargo, no existe consenso al tratar de definir y explicar el término. Una definición clásica la encontramos en el trabajo de Mény y Thoenig, para los teóricos franceses, una política pública es “el producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (1982: 89).

A ésta definición se le han realizado algunas críticas por el hecho de que sólo hace referencia a la política pública como acción exclusiva del gobierno. En otras palabras, se entiende a la política pública como actividad unilineal; en la definición presentada por Mény y Thoenig se entiende a la política pública como una acción de arriba hacia abajo (*top down*); la política pública se entiende como acción estrictamente institucional-gubernamental (González, 1999:18).

La visión unilineal y unilateral de la política pública puede estar dirigida “desde arriba” (*top down*) como la acción exclusiva del Estado dirigida a cumplir con sus objetivos sociales; pero también, la política pública puede estar enfocada “desde abajo” (*bottom-up*), el esquema clásico de visión es el presentado por David Easton (1996), donde la sociedad genera una serie de demandas (*inputs*), que son procesadas por el gobierno (caja negra), para finalmente ofrecer productos (*outputs*) a la sociedad.

De esta manera, se puede considerar como política gubernamental a las acciones realizadas por el gobierno; en las viejas formas de gobiernos caracterizados por su autoritarismo, era nula la participación social, el interés público y la acción pública, el componente “público” quedaba suprimido a la mera acción del gobierno. Las políticas gubernamentales son producto de Estados carentes de gobiernos democráticos; autoritarios o totalitarios.

Desde su origen, Lasswell (1951) enfatizó el componente *democracy* a las *policy science* para marcar una forma de gobernar democrática; ésta manera de gobernar buscaba diferenciarse frente a otras formas de gobierno de corte socialista o comunista, totalitarios o autoritarios; de esta manera se entiende a las políticas públicas como una manera de gobernar democrática que se manifiesta en el interés público, la acción pública y la participación ciudadana. La política pública se puede entender como acción pública y no sólo gubernamental (Aguilar: 2013:184).

Luis F. Aguilar Villanueva, presenta algunas definiciones y las entiende como las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (2007:36). Para el mismo autor las políticas públicas son “acciones e instrumentos mediante los cuales el gobierno busca resolver los problemas públicos y realizar los objetivos de interés público, con el fin de mejorar la calidad y eficacia de la decisión gubernamental” (2013: 225).

Por otra parte, Manuel Canto Chac entiende a las políticas públicas como “cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto, 2002: 70).

Siguiendo a Miguel González Madrid, las políticas públicas son “construcciones sociales concretas que están orientadas a problemas que definen públicos concretos en situaciones concretas, los cuales son reconocidos y ordenados en el curso de trayectorias del conflicto o de la cooperación entre variados actores, hasta alcanzar los puntos de decisión dispuestos en las estructura de las autoridades públicas, pero en donde estas mismas aplican mecanismos de selectividad estructural que apuntan a garantizar mínimos de cooperación y de estabilidad social, así como la propia supervivencia de tales estructuras” (González, 1999:30).

Lo público se convierte en una característica de las políticas públicas; para Manuel Canto Chac, “lo público es la pretensión de encontrar el interés que a todos conviene” para alcanzar mencionada pretensión se han de tomar en cuenta los intereses individuales, además, no todos los individuos tienen las mismas condiciones para realizar sus intereses; lo público manifiesta a la vez la desigualdad social (Canto, 2002: 66).

La acción pública se verá reflejada en el momento en que las políticas públicas pasan por un proceso de discusión entre los diversos actores sociales y reclaman que se tome en cuenta su opinión, e incluso elaboran propuestas alternativas a las del gobierno, reivindicando su derecho no solo a opinar, sino también a decidir. La política pública se convierte en una actividad de dialogo público entre decisores e interesados sobre asuntos públicos e influye en el análisis y en la decisión de la política (Aguilar, 2013:184; Canto, 2002: 61).

Dentro de los Estados democráticos las relaciones son bidireccionales y complejas; las políticas públicas se manifiestan en múltiples procesos y entre una diversidad de actores. Miguel González Madrid (1999) defiende el estatuto “público” de las políticas justamente porque su conformación y desarrollo recorren una vasta y compleja red de espacios públicos, zonas de conexión y desconexión en las constelaciones de intereses, de flujos abiertos de intereses y filtros de selectividad estructural que, en sentido estricto, pueden facilitar su procesamiento, de la misma manera que lo pueden interrumpir o abortar.

De manera general, se han definido a las políticas públicas como *cursos de acción*; cabe agregar, que esos cursos de acción se encuentran marcados por ciertas operaciones constitutivas: 1) un conjunto de acciones intencionales y causales; 2) un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que practican el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3) un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión es fundamental para que puedan ser consideradas públicas y legítimas; 4) un conjunto de acciones a emprender que son llevadas a cabo por actores gubernamentales, por estos en asociación con actores económicos y civiles o por los mismos actores sociales mediante delegación o empoderamiento; y 5) un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, 2013:180)

El proceso de las políticas públicas

Las políticas públicas atraviesan por una serie de etapas que marcan su proceso, sin embargo, entre los diferentes autores que estudian el tema, no existe consenso alguno sobre el número de etapas que se deben establecer, este varía según sus propios criterios. El proceso ha llegado a conformarse hasta por siete etapas, que se establecen de la siguiente manera: 1) La formación de la agenda; 2) La definición del problema público; 3) La hechura o la formulación de la política; 4) La decisión entre opciones; 5) La comunicación de la política; 6) La implementación de la política; 7) La evaluación (Aguilar, 2013:188; Arellano y Blanco, 2013: 39; Canto, 2002: 70; González, 1999: 21).

Las sociedades contemporáneas atraviesan por múltiples problemas, que de alguna manera pueden considerarse como problemas complejos que necesitan ser atendidos por el gobierno y los diferentes actores que se encuentran afectados. Es a través del dialogo, entre los diferentes actores, que se determina cuando un problema tiene carácter “publico”, debido a que “no toda situación es un problema y no todo problema es público” (Arellano y Blanco, 2013: 43). De esta manera se logra establecer en la agenda un problema que requiere la intervención de la autoridad para su solución (Canto, 2002:70).

La siguiente etapa corresponde a la definición del problema; una vez que un problema se ha considerado como público y se ha establecido dentro de una agenda para su atención, son analizados sus elementos causales, componentes y consecuencias; es decir, son estudiados los posibles factores que han dado lugar a dicho problema, así como los componentes que forman parte del problema y las posibles consecuencias que este puede traer consigo mismo (Aguilar, 1996: 52). La experiencia en las tareas gubernamentales, ha enseñado a los expertos, que existe una multiplicidad de causas que pueden originar un problema público y de esa multiplicidad de causas surge una diversidad de alternativas para su solución.

Frente al problema público y una vez consideradas las posibles causas que le originaron se busca la estrategia que mejor convenga para su solución. Pueden existir problemas públicos que han surgido en diferentes contextos sociales y que pueden tener similitud en cuanto a sus causas, componentes y consecuencias; sin embargo, su solución requiere que se consideren diferentes cursos factibles de acción, de ahí, que se formulen un conjunto de estrategias alternativas que darán lugar a una política pública concreta (Arellano y Blanco, 2013: 47).

La decisión entre opciones se refiere a la elección de alguna opción de política entre las múltiples políticas que se han presentado. Las sociedades contemporáneas se han caracterizado por ser conglomerados heterogéneos; la decisión por alguna de las alternativas tendrá en cuenta los diversos contextos en los que se encuentra inmerso el grupo social que enfrenta alguna problemática tomando en cuenta que nunca se llega a una decisión óptima (Canto, 2002: 71).

Una vez decidida la política, entre las diferentes opciones, continúa la etapa de la implementación. Esta etapa se refiere a la puesta en marcha de la política; es la materialización de los estudios realizados en las etapas previas; es la realización de las decisiones consensadas por los diferentes actores sociales para la solución de un problema. Dentro de esta fase pueden observarse posibles desviaciones de la política pública, llevadas a cabo por el personal que la pone en práctica, esto a razón de sus propios intereses políticos, es posible visualizar una distancia entre lo acordado por el decisor y lo realizado por los ejecutores (*Idem*: 72).

Siguiendo el proceso de la política pública, la evaluación es la última etapa del proceso; se define como “la ubicación de la distancia existente entre los resultados esperados y los obtenidos” (*Idem*: 72). Es una valoración en términos de los objetivos establecidos y alcanzados por la política que se implemento para la solución del problema; se pueden presentar como actos normativos, apreciaciones o juicios políticos (Arellano y Blanco, 2013:52); su valoración puede expresarse en términos cuantitativos o cualitativos, dependiendo de los criterios de los

evaluadores; por tal razón, en la evaluación no existen parámetros determinados o exclusivos.

Podemos afirmar que las políticas públicas mantienen una estrecha relación con la gobernabilidad; dentro de los regímenes políticos democráticos, las políticas públicas se convierten en elementos institucionalizados que pretenden resolver problemas públicos, a través de una serie de acciones que finalmente son evaluadas en tanto a su rendimiento; por consecuencia, las políticas públicas contribuyen a generar situaciones de gobernabilidad o ingobernabilidad, dependiendo de los resultados e impactos, presentados a los diferentes actores sociales que se ven involucrados en un problema público.

Política social

La política social es indudablemente en la actualidad una política pública. El estudio de ésta tiene lugar con el surgimiento del Estado moderno, dado que la política social aparece en contextos marcados por las desigualdades sociales que se generan dentro del marco del sistema capitalista; por tal razón, el Estado despliega una serie de acciones que intentan contrarrestar los efectos negativos de las desigualdades al interior del núcleo social.

Propiamente, el término *política social* fue utilizado por primer vez en 1845, por el Alemán Robert Mohl, bajo la expresión *sozialpolitik*. Este término se usó para referirse a los aspectos de regulación con fines sociales, teniendo como propósito diferenciarse de la política jurídica imperante en aquellos momentos dentro de la teoría del Estado (Montoro, 1997: 34); de alguna manera, la política social hacía énfasis a aquellos asuntos que tenían que ver directamente con la sociedad en su conjunto, aunque de forma mínima o limitada.

A partir de entonces, la política social se ha referido prácticamente a todos los asuntos de la vida social, de forma compleja, se encuentran desdibujados sus

límites de acción en dimensiones y contenidos muy amplios. Actualmente, resulta un tanto complicado tratar de definir lo que se entiende por política social; esta dificultad se desprende del hecho de que la política social ha sido estudiada por prácticamente todas las ciencias sociales, más aun, ha sido tema de reflexión de la propia filosofía; se puede afirmar que se ha convertido en un tema multidisciplinario que ha sido abordado, también, desde distintos enfoques y con diversos significados. Por tal razón, conviene dejar claro, para nuestros fines, que nuestro análisis es a partir del papel que juega el Estado como promotor de la política social.

La política social se encuentra estrechamente relacionada con el Estado. El estudio de la política social permite comprender la forma en cómo el Estado enfrenta diferentes problemas sociales, quedando claro que no es un caso exclusivo el de la pobreza; por el contrario, la política social ha respondido a asuntos que se refieren a la salud, educación, trabajo, vivienda y asistencia social. La política social es una respuesta a asuntos que se encuentran establecidos en el cuerpo normativo de los derechos sociales.

El Estado moderno, tal como lo conocemos en la actualidad, es resultado de un proceso de evolución histórico; propiamente, su génesis moderna se establece con el advenimiento de la Revolución Francesa, en el que se establecen nuevos valores de convivencia política y social que han sido establecidos en un marco jurídico; históricamente, la Revolución Francesa se convierte en el antecedente de los primeros derechos civiles y políticos de que gozaron las personas que integran la sociedades modernas, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano acredita ésta afirmación. La formación del Estado moderno ha traído consigo mismo ciertos beneficios sociales con pretensión de universalidad.

De tal manera, la política social encuentra un sustento jurídico y político. Por un lado, encuentra su fundamento jurídico en un sistema de derechos cimentados en valores como la igualdad, la solidaridad y la integración. La política social se convierte en un derecho social que se establece dentro del marco normativo

constitucional; si bien, los planes sociales encuentran un fundamento en el derecho se convierten, también, en una palanca que generan beneficios para los grupos sociales marginados, reactivando los flujos económicos.

Por otro lado, la política social encuentra fundamento político. Al tener presente la complejidad y las contradicciones del sistema capitalista dentro del cual se encuentra integrada la sociedad, se pueden identificar diversos hechos tanto en materia: económica, política y social que afectan de manera sustantiva a las personas, sobre todo en su forma de vida material, esto se ve reflejado en situaciones negativas como la pobreza; por tal razón, el Estado moderno establece como función prioritaria la promoción de bienestar universal y la protección en condiciones de igualdad para los ciudadanos.

El Estado desarrolla políticas sociales que se ven materializadas en estrategias y cursos de acción que buscan la cohesión de la sociedad, a través de una distribución de bienes y servicios que buscan hacer frente a las desigualdades sociales; es importante señalar que la política social persigue fines colectivos y no individuales, e implica necesariamente una intervención del Estado.

Esta forma de intervención no siempre se ha llevado a cabo de la misma manera; por consecuencia, la política social ha variado a través de tiempo pues responde a las diferentes modelos por los que ha atravesado el Estado. Las propias sociedades humanas evolucionan marcando rasgos distintivos en sus formas de organización política. Es posible notar marcadas diferencias entre el Estado benefactor y el actual Estado neoliberal, así como, las políticas sociales desarrolladas dentro de cada uno de estos modelos de Estado; de esta manera, es posible observar que la protección y los objetivos de la política social varían en el tiempo.

El Estado Benefactor surge en el periodo de entre guerras y cobra auge al finalizar la Segunda Guerra Mundial, tiene como objetivos solucionar la crisis social del sistema capitalista y reparar la fractura del mercado mundial. En este sentido el

Estado tiene una relevante intervención en el fomento económico; la política social aparece como una parte de la política económica general (Moreno, 1990); es decir, en el Estado Benefactor la política social se convierte en un complemento de la política económica que busca reparar las desigualdades sociales de forma universal.

Posteriormente, el Estado Benefactor fue duramente criticado por los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra, Ronald Reagan y Margaret Thatcher respectivamente, para finalmente sustituirlo por el Estado neoliberal. El *Estado moderno*, es pues, un *Estado modesto* que deja a un lado la excesiva intervención estatal por lo que se considera conveniente una reducción de las áreas de injerencia, esto supone la minimización del aparato burocrático (Crozier, 1989). El Estado que será la continuación del Estado benefactor se encuentra inspirado en el pensamiento liberal contemporáneo; por tal razón, se le ha nombrado Estado neoliberal.

Dentro del Estado neoliberal, la política social tendrá que responder a la estrategia económica que se ha adoptado subordinándose a la misma (Palacios, 2001), existe una cierta colonización de lo social por parte de lo económico, es decir, una reducción del intercambio social a las supuestas leyes de la actividad económica (Fernández, 1998); por lo que corresponde a la política social; esta se relaciona con la política económica de manera pasiva que permita la prevención de tensiones sociales de situaciones extremas (Vilas, 1997: 945).

De manera general, se pueden mencionar tres características de la política social dentro del neoliberalismo: focalización, privatización y descentralización (Vilas, 1997: 936). El Estado neoliberal atiende de manera mínima las responsabilidades sociales, otorgándole mayor participación a los diferentes actores que integran el mercado en la solución de las demandas sociales. También, se considera que dentro de este modelo la política social no se disuelve, sin embargo, se vuelve más selectiva; es a través de políticas sociales focalizadas que se ofrece la posibilidad de utilizar los recursos escasos de manera precisa a favor de grupos determinados

y según criterios de costo-eficacia (Palacios, 2001), por lo que reduce de manera sorprendente las asignaciones de los recursos y del gasto público. Por último, se la ha dado mayor participación a los diferentes actores gubernamentales, tanto estatales como municipales, en la implementación de la política social.

Universalismo y focalización

El universalismo y la focalización son herramientas propias de la política social que permiten visualizar y determinar la forma en cómo se destinan y distribuyen los recursos hacia las personas y grupos marginados receptores de ayuda. Ambas formas de distribuir los recursos públicos, se encuentran determinados en contextos específicos; la política social de corte universalista se desarrolla específicamente dentro del Estado de bienestar; por otro lado, la política social focalizada se desarrolla en el Estado neoliberal.

Universalidad de la política social. Específicamente, la universalidad de la política social se ha desarrollado dentro del Estado del bienestar y ha tenido que ver con la forma en que el conjunto de la sociedad se beneficie frente a los problemas que intensifican las desigualdades; el desarrollo de la política social se implementa hacia el conjunto de la sociedad de manera general; por tal razón, la política social de carácter universal no se enfoca a un número reducido de personas, a algunos grupos más vulnerables, sino a toda la población. En este sentido, la política social es una respuesta a un mandato constitucional materializado en un mínimo de derechos sociales.

El Estado es el principal actor encargado de atender a los potenciales receptores de ayuda, afectados por la pobreza y marginación, a través de una serie de políticas asistencialistas que pretenden llegar al mayor número de personas en situación de pobreza; las políticas asistenciales de corte universalista se centraron en las causas del problema de la pobreza, lográndose identificar estas como: el desempleo, bajos ingresos, falta de oportunidades, falta de escolaridad etc. De esta manera, el

objetivo fundamental que se perseguía era combatir la pobreza desde su raíz para disminuirla en el futuro.

La participación del Estado benefactor ha sido negativa por su ineficiencia y por los altos costos fiscales producidos por los gobiernos autoritarios, centralistas y paternalistas; también, se puede mencionar que las actividades del Estado del bienestar son extremadamente abarcales, por tal razón, los resultados que presenta el Estado son deficitarios; en suma, el viejo patrón de configuración del Estado fue ineficaz, fomentó sociedades rentistas y burocracias irresponsables (Aguilar, 1992; Cunill, 2009).

Efectivamente, la instrumentación de políticas sociales de corte universalista arrojó consecuencias negativas. El excesivo gasto público que se destinaba a los grupos marginados, se materializó en crisis fiscal; la ineficacia con que se cubrían los programas sociales; la agudización de los problemas sociales; por tales razones, la política social de carácter universalista entra en crisis, es duramente criticada y cuestionada y sustituida por una nueva política social con herramientas propias que permitieran sobreponer las fallas mencionadas; de alguna manera, se mantendrá como objetivo volverlas más eficientes y eficaces hacia los grupos receptores.

La focalización de la política social surge en un contexto histórico que se encuentra determinado por los cambios apremiantes de los modelos políticos y económicos. La entrada en vigor de un nuevo modelo de Estado llamado neoliberal, durante la década de 1970 en los países anglosajones más desarrollados y en la década de 1980 para el caso de México, obligaba a racionalizar el gasto público, a hacer eficiente y eficaz a la política social; el Estado neoliberal lograría cubrir estos objetivos con la puesta en marcha de una política social que se centrara en la focalización de los grupos marginados.

La política social aplicada y las viejas prácticas corporativas que se establecieron durante el periodo del Estado del Bienestar buscan ser remplazadas por el inmenso

gasto económico que implicaba su mantenimiento, algunos autores como Crozier establecen que las clases más pobres siempre están a la espera de que el Estado les *otorgue más* sin que ellos realicen algún esfuerzo por cambiar su situación, además, se establecen corporaciones que están a la espera de algún beneficio a cambio de legitimar el papel del Estado.

La política social dentro del Estado neoliberal, busca restringir de manera imperante la participación corporativa, es decir, atiende el problema de la pobreza de manera personal o individualizada; los beneficios que otorga el gobierno federal se distribuyen a los sectores más necesitados de la población –forma focalizada– considerando las características individuales de cada uno de los beneficiarios.

En la actualidad ha surgido un nuevo debate en torno a la focalización y el universalismo de la política social. Las nociones de universalidad y focalización han sido enmarcadas en contextos de tiempo y espacios determinados. Sin embargo, se menciona que durante la década de 1970, los conceptos sobre la universalidad y la focalización, es decir, sobre la manera en cómo se distribuían los ingresos, no se encontraban disociados o eran excluyentes; por el contrario, la focalización y la universalidad estaban asociados sobre la redistribución con crecimiento (Sojo, 2007: 113), en otras palabras, la focalización era una herramienta complementaria en la implementación de las políticas y programas sociales de carácter universalista (Brondersohn, 1999).

Estos planteamientos se vuelven comprensibles, partiendo de la idea de que el Estado debe atender asuntos de interés general para la población como es el caso de la educación, vivienda, salud, etc. Por lo que es necesario desarrollar políticas sociales macro sociales de carácter universal que beneficien al conjunto de la sociedad; por otro lado, la atención a grupos sociales específicos con sus diversas problemáticas hacen necesario el uso de políticas focalizadas de alcance micro social que permita visualizar quiénes son y qué necesitan (*ídem*, 1999).

Por otro lado, siguiendo la misma discusión, José Antonio Ocampo asegura que la mejor focalización es la universalización ya que los mayores niveles de progresividad del gasto se encuentran relacionados con la cobertura, además, menciona que la experiencia de los países europeos que tienen un sistema de bienestar de carácter universal tienen una mejor distribución del ingreso, por tal razón, el autor propone utilizar la focalización como un complemento de la universalización (Ocampo, 2008: 37-60).

Resumiendo un poco lo anterior, podemos cerrar este apartado mencionado que la política pública no es producto exclusivo de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental o de una sociedad generadora de demandas y receptora de bienes y servicios, la política pública sólo es posible dentro de estados democráticos en el que se establecen relaciones bidireccionales y complejas. De ahí, la sugerencia de Harold D. Lasswell, en el componente *democracy* de las *policy science* para marcar una forma de gobernar democrática que se manifiesta en el interés público, la acción pública y la participación ciudadana, recordando lo establecido en su obra fundacional “*la orientación de las política*” como el nacimiento de la disciplina que se denominara “ciencias de las políticas de la democracia” (*policy science of democracy*).

De manera general, las políticas públicas se pueden entender como cursos de acción a través de los cuales se busca resolver problemas públicos y realizar objetivos de interés público con el fin de mejorar la calidad y eficacia de la decisión gubernamental; por consecuencia, las políticas públicas contribuyen a generar situaciones de gobernabilidad o ingobernabilidad, dependiendo de los resultados e impactos, presentados a los diferentes actores sociales que se ven involucrados en un problema público.

La política social es una política pública que busca responder a los a problemas sociales, quedando claro que no es un caso exclusivo el de la pobreza, por el contrario; la política social ha respondido a asuntos que se refieren a la salud,

educación, trabajo, vivienda y asistencia social. La política social encuentra un sustento jurídico y político. Por un lado, encuentra su fundamento jurídico en un sistema de derechos cimentados en valores como la igualdad, la solidaridad y la integración; el fundamento político responde a la complejidad y las contradicciones del sistema capitalista dentro del cual se encuentra integrada la sociedad y que afectan de manera sustantiva a las personas, sobre todo en su forma de vida material, esto se ve reflejado en situaciones negativas como la pobreza.

El Estado desarrolla políticas sociales que se ven materializadas en estrategias y cursos de acción que buscan la cohesión de la sociedad, a través de una distribución de bienes y servicios que buscan hacer frente a las desigualdades sociales. Es importante señalar que la política social persigue fines sociales y no individuales, e implica necesariamente una intervención del Estado.

El universalismo y la focalización son herramientas propias de la política social que permiten visualizar y determinar la forma en cómo se destinan y distribuyen los recursos hacia las personas y grupos marginados receptores de ayuda. Son tres las características de la política social dentro del neoliberalismo: focalización, privatización y descentralización. Por otra parte, el Estado del bienestar desarrolla una política social de corte universalista tratando de beneficiar al conjunto de la sociedad. El Estado debe atender asuntos de interés general para la población por lo que es necesario desarrollar políticas sociales macro sociales de carácter universal que beneficien al conjunto de la sociedad; por otro lado, la atención a grupos sociales específicos con sus diversas problemáticas hacen necesario el uso de políticas focalizadas de alcance micro social que permita visualizar quiénes son y qué necesitan.

1.5.- Corporativismo

El corporativismo se encuentra estrechamente relacionado con el fenómeno de la gobernabilidad. Así por ejemplo, uno de los trabajos fundadores en esta temática

puntualiza que el corporativismo es “relevante” en el análisis de la problemática de la gobernabilidad ya que presenta cierta implicación con la gobernabilidad democrática; para sostener tal afirmación, se parte del análisis de cómo se encuentra estructurada y organizada la sociedad civil en los Estados altamente industrializados y democratizados (Arbós y Giner, 2002:41-49). También, es importante definir y comprender al corporativismo para encontrar una respuesta a los problemas de gobernabilidad (Maestro, 1985:154).

Origen del corporativismo. El corporativismo es un fenómeno económico, político y social que encuentra su origen en la Europa del siglo XIX, tiene una fuerte influencia durante el siglo XX, hasta la actualidad (Schmitter, en Solé, 1984: 10). Inicialmente, el concepto corporativismo había sido reservado para los gremios medievales (defensores del oficio) (De la garza, 1994). Particularmente, el movimiento socialista católico creó explícitamente el concepto de corporativismo (Medina, 1995: 194). La génesis de este corporativismo estuvo marcado por el rechazo del pensamiento liberal y del pensamiento marxista (Solé, 1984: 11).

A principios del siglo XX, el corporativismo se encontró relacionado con el fascismo, totalitarismo y diversas formas de gobierno autoritarias, ejemplos de estos gobiernos como los de Mussolini, Hitler, Franco, Salazar, etc. (De la garza, 1994; Goldin, 2012: 2; Medina, 1995: 194). El corporativismo se estableció como un mecanismo de control social para fortalecer al Estado. Según la doctrina fascista las corporaciones unirían a los obreros, a los propietarios, a los técnicos, al Estado y al partido. De tal manera que estos regímenes autoritarios legitimaron su organización interna y su dominación, a través de corporaciones (Solé, 1984: 10-11).

La literatura que aborda el tema del corporativismo es abundante y presenta serias dificultades a la hora de tratar de explicar el fenómeno, como bien apuntan diversos autores: el corporativismo es un término polisémico (Audelo, xxxx); no hay *consensus* sobre un significado unívoco (Solé, 1984: 11); el corporativismo se usa para representar múltiples contextos, múltiples interpretaciones y genera mucha

discusión (Medina, 1995: 193); el corporativismo es tratado desde varias vertientes lo que genera polémica (Lanzaro, 1992: 81).

A pesar de las dificultades mencionadas, se pueden establecer algunas de las perspectivas o vertientes que se han desprendido del estudio del corporativismo. Para unos el corporativismo es entendido como una representación de intereses; por otro lado, el corporativismo es un modelo de formación política, en otras palabras, es un modelo de elaboración de políticas públicas; por último, el modelo es visto como una estructura política de las sociedades capitalistas avanzadas; o como un sistema específico de relaciones industriales, (Audelo, xxxx: 2; Maestro, 1985: 157).

El concepto de corporativismo. Se puede considerar a Philippe Schmitter (1992) como el iniciador del estudio del corporativismo moderno; la relevancia que ha tenido mencionado autor es que fue el primero en abstraer rasgos de las relaciones corporativas que muchos aceptan como vínculos entre Estado y sindicatos (u otras corporaciones) tanto en países desarrollados como en subdesarrollados, a partir de los años treinta o cuarenta (Schmittter en De la Garza, 1994:12).

De acuerdo con Philippe Schmitter (1979), el corporativismo es un “sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo constituyen están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas y reconocidas o autorizadas (cuando no creadas) por el Estado, a las que se garantiza un determinado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de tolerar la práctica de ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de peticiones y ayudas” (Schmitter en Goldin, 2012:2).

La definición que establece Schmitter sobre corporativismo hace referencia, exclusivamente, a la “representación de intereses” por lo que encontró una fuerte reacción a sus planteamientos; una de las principales críticas, la realiza Lehmbbruch

(1979), al encontrar cierta parcialidad en el análisis del corporativismo, y menciona la omisión de Schmitter a la hora en que los grupos corporativos diseñan las políticas públicas (Lehmbruch en Goldin, 2012:2).

Efectivamente, Gerhard Lehmbruch discrepa de Phillippe Schmitter; pero además, puntualiza que el corporativismo se convierte en un modelo institucionalizado de formación de política y tiene participación en la elección imperativa de los valores y en la actuación puesta en práctica de esa política (Lehmbruch en Maestro, 1985: 157; Medina, 1995: 196-197). Bajo la óptica de Lehmbruch resulta relevante el corporativismo como factor institucionalizado en la elaboración de políticas públicas, y por consiguiente, en la gobernabilidad democrática.

Tanto Schmitter como Lehmbruch son los pioneros en el estudio del corporativismo, y más que ofrecer una disyuntiva en sus aportaciones, sus trabajos resultan complementarios a la hora de realizar análisis de este complejo fenómeno. Marino Regnini, a partir de los trabajos mencionados, ha logrado resaltar las características del corporativismo al menos en contextos democráticos: la colaboración de las corporaciones con el Estado, la institucionalización de esa forma corporativa y la amplia participación en el proceso de las políticas públicas (Regnini, en Medina, 1995: 197).

Arbós y Giner realizan una distinción entre corporatismo y corporación, definiendo cada uno de ellos. Por una parte, el corporatismo se refiere a la “presencia hegemónica de las corporaciones en una sociedad dada”; por otra parte, la corporación es “cualquier institución social asociativa y formada por individuos o coaliciones para alcanzar un conjunto de fines explícitos mediante un ordenamiento de la conducta de sus miembros según criterios de jerarquía interna, coordinación imperativa y normas para el acceso, reparto, partición y exclusión diferenciales de los bienes escasos que se pretenden controlar” (2002:41-42).

Para los autores es importante distinguir entre corporatismo y corporativismo, dado que el primero hace referencia a las organizaciones formadas en contextos democráticos, de relativa autonomía y en sociedades altamente desarrolladas; el corporativismo indicaría ciertas formas de organización que se han desarrollado en regímenes de gobiernos fascistas, totalitarios y autoritarios. Estos segundos han tenido mala prensa y han sido desprestigiados, por tal razón; Arbós y Giner prefieren trabajar con corporaciones establecidas en contextos democráticos y bajo la tutela de *Estados societales*.

L. Panitch entiende por corporativismo “una estructura política en el ámbito del capitalismo avanzado, que integra grupos organizados de productores socio-económicos, a través de un sistema de representación y de recíproca interacción cooperativa a nivel dirigenal y de movilización y control social a nivel de masas”. Por otro lado, Colin Crouch prefiere definirlo como “un sistema en el cual, las organizaciones que representan intereses funcionales tratan de intermediar ejercitando el control de sus miembros en el interior de un sistema de orden complejo” (Maestro, 1985: 157).

Distinciones conceptuales entre corporativismo y neocorporativismo. De los conceptos hasta aquí referidos, podemos afirmar que el Estado se relaciona de manera sustantiva con las corporaciones. El tipo de relación que se establezca entre el Estado y las corporaciones determinará el tipo de gobernabilidad que de ahí se desprenda; el Estado es determinante tanto en la formación del *corporativismo estatal* como en el corporativismo democrático-liberal, corporativismo social o *neocorporativismo*, como se le ha llamado en la actualidad.

Para Schmitter, la legitimidad y el funcionamiento del Estado dependerían básicamente de los acuerdos entre corporaciones y Estado, distinguiendo entre corporativismo societal y de Estado. En otras palabras, la forma en que el Estado interviene en los modelos de corporativismo determina su carácter de dos modelos a saber: el *Estado corporativo* y el *Estado societal*. Se ha hecho ésta distinción porque el corporativismo se desarrolla en Estados fascistas, totalitarios o

autoritarios, al igual que en Estados democráticos (Audelo, xxxx: 9; Goldin, 2012:1-2; Maestro, 1985: 154; Medina, 1995: 202; (Schmitter, citado por De la Garza 1994: 13)).

Por otro lado, el corporativismo estatal es identificado con gobiernos fascistas, totalitarios y autoritarios, es decir, regímenes en donde es nula la democracia como forma de gobierno. Los principales rasgos de este modelo corporativo, son por ejemplo: el Estado crea un sistema asociaciones, restringe el número de asociaciones participantes, la línea que separa lo privado y lo público se diluye, y la existencia de una supuesta armonía entre los diversos intereses (Goldin, 2012:4-5); el Estado impone un número limitado de grupos reconocidos oficialmente que se relacionan con él a través de canales definidos y regulados (Collier, D., y Berins Collins, R., citados por Solé,1984:13); el propio fascismo concibe a los grupos corporativos como estructuras propias del Estado (Maestro, 1985: 154); además, existe un férreo control autoritario del Estado sobre las organizaciones con el objeto de controlarlas y subordinarlas (Medina, 1995: 195).

Los sistemas corporativos estatales trajeron como consecuencia que el término corporativismo tuviera mala prensa, se convirtió en un concepto malformado históricamente, excepcional y perverso, producto de los regímenes autoritarios, por lo que se llegó a eliminarlo en el uso sociológico y politológico (Lanzaro, 1992:79-80). La misma izquierda radical criticaba el fenómeno por considerarlo una forma más de autoritarismo y un método más sutil de explotación (Medina, 1995: 194).

El término neocorporativismo usa el prefijo *neo* para hacer referencia a una nueva forma de corporativismo, también, sirve para distinguirlo y alejarlo de los regímenes antidemocrático fascistas, totalitarios y autoritarios); Se ha podido observar que los corporativismos que han surgido en nuestra época son diferentes a las formas ancestrales procapitalistas (Lanzaro, 1992: 79; Maestro, 1985: 154). Por tal razón, los teóricos del neocorporativismo utilizan una expresión lingüística que transforma las terminaciones *ivism* en *ism* e *ismo*, para distinguir entre el viejo modelo

corporativo de ingrata memoria y el neocorporativismo (Ocampo A.R., 1992, en Medina, 1995: 196).

Justamente, es durante la década de los setenta, que el corporativismo es sacado de la “cripta” donde se encontraba sepultado. A partir de entonces el término es habitualmente usado como *neocorporativismo*, *corporativismo societal*, *corporativismo democrático* (Lanzaro, 1992: 80; Maestro, 1985: 158; Solé, 1984:11). Este modelo corporativo se desarrolla en sociedades democráticas y altamente desarrolladas; también sirve de marco a diversos modos de representación, compromisos, concertaciones políticas y sociales que se materializan a partir de entonces (Goldin, 2012:2; Lanzaro, 1992: 80).

Algunas de las características del neocorporativismo se pueden establecer a través de tres hechos observables: 1) el surgimiento de las corporaciones y su reconocimiento por el Estado como intermediarias de intereses; 2) su capacidad en la formación de las políticas públicas; 3) el control y autonomía que ejerce el Estado sobre las corporaciones. (Medina, 1995: 201-202).

Dentro de los Estados neoliberales, con sus formas de gobierno democrático-liberal, se ha desarrollado un neocorporativismo que se ajusta a éste tipo de sistema, sin que se altere algún principio del mismo orden político; el Estado respeta la configuración y representación de intereses expresadas entre los diferentes grupos que integran ese orden político (Pérez Yruela y Giner, en Goldin, 2012: 6). El Estado encuentra respaldo en esas asociaciones de intereses, sin influir en ellas (Maestro, 1985: 165); de tal manera, que el proceso de interacción entre las diferentes asociaciones sociales genera un tipo de gobernabilidad democrática, el Estado restringe su papel a mediador de intereses (Malloy 1979, en Goldin, 2012:2-3).

Neocorporativismo y políticas públicas. El Estado ya no elabora sus políticas públicas de manera unilateral, sino que establece una fuerte relación con las corporaciones para llevar a cabo dicha tarea, por lo que resulta relevante la

construcción del consenso (consensus building) y la cooperación entre los diferentes actores sociales en conflicto (Lehmbruch, en Maestro, 1985: 161; Leo Panitch, en Medina, 1995: 198); al diseñar las políticas públicas de forma conjunta se restringe la posibilidad de veto sobre ellas (Maestro, 1985: 162).

Es pertinente que el Estado otorgue autonomía a las corporaciones en su formación, concertación y negociación frente al poder público, esto permitirá una mayor eficacia en la toma de decisiones (Maestro, 1985: 164; Medina, 1995: 195); la interacción que se desarrolla entre los sujetos colectivos es de recíproca independencia (Marques-Pereira, en Goldin, 2012:5). Sin duda alguna, el Estado otorga reconocimiento, estímulo, asistencia y promoción a las corporaciones pero no se apropia de ellas, no las coloniza, y por su parte, las corporaciones no permiten su colonización (Schmitter 1982, en Goldin, 2012:5).

A manera de resumen, podemos decir que el corporativismo es una realidad que aún se sigue estudiando desde diversos enfoques, de alguna manera es un hecho persistente, de larga vida y cambiante; efectivamente, más que encontrarse enterrado, o estar desaparecido, se encuentra en constante transformación, por lo que se convierte en una herramienta conceptual útil en el análisis de la gobernabilidad.

De tal manera, la gobernabilidad encuentra base de apoyo para su explicación en el fenómeno del corporativismo. Las sociedades modernas se encuentran estructuradas y organizadas en núcleos corporativos que permiten la formación de Estados democráticos o autoritarios; la legitimidad y el funcionamiento del Estado dependen de los acuerdos que se logren establecer con las corporaciones. El fenómeno del corporativismo se encuentra presente en contextos democráticos y autoritarios, lo que puede dar lugar a corporativismos societales o corporativismos de Estado.

El origen de las corporaciones se puede ubicar en la Europa del siglo XIX, tiene un amplio desarrollo durante el siglo XX y se le puede encontrar presente en la actualidad con diferentes características de acuerdo al desarrollo de las democracias. Inicialmente, se han considerado a los grupos corporativos como formas autoritarias de organización; en otras palabras, el corporativismo se puede entender como “organizaciones de representación de intereses” que se encuentran creados, subordinados y controlados por el Estado, llamado corporativismo de Estado.

El desarrollo de las democracias, tanto en países desarrollados como subdesarrollados, han permitido nuevas formas de organización y participación con el Estado. Las corporaciones encuentran autonomía propia en relación al Estado, surgen de forma independiente y representan sus propios intereses y valores, lo que les permite participar en el proceso de elaboración de las políticas públicas generando un modelo institucionalizado propio de políticas.

Algunos de los rasgos que presentan buen número de Estados capitalistas avanzados es que se ha logrado estructurar a sus sociedades en núcleos de corporaciones que, además, de ser representantes de intereses y colaboradores en la elaboración de políticas públicas, tienen la función de legitimar y consolidar su forma de gobierno manteniéndolo bajo esos pilares a través del tiempo, esto ha dado lugar a lo que hoy se conoce como neocorporativismo, cuyo fenómeno es propio de la gobernabilidad democrática.

Consideraciones finales

La gobernabilidad en México resulta relevante en el momento de su análisis por los esfuerzos de transitar a formas de organización política democráticas, alejándose del sistema de gobierno que fue propio de un modelo autoritario. Estado, gobernabilidad, legitimidad, corporativismo y política pública son los conceptos que se convierten en el andamiaje teórico a través del cual se realizó la siguiente investigación.

El Estado se hace presente en el conjunto de instituciones de gobierno que conducen y dirigen a la sociedad mientras que la gobernabilidad será la capacidad de ese gobierno para formular e implementar políticas públicas que deben ser eficaces dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía. La preocupación por la legitimidad se reflejará como resultado de un Estado justo y con una buena forma de gobierno, digno de ser reconocido, en otras palabras, reconocimiento obtenido a través de la prestación de bienes y servicios o de la aceptación por parte de los ciudadanos hacia sus autoridades.

El Estado es una forma de organización social en la que se institucionalizan las relaciones de poder. Un mecanismo de regulación social que para cumplir con tal función debe, ante todo, manifestar actos de autoridad derivados del poder que le es propio; el Estado como “el monopolio de la fuerza legítima de la violencia”. Se ha podido constatar que el Estado moderno es resultado de una evolución histórica social, desarrollando una mejor organización y complejidad.

Justamente, el Estado se convierte en la principal arena política en donde se establecen y desarrollan los principales problemas de la sociedad políticamente organizada, para dar solución a éstos problemas el gobierno es la institución crucial que da respuesta a las necesidades de la sociedad. El Estado se manifiesta a través de la Administración pública pues se convierte en “gobierno en acción”; para tal propósito, la administración pública tiene la titularidad formal del poder; este ejercicio del poder se ve reflejado en un conjunto de acciones, propiamente, políticas públicas que el propio gobierno desarrolla para la sociedad.

La gobernabilidad se convierte en un fenómeno político que solo es posible estudiarlo dentro del Estado a partir de la estructura organizativa que toma forma dentro de núcleos corporativos y del políticas públicas que desde ahí se diseñan. Por tal razón, la gobernabilidad encuentra base de apoyo para su explicación en el fenómeno del corporativismo.

Actualmente, las corporaciones encuentran autonomía propia en relación al Estado, surgen de forma independiente y representan sus propios intereses y valores, lo

que les permite participar en el proceso de elaboración de las políticas públicas generando un modelo institucionalizado propio de políticas. Las políticas públicas se pueden entender como cursos de acción a través de los cuales se busca resolver problemas públicos y realizar objetivos de interés público con el fin de mejorar la calidad y eficacia de la decisión gubernamental; por consecuencia, las políticas públicas contribuyen a generar situaciones de gobernabilidad o ingobernabilidad, dependiendo de los resultados e impactos, presentados a los diferentes actores sociales que se ven involucrados en un problema público.

También, de la política pública podemos decir que no es tarea exclusiva de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental y tampoco de una sociedad generadora de demandas, receptora de bienes y servicios, más aún; la política pública es producto de la suma de los diferentes actores sociales de esta manera sólo es posible dentro de Estados democráticos en el que se establecen relaciones bidireccionales y complejas. De ahí, la sugerencia de Lasswell, en el componente *democracy* de las *policy science* para marcar una forma de gobernar democrática que se manifiesta en el interés público, la acción pública y la participación ciudadana.

La política social es una forma particular de política pública que busca responder a los problemas sociales, quedando claro que no es un caso exclusivo el de la pobreza, por el contrario; la política social ha respondido a asuntos que se refieren a la salud, educación, trabajo, vivienda y asistencia social. La política social encuentra un sustento jurídico y político. Por un lado, encuentra su fundamento jurídico en un sistema de derechos cimentados en valores como la igualdad, la solidaridad y la integración; el fundamento político responde a la complejidad y las contradicciones del sistema capitalista dentro del cual se encuentra integrada la sociedad y que afectan de manera sustantiva a las personas, sobre todo en su forma de vida material, esto se ve reflejado en situaciones negativas como la pobreza.

El universalismo y la focalización son herramientas propias de la política social que permiten visualizar y determinar la forma en cómo se destinan y distribuyen los recursos hacia las personas y grupos marginados receptores de ayuda. Son tres las características de la política social dentro del neoliberalismo: focalización, privatización y descentralización. Por otra parte, el Estado del bienestar desarrolla una política social de corte universalista tratando de beneficiar al conjunto de la

II.- LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

Ya se ha mencionado que el Estado se manifiesta a través de un conjunto de instituciones de gobierno que conducen y dirigen a la sociedad mientras que la gobernabilidad es la capacidad de ese gobierno para formular e implementar políticas públicas que deben ser eficaces dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía. Tomando en cuenta las consideraciones conceptuales expuestas dentro del capítulo anterior, en el siguiente capítulo se describen dos grandes paradigmas de gobernabilidad que abarcan de la revolución de 1910 y la propia Constitución Política de 1917, pasando por la reforma del Estado mexicano, hasta la actualidad; podemos mencionar que en México se han presentado diferentes formas políticas de gobernar que traen como resultado diferentes paradigmas de gobernabilidad, aunado a los elementos que explican a la gobernabilidad, es importante mencionar los diferentes modelos de Estado y el sistema presidencial que ha correspondido a esos modelos, ya que describen perfectamente los paradigmas de gobernabilidad, siendo elementos fundamentales la legitimidad, estabilidad y eficacia, y de manera relevante, el papel que han jugado las corporaciones en el logro de la gobernabilidad.

2.1.- Viejo paradigma de gobernabilidad; la gobernabilidad autoritaria

En México se ha desarrollado un viejo paradigma de gobernabilidad, que bien se le puede llamar, por los rasgos que le definen, como de “gobernabilidad autoritaria” (Aguilar, 2013); este paradigma se contextualiza de la Revolución mexicana hasta la década de los 70’s, de alguna manera el “contexto hace la diferencia”, al menos por su temporalidad, entre los paradigmas aquí expuestos. Para comprender un poco mejor sin llegar a la exhaustividad, es necesario mencionar algunas de las características del Estado de bienestar mexicano, así como, la gobernabilidad dentro del sistema presidencial y los componentes en los que se apoya este fenómeno para una mejor comprensión.

2.1.1.- El Estado benefactor mexicano

El periodo revolucionario se caracterizó por una fuerte crisis de gobernabilidad, más aun, la serie de crisis vividas al interior del país, provocaron ingobernabilidad. La ingobernabilidad se manifestó por la inestabilidad política que generaban las luchas entre los diferentes caudillos militares y sus respectivos ejércitos por conseguir el control político del país; también, la legitimidad que lograba establecer el caudillo vencedor, al frente del gobierno, se establecía por periodos de tiempo muy cortos y provenía, principalmente, del reconocimiento del país vecino del norte, más que de la sociedad mexicana.

Después de la Revolución de 1910, periodo de ingobernabilidad, se comenzó a institucionalizar al país y a reconstruir su sistema político. Los jefes militares reconocen como prioridad imperante la de comenzar a estabilizar al país, y por lo tanto, dejar las armas y crear instituciones a través de las cuales se pueda acceder al poder político; además, era necesario la creación de instituciones económicas que generaran crecimiento y desarrollo al interior del país. El propósito de los caudillos militares fue generar estabilidad, legitimidad y eficacia, es decir, se buscó la gobernabilidad a través de las instituciones.

De tal manera, una de las primeras instituciones creadas, durante el periodo revolucionario, es la Constitución de 1917. Frente al desacuerdo vivido entre las diferentes fuerzas políticas dirigidas por los caudillos militares, los constitucionalistas lograron establecer dentro de la Carta Magna las reglas que se tendrían que seguir para la conducción del país; cabe señalar, que no todas las fuerzas políticas se encontraban representadas en el Constituyente, como ocurrió con las fuerzas agrarias. Las normas positivas establecidas en materia política, económica y social se convirtieron en preceptos constitucionales que darían lugar a un tipo de Estado benefactor interventor.

Justamente, la creación de la Constitución de 1917 permitió establecer las bases políticas, económicas y sociales que se convirtieron en el marco jurídico dentro del

cual encontró fundamento el nuevo Estado de carácter benefactor; por consiguiente, se establecieron, por primera vez, los principales sustentos del Estado benefactor con los que se conduciría el país hasta su próxima reforma. Se debe agregar que, en el contexto internacional comenzaron a surgir nuevos modelos de Estado benefactor con la finalidad de responder a las crisis económicas que se estaban viviendo en diferentes países, así por ejemplo: la NEP en la URSS y el *New Deal* estadounidense.

Al transcurrir el tiempo, también, el Estado mexicano se vio influenciado por las ideas interventoras de John Maynard Keynes. El economista inglés observó las imperfecciones del mercado y llegó a la conclusión de la necesaria participación del Estado en la economía con la finalidad de corregir los desajustes que se presentaban en el mercado, y así mantener un crecimiento económico. Tanto los instrumentos de intervención utilizados en otras partes del mundo -*NEP* y el *New Deal*-, así como el modelo de Keynes, fueron implementados en México adquiriendo ciertas características que lo distinguirían de otros modelos, ya que se desarrolló un modelo propio para las condiciones por las que atravesaba el país.

El Estado benefactor mexicano, de inspiración keynesiana, se vio materializado en lo económico, político y social bajo el modelo denominado Modelo de Sustitución de Importaciones (ISI); el propósito de la implementación de este modelo era salir de la crisis políticas y económicas que provocaron los movimientos militares, por tal razón, para los gobiernos posrevolucionarios era sustantivo iniciar el desarrollo económico y establecer la gobernabilidad política al interior del país, basada en la estabilidad social.

Efectivamente, dicho modelo pretendió la industrialización del país con el respaldo de la Secretaría de economía que facilitó la creación de instituciones bancarias y crediticias como el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), Nacional Financiera (1933) y el Banco Ejidal (1939). También se nacionalizaron las industrias petroleras

(1938) y ferroviarias (1937) otorgando las respectivas indemnizaciones, ya que éstas empresas se encontraban en manos de empresarios extranjeros.

Junto a la nacionalización y la creación de instituciones financieras, el gobierno brindó un fuerte respaldo a todas las industrias del país, el propósito fue la industrialización interna que serviría como palanca para el crecimiento y desarrollo del país. De hecho, se buscó mejorar la balanza comercial pues hasta ese periodo se mantenía un déficit comercial, las importaciones superaban a los pocos productos que se podían comercializar en el extranjero; además, la autosuficiencia alcanzada por el mercado nacional permitiría terminar con los lazos de dependencia hacia el exterior.

Por tal razón, dentro de las alternativas en materia de política económica se desechó la posibilidad de implementar un modelo de libre mercado, además, el sistema capitalista en general estaba entrando en una fuerte crisis, debido a la aplicación de este modelo en la mayor parte de los países capitalistas; ésta crisis desembocó al final de la década de 1920, con mayor repercusión en los Estados Unidos de Norteamérica. A causa de todo esto, se decidió intervenir en la economía a través de políticas que permitieran la amplia participación gubernamental en las actividades económicas, y por consecuencia, un gobierno que sirviera de árbitro regulador de las actividades que se realizaban dentro del mercado.

De alguna manera, el Estado mexicano estableció una postura paternalista y protectora. Las incipientes industrias nacionales recibieron el apoyo oportuno del gobierno, en forma de incentivos para los sectores del comercio y la manufactura; algunas empresas recibieron subsidios y estímulos para volverlas estables y competitivas. También, se establecieron una serie de impuestos a los productos extranjeros y un rígido control sobre el comercio internacional para aventajar la competencia generada del exterior.

Los trabajadores tuvieron, también, el amparo del Estado bajo el velo de justicia social. Las políticas sociales implementadas durante este periodo buscaron el bienestar de los trabajadores, a través de una serie de servicios y prestaciones que eran subsidiados por el gobierno, el gasto público se elevó considerablemente durante ésta etapa. Para los empresarios la medida de beneficio no sería muy diferente pues en ocasiones se les exentaba de pago de impuestos, contaban con servicios subsidiados y tenían la garantía de una mano de obra barata. De tal manera, el Estado logró legitimarse frente a patrones y trabajadores a través del gasto público que se destino a ellos, con lo cual asumía una figura paternalista.

A pesar de los apoyos recibidos, bajo la mano protectora del Estado, las empresas que lograron industrializarse fueron capaces de llevar sus productos a otros mercados. México exportaba principalmente petróleo, productos derivados de la minería y algunos químicos; por otro lado, el campo mexicano no tuvo el mismo apoyo, de hecho, se realizaban transferencias de recursos provenientes del campo hacia la industria, manifestándose cierta explotación del trabajo agrícola; teniendo en cuenta estas acciones, la economía se logró planificar y dirigir dentro del país.

Resumiendo lo anterior, podemos afirmar que en México se ha desarrollado un viejo paradigma de gobernabilidad con rasgos autoritarios; durante el periodo de la Revolución mexicana, al interior del país, se generaron una serie de crisis que provocaron ingobernabilidad; por tal razón, era necesario institucionalizarlo, reconstruyendo el sistema político-económico con el propósito de generar la anhelada estabilidad, legitimidad y eficacia, bases ausentes pero necesarias para la gobernabilidad del Estado mexicano. Efectivamente, la Constitución de 1917 fue una de las primeras instituciones creadas durante el periodo revolucionario; el Constituyente de ese mismo año, estableció dentro de la Carta Magna las bases políticas, económicas y sociales que se convirtieron en el marco jurídico dentro del cual encontró fundamento el nuevo Estado de carácter "Benefactor", además, del propio sistema político presidencial. De manera general, en la Constitución mexicana se lograron establecer los principales fundamentos para desarrollar una

governabilidad democrática al interior de país, no obstante, se volvió letra muerta por la manera en que los gobiernos llevaron a cabo la gobernación del país. La fuerte intervención y las amplias tareas que llevó a cabo el Estado benefactor mexicano lograron la reconstrucción del país en materia económica, política y social. La economía del país se desarrollo bajo un modelo denominado Modelo de Sustitución de Importaciones (ISI); en materia política se reestructura todo el sistema y se crean nuevas instituciones con la finalidad de generar un ambiente de estabilidad; y en lo social, las políticas sociales que desarrolla el gobierno se centraran en la erradicación de la pobreza, bajo un esquema de universalidad se logra legitimar el papel del Estado.

2.1.2.- La gobernabilidad del presidencialismo mexicano

En México se desarrolló un sistema político presidencial que trajo como consecuencia un paradigma de gobernabilidad autoritario. Paradójicamente, el experimento político-gubernamental desarrollado dentro del país trajo resultados negativos; contrariamente, a los resultados que se había presentado en los Estados Unidos de Norteamérica, país que dio nacimiento al sistema político presidencial. Esta diferencia, en cuanto a resultados, se debe a que en México no se desarrolló un sistema presidencial como tal sino que derivó en lo que se ha llamado “presidencialismo autoritario”; veamos un poco acerca del sistema presidencial.

El sistema político presidencial encuentra sus orígenes teóricos en autores clásicos como John Locke y Montesquie. Por un lado, John Locke en su *Ensayo sobre el gobierno civil* establece la teoría de división de poderes, sus razones y objetivos; por otro lado, Montesquie en su obra *El espíritu de las leyes* menciona la importancia de la división de poderes. Tanto Locke como Montesquie establecen una separación funcional de poderes y tienen en mente la negativa a estructuras en las que el poder político se encuentra concentrado en un solo individuo, de ahí la razón de construir formas de gobiernos en las que se establezcan claras

divisiones en el poder gubernamental, estas forma de gobierno se han materializado en los sistemas políticos presidenciales (Espinoza, 2007: 183).

A partir del enfoque sistémico propuesto por Ludwig Von Bertalanffy (1975), David Easton desarrolló el “enfoque sistémico de la política” y presentó una definición politológica sobre sistema político. El teórico norteamericano entiende al sistema político como “el conjunto de pautas de interacción por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad, las más de las veces esas asignaciones son aceptadas por la mayor parte de sus integrantes como autoritarias (y autorizadas en razón de tal aceptación)” (Easton, 1965:138).

La precisión conceptual proporcionada por David Easton permite comprender los actuales sistemas presidenciales. De esta manera tenemos que el sistema presidencial se puede identificar porque el Presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno, esta forma de gobierno surge en los Estados Unidos de Norteamérica en 1787 y establece una clara división de poderes entre el ejecutivo, legislativo y judicial que es acompañada por una separación en cuanto a funciones que se establecen en la Constitución (Caminal, 1996: 436; Lleixa, 1996: 433; Carpizo, 1979:15; Espinoza, 2007:189).

Del sistema presidencial se pueden enumerar algunas características:1) existe un poder unitario; 2) el Presidente es electo por el pueblo; 3) el Presidente nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado; 4) el Presidente y sus secretarios no pueden ser miembros del Congreso; 5) el Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso; 6) el Presidente no puede disolver al Congreso pero el Congreso no puede darle un voto de censura; y 7) el poder ejecutivo no está dividido entre el Jefe de Estado y el jefe de Gobierno sino recaen en la misma persona (Carpizo, 1979: 14; Amparo, 2003: 40).

Sistema político en México, el presidencialismo mexicano. Recurrentemente se afirma que México ha sido y es un sistema político presidencial, sin embargo, se ha

marcado notablemente una diferenciación entre un *sistema presidencial* y lo que conceptualmente se ha llamado *presidencialismo*. El propio término presidencialismo denota ciertos rasgos de autoritarismo por parte del Presidente de la República (Guerrero, 2012:39), así como, la supremacía del ejecutivo federal sobre los poderes legislativo y judicial y la inexistencia del federalismo (Espinoza, 2007:189).

Jorge Carpizo (1976) presenta una obra, ya clásica, *el presidencialismo mexicano*; dentro de ésta obra, el autor señala las principales facultades constitucionales con las que cuenta el Presidente de la república, además, destaca ciertas facultades metaconstitucionales que lo hacen el hombre fuerte de su época. En suma, las fuentes de poder real del presidencialismo mexicano se encuentran en la Constitución, pues, establece elementos de control y supremacía sobre el poder legislativo y el poder judicial.

Rosique menciona que “en el caso mexicano, para lograr la unidad después de la Revolución, se le dieron atribuciones de excepción al poder Ejecutivo, con lo que se afianzó la forma de gobierno presidencialista, en un país en donde el caudillaje y los cacicazgos fueron instituciones practicadas por siglos” (1999:103). *¡Las horas que usted diga señor presidente!* Esta es una de tantas expresiones con las que se podría calificar al hombre más poderoso del país. El presidente de la república tiene poderes excepcionales tanto de hecho como de derecho y los convierten en el “hombre fuerte” durante 6 años (Rosique, 1999: 103). También, el presidente de la república era jefe real del PRI y podía designar y remover a los gobernadores (Carpizo, 1976: 190-198).

Al menos durante buena parte del siglo pasado, en México se desarrolló una forma de gobierno autoritaria, conocida como “el presidencialismo mexicano”. Luis F. Aguilar menciona de manera ilustrativa las principales características de este viejo paradigma de gobernabilidad, destacándose: el control del gobierno federal sobre el ámbito municipal y estatal; un estilo de decisión con amplia autonomía y

discrecionalidad; la gestión pública fue la primera fuente de legitimidad del gobierno; gestión directa de la políticas por razones de superior control y de mayor visibilidad de la acción gubernamental en busca de consenso y apoyo; fuerte regulación de las conductas económicas; énfasis en la gestión pública mediante jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente designados; descuidos en los costos de las decisiones de gestión pública (Aguilar, 2013: 32-36).

De la supremacía del gobierno federal podemos decir que se mantuvo un estricto control sobre el ámbito estatal y municipal; tanto el gobierno estatal y municipal se veían subordinados a las decisiones del gobierno federal, principalmente, al presidente de la república; las prioridades de gobierno y los asuntos públicos eran considerados como temas nacionales, por tal razón, su tratamiento se establecía a partir de una agenda federal dejando fuera las distintas necesidades de las comunidades locales. El gobierno federal se sobreponía en materia administrativa sobre los ámbitos de gobierno tanto estatal como municipal generando un buen margen de centralización gubernamental y administrativa (Aguilar, 2013:32; Guerrero, 1991:7).

Un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. Una característica fundamental del viejo paradigma autoritario es la autonomía del gobierno frente a los ciudadanos; autonomía que se veía reflejada en el momento de tomar decisiones ya que éstas eran de manera unilateral dejando a un lado la participación pública, la discusión y concertación entre los diferentes actores sociales. Las políticas gubernamentales se convertían en un instrumento discrecional debido al ocultamiento en el manejo de los recursos públicos y en la manera en que los gobernantes tomaban sus decisiones prioritarias de gobierno.

Luis Aguilar Villanueva menciona que la gestión pública fue la primera fuente de legitimidad del gobierno. La eficacia de la acción gubernamental se convirtió en el principal instrumento de legitimidad del gobierno mexicano (Aguilar, 2013: 33); sin

embargo, es necesario considerar que en la mayoría de las ocasiones el gobierno desconocía los problemas sustantivos que afectaban a la sociedad en general; las políticas gubernamentales se encaminaron a resolver demandas y problemas de carácter clientelar. El gobierno privilegió una “política de masas”, los grupos sociales organizados en grandes corporativos mantenían un margen de superioridad frente a los ciudadanos independientes y sin afiliación alguna, los beneficios así se expresaban.

Durante el presidencialismo mexicano se prefirió la gestión directa de las políticas de gobierno por razones de control y también de mayor visibilidad de la acción gubernamental; efectivamente, las políticas fueron elaboradas exclusivamente por el gobierno, esto arrojó como consecuencia cierto grado de ineficacia en la acción gubernamental, como resultado de la baja participación ciudadana y del incremento de la burocratización administrativa. También, el gobierno estatal y municipal se encontraban subordinados a las decisiones del gobierno federal y se hizo visible una fuerte centralización gubernamental y administrativa (Guerrero, 1991:7). Por otro lado, se minimizó tanto la esfera pública que fue confundida con la esfera gubernamental.

Otra característica decisiva fue la fuerte regulación de las conductas económicas; dentro de la Constitución de 1917, el artículo 27 establecía de manera precisa las facultades que al Estado le correspondían en materia económica; efectivamente, el Estado intervino, prácticamente, en todo el campo económico. Después de la revolución, fue apremiante que el gobierno otorgara protección al capital nacional y a la incipiente industria, sin descuidar la defensa de los derechos y el compromiso que se había establecido hacia los trabajadores, todo esto se hizo posible a través de políticas económicas regulatorias (Aguilar, 2013: 34); esto le originó, al gobierno mexicano, una forma y carácter y paternalista.

También, se llevó a cabo una gestión pública jerárquica, de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado. El gobierno federal mantuvo un estricto control

sobre el ámbito estatal y municipal que se cohesionaron por una cadena de adhesiones y compromisos personales; efectivamente, los gobernadores eran elegidos por el presidente en turno, de tal manera que se establecían estrechos lazos de lealtad hacia el ejecutivo federal; de la misma manera, el gobernador influía en la elección de presidentes municipales; esto, además, traía como resultado una manera antidemocrática de hacer política.

En buena medida se generó un tipo de gobernabilidad que le otorgó estabilidad al gobierno, pues tenía como fundamento la lealtad y fidelidad que se ejercía, prácticamente, en toda la estructura gubernamental al presidente de la república. En otras palabras, la posibilidad que tenían los gobernadores y presidentes municipales de plantear propuestas de gobierno diferentes a las del ejecutivo eran completamente nulas, debido a que corrían el riesgo de quedar eliminados de la política nacional. La lealtad permitió, a los diferentes actores políticos, seguir participando en el gobierno y dio a la política nacional cierta gobernabilidad basada en premios y castigos.

El último punto se refiere al problema de la ineficiencia en que incurrió el presidencialismo mexicano; esto se debió principalmente al descuido de la dimensión de los costos de las decisiones de gestión pública (Aguilar, 2013:35). Bajo un esquema benefactor altamente intervencionista, la política social distributiva condujo a un enorme gasto, esto trajo como consecuencia déficit fiscal; efectivamente, las políticas gubernamentales encaminadas al combate a la pobreza resultaban altamente costosas, entre otras razones, por su carácter universal.

Resumiendo lo anterior, podemos mencionar, que el sistema presidencial norteamericano fue el modelo base del presidencialismo mexicano, sin embargo, derivó en un presidencialismo con rasgos de autoritarismo por parte del ejecutivo federal y una marcada supremacía sobre los poderes legislativo y judicial. La gobernabilidad autoritaria del sistema político mexicano se caracterizó por las facultades constitucionales y ciertas facultades meta-constitucionales que poseía el presidente, estas características, lo hacen el hombre fuerte de su época;

indiscutiblemente, el presidente de la república ejercía control sobre los ámbitos de gobierno estatal y municipal, además, de que tomaba las decisiones gubernamentales de manera autónoma. De lo anterior, se puede afirmar que la gobernabilidad durante el presidencialismo carecía de prácticas democráticas, a pesar de esto, se generó un tipo de gobernabilidad que le otorgó estabilidad al gobierno, pues tenía como fundamento la lealtad y fidelidad que se ejercía en toda la estructura gubernamental hacia el presidente de la república. Teniendo en cuenta que los gobernadores eran elegidos por el presidente en turno se establecían estrechos lazos de lealtad hacia el ejecutivo federal, de la misma manera, el gobernador influía en la elección de presidentes municipales, esto implicaba la nula participación de la sociedad en la elección de sus gobiernos.

2.1.3.- ¿Políticas públicas o políticas gubernamentales?

Hablar de las políticas públicas en México es una cuestión que se encuentra estrechamente relacionada con el modelo de Estado, el sistema político de gobierno y la sociedad civil. El desarrollo de estas categorías nos permiten afirmar que dentro del viejo paradigma autoritario no existen las políticas públicas; por el contrario, exclusivamente, la acción del gobierno se establece en políticas gubernamentales.

De forma imperante, las políticas públicas, únicamente, se pueden desarrollar en sistemas de gobierno democráticos, es decir, en la pluralidad de opiniones, mismas que deben ser contrastadas en la arena pública mediante un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias. Las políticas públicas no pueden existir allí donde las voces contrapuestas no son toleradas, donde el disenso es acallado y donde se privilegia la acción gubernamental autoritaria. Por el contrario, prosperan allí donde existe la multiplicidad de ideas y puntos de vista, es decir, en una democracia no sólo representativa (centrada en el voto), sino deliberativa y ampliamente participativa.

Como característica del gobernar del gobierno autoritario tenemos que se guía por intereses grupales o individuales bien localizados, que podrían o no ir en línea con el interés general. El gobierno por políticas públicas, en cambio, gira en torno de aquellos asuntos de interés público, entendido como el equilibrio de intereses en función última del bien común. Es decir, se trata de gobiernos que se ocupan de los problemas realmente públicos y no de atender las necesidades de ciertos grupos dentro del gobierno.

La política de gobierno en materia social

Ya se ha mencionado que durante el periodo posrevolucionario, México siguió una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con una fuerte intervención del Estado en todas las facetas de la economía. En este esquema, fuertemente influenciado por el pensamiento keynesiano, la política social se ligó al desarrollo económico a través de la creación de empleos en el sector formal; los trabajadores estaban protegidos por leyes laborales consagradas en la Constitución de 1917, y contaban con salarios mínimos, seguridad social y vivienda; las políticas sociales tuvieron rasgos universalistas pues se atendían los problemas de pobreza de manera general, es decir para toda la población carente de los recursos mínimos de subsistencia.

De acuerdo con el paradigma de la modernización, conforme se expandía el sector urbano-industrial, se esperaba que absorbiera los sectores tradicionales y atrasados de la sociedad, subiendo los estándares de vida material a través de ese proceso. De esta manera, la agricultura de subsistencia estaba destinada a la extinción, presuponiendo la asimilación de grupos indígenas. La redistribución de la tierra se extendió gradualmente y servía como mecanismo para apuntalar la legitimidad política.

En el sector agrícola, los recursos públicos se canalizaban primordialmente a agricultores de gran escala y, en menor medida, a campesinos con potencial

comercial, quienes se beneficiaron de proyectos de riego, créditos subsidiados, tecnologías de la revolución verde y apoyos para la comercialización de productos agrícolas. Controles de precio sobre alimentos básicos servían en los hechos como un subsidio a la población urbana y como un medio para transferir el superávit del campo a la ciudad. La educación primaria era la única área donde se buscó enérgicamente la cobertura universal, aun en zonas rurales.

Las aspiraciones de construir un Estado de Bienestar universal, a imagen de los países más desarrollados, permaneció como una meta fundamental. Sin embargo, una estructura social dual y segmentada surgió durante el periodo de la ISI. Por una parte, los obreros industriales sindicalizados, funcionarios públicos y personal militar disfrutaban de muchas de las mismas prestaciones sociales que sus contrapartes en Europa y América del Norte, con la excepción notable del seguro de desempleo.

Cuando Luis Echeverría llegó a ser Presidente en 1970, enfrentó la tarea difícil de recuperar la legitimidad política (sobre todo después de la masacre de Tlatelolco en 1968), reiniciar el proceso de crecimiento económico y confrontar los problemas extendidos de descontento social, inequidad y marginación. Su respuesta fue una estrategia de desarrollo conocida como “desarrollo compartido”, que implicaba un aumento dramático en el gasto público, financiado por medio de un aumento en préstamos de bancos internacionales.

De esta manera, no sólo se expandieron las políticas sociales convencionales en áreas de salud, educación, vivienda, seguridad social y subsidios alimentarios, sino que programas nuevos y hasta cierto punto “focalizados” también se introdujeron, enfocados en los grupos sociales hasta entonces excluidos, en particular los pobres rurales. El más importante de éstos fue el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el cual reflejaba el discurso de necesidades básicas del Banco Mundial, con un enfoque en las zonas rurales marginadas, donde buscaba incrementar los estándares de vida y la productividad agrícola.

La expansión de las políticas sociales siguió durante el sexenio de López Portillo (1976–1982), especialmente tras el descubrimiento de grandes reservas de petróleo mexicano, reduciendo la presión para asegurar la disciplina fiscal. En este contexto, fueron introducidos dos programas de desarrollo rural adicionales: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

En el discurso oficial asociado con el primer programa, se entendía la pobreza como un fenómeno fundamentalmente rural, en gran medida equivalente a la “marginación”, y vista como “el resultado de los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada entre 1940 y 1970” (Ordóñez, 2002: 172). Por lo tanto, Coplamar también adoptaba el enfoque de necesidades básicas del Banco Mundial, proporcionando servicios públicos básicos e infraestructura a zonas rurales marginadas.

Por su parte, el Sistema Alimentario Mexicano usó controles de precio y subsidios del lado de la oferta para estimular la producción agrícola en un esfuerzo por lograr la autosuficiencia alimentaria a nivel nacional. Aunque posteriormente estos tres programas serían desechados tras la crisis de la deuda de 1982, su experiencia sirvió como un importante antecedente a los programas focalizados contra la pobreza que surgieron a finales de los ochenta y en los noventa.

En general, las políticas sociales implementadas durante el periodo ISI llevaron a mejoras significativas en los estándares de vida de grandes sectores de la población mexicana (Ordóñez, 2002). De acuerdo con Hernández y Velázquez (2003), la incidencia de pobreza por ingresos a nivel nacional bajó de 73% en 1964 a 42% en 1971. Para finales de este periodo, se había construido un sistema de bienestar fragmentado, con subsidios a alimentos para toda la población, con una tendencia hacia el universalismo en áreas de salud básica y educación, así como subsidios a la vivienda y pensiones para trabajadores sindicalizados, funcionarios públicos y las fuerzas armadas (Valencia, 2003).

Resumiendo, podemos mencionar, que el sistema presidencial impidió la existencia de políticas públicas pues la acción del gobierno se establece, exclusivamente, en políticas gubernamentales. De forma imperante, las políticas públicas únicamente se pueden desarrollar en sistemas de gobierno democráticos, es decir, en la participación activa de la sociedad materializada en la arena pública. De tal manera, la política gubernamental en materia social busco el bienestar de los grupos corporativos, más que de la sociedad en general, a través de una serie de servicios y prestaciones de corte universalista, lo que trajo como consecuencia un fuerte gasto público que si bien se convirtió en un fuerte generador de estabilidad y legitimidad, con lo cual se desarrolló invariablemente una gobernabilidad autoritaria, contraria a la promulgada intención de la Constitución mexicana, convirtiéndose en letra muerta.

2.1.4.- Legitimidad autoritaria-unilateral

Se ha mencionado, que la legitimidad encuentra su fundamento en la legalidad, convirtiéndose en un instrumento impersonal y objetivo, legalmente constituido de forma racional y es producto elemental de cualquier Estado de derecho, además, la legitimidad se obtiene cuando el gobierno es digno de ser reconocido por las tareas que ha realizado y son aceptadas por los ciudadanos, en otras palabras, las políticas públicas tienen buen grado de aceptación por su eficiencia y eficacia con que son aplicadas.

Frente a las consideraciones mencionadas, se puede señalar que la legitimidad fue autoritaria y unilateral; también, este tipo de legitimidad se convirtió en uno de los factores que generaron la gobernabilidad autoritaria del sistema presidencial. Si, bien el Estado es la institución crucial que da respuesta a las necesidades de la sociedad, manifestándose a través de la Administración pública pues se convierte en “gobierno en acción”, tenemos que la conformación de ese gobierno no se apegó a ningún principio legal, sino que los gobiernos se establecieron por decisión del

presidente; por consiguiente, el Estado se encontró fuera de la legalidad pero con cierto grado de legitimidad.

Miguel Guerrero señala que el presidencialismo y partido político hegemónico (PRI) han sido las organizaciones políticas responsables de mediar ente el Estado y la sociedad, lo que ha traído consecuencias tanto para el Estado como para la sociedad: para el Estado, el fortalecimiento de su legitimidad, y para la sociedad, ser las únicas instancias facultadas para posibilitar su acceso a la justicia social (Guerrero, 2012:56). Cabe señalar, que los ciudadanos se integraron dentro del PRI a través de corporaciones específicas, pero, a su vez éste partido se encontraba subordinado al presidente de la república; por tal razón, la sociedad no se daba la tarea de legitimar a su Estado, eran los grupos corporativos al interior del PRI los que legitimaron al Estado y gobierno.

Esto se manifestó a través de los intercambios que, el gobierno mexicano, otorgó a los líderes sindicales que consistían en puestos burocráticos o de elección popular; a los empresarios licitaciones obscuras que les proporcionaban altos beneficios económicos; para los grupos sociales organizados y cooptados dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) contratos colectivos y prestaciones sociales, todo esto a cambio de otorgar la legitimidad necesaria para el mantenimiento de la gobernabilidad autoritaria (*Idem*: 180).

Resumiendo el apartado, se puede mencionar que la legitimidad en que se apoyo la gobernabilidad del presidencialismo carecía de una base legal, debido a que los principios democráticos que establece la propia Constitución se encontraron fuera de toda practica al elegir a los gobernantes, era el presidente en turno el encargado de designar a su sucesor, gabinete y gobernadores de manera unilateral y autoritaria; además, la políticas gubernamentales se realizaban desde el propio gobierno quedando fuera los ciudadanos involucrados en los problemas públicos, siendo la corporaciones los encargados de legitimar a su gobierno; efectivamente, el papel de las corporaciones en la gobernabilidad del presidencialismo tuvo

relevancia por la manera en que se legitimo al Estado y su gobierno como a continuación se verá.

2.1.5.- Corporativismo mexicano

Los estudios sobre corporativismo nos reflejan que este fenómeno social puede ser comprendido de diversas formas, dependiendo del país y del tiempo, de ahí las diversas tipologías y clasificaciones que se le asignan a ese concepto considerado: polisémico y multidimensional, y por el contrario, no existe una forma única o exclusiva de definir al corporativismo. En el caso de México, el corporativismo tiene una connotada presencia desde el régimen presidencialista, con características propias, sin ser un fenómeno político extinto, hoy en día se puede hacer mención de un neocorporativismo.

De acuerdo con Enrique de la Garza (1994), en México, el asunto del corporativismo se ha tratado desde tres corrientes de estudio:

La primera de ellas proviene de la izquierda más radical que empezó acuñando el concepto de charrísimo para referirse a los sindicatos con dirigencia espuria, impuesta por la fuerza, ajena a los trabajadores, además, se hace relevancia a los líderes “charros” que mantienen un férreo control sobre la organización y una fuerte lealtad y disciplina hacia los gobernantes; este tipo de estudios todavía se mantiene en los análisis de Aguilar o Max Ortega con poca resonancia.

La segunda corriente tiene su base en los estudios de Arnaldo Córdova (1976; 1979) y Manuel Camacho (1970); esta corriente tiende a neutralizar la relación corporativa, a verla como deformación de otra deseable parecida a la corporativa societal de Schmitter, tendiendo a exagerar sin profundizar los rasgos consensuales del corporativismo en México; cabe señalar, también que el corporativismo es considerado como forma “semicorporativa”, la razón es que las clases privilegiadas no se aglutinan en ninguna corporación.

La tercera corriente surge a finales de los ochenta. Sus principales características son desarrolladas en estudios académicos de análisis corporativo, a diferencia de las dos que se han reseñado anteriormente, trata de poner al día la discusión en el plano teórico (Bizberg, 1990^a; Luna, 1992). Por primera vez se analiza con cierto detalle la propuesta conceptual de Schmitter. Dentro de esta corriente se comienzan analizar las relaciones teóricas entre corporativismo y Estado, corporativismo y democracia, corporativismo y gobernabilidad y con régimen político. Por esta razón, es relevante para este estudio, trabajar con los trabajos pioneros de Phillippe Schmitter.

Tradicionalmente los estudios sobre corporativismo en México se han instalado en el llamado “corporativismo de Estado” planteados por Schmitter; en otras palabras el corporativismo se ha analizado a nivel macro “nivel de la teoría del Estado” (Audelo, 2001). Siguiendo este nivel de análisis, Miguel Guerrero considera que al propio Estado le represento el fortalecimiento de su presencia para regular los procesos políticos mediante la existencia de un régimen corporativista que le permitió intercambiar la satisfacción limitada y selectiva de ciertas demandas sociales por los apoyos necesarios al régimen en turno (Guerrero, 2012: 35).

El Estado mexicano posrevolucionario tuvo una forma de gobierno presidencialista inspirado en el modelo norteamericano; sin embargo, resulta un hecho relevante del presidencialismo mexicano el apoyo y la subordinación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al presidente de la república. Este partido hegemónico aglutinaba a los principales sectores de la sociedad, es decir, campesinos, obreros y algunas organizaciones populares se encontraban aglutinados en torno a la CTM, CNC Y CNOP; estos grupos organizados pueden considerarse como grupos corporativos al servicio del Estado y del gobierno en turno.

De acuerdo con Lorenzo Meyer (1992), el corporativismo tiene un doble propósito:
a) La creación de un mecanismo de representación política y de ajuste entre los grandes sectores económico sociales, con el fin de neutralizar los elementos

conflictivos entre las clases y grupos, entre éstos y el gobierno, y b) Las corporaciones de trabajadores y empresarios actúan como mecanismos de control sobre sus miembros individuales, pero a su vez, estas corporaciones quedan subordinadas en mayor o menor grado al Estado.

Las asociaciones corporativas mantenían un “pacto social” con el Estado siendo una de sus funciones principales el mantenimiento del sistema económico, y en términos de gobernabilidad procuraban estabilidad al sistema político. La propia naturaleza del corporativismo establecida en actividades económicas, políticas y sociales le permitía ser un instrumento de legitimación y estabilidad para el Estado y su gobierno.

Una de las preocupaciones del gobierno es la de generar gobernabilidad para la sociedad; por tal razón, la gobernabilidad del sistema presidencial autoritario se basó, principalmente, en la legitimidad, estabilidad y eficacia que las asociaciones corporativas le otorgaban, lejos de establecerse consensos democráticos o de participación social. Las corporaciones otorgaban legitimidad al avalar las decisiones y acciones de gobierno; también, otorgaban estabilidad por mantener formas disciplinadas y de obediencia; la eficacia, las corporaciones la otorgaban directa e indiscutiblemente, pues a los ciudadanos se les negaba su participación directa con el gobierno.

De esta manera, el corporativismo resulta en la práctica un arreglo político ideal para la creación y mantenimiento de un sistema político autoritario que establecía fuertes lazos de obediencia, disciplina y lealtad dentro del sistema político de gobierno; en los hechos los grupos corporativos aceptaban sin objeción alguna las decisiones del presidente, esto a cambio de algunas prerrogativas para sus dirigentes o miembros del grupo corporativo.

En resumen, la gobernabilidad autoritaria de presidencialismo se caracterizó por ser un corporativismo de Estado, que se incorporó y subordinó en torno al PRI, y a las

decisiones de presidente de la república. Estos grupos corporativos estaban al servicio del Estado y su gobierno que por su propia naturaleza ejercida en actividades económicas, políticas y sociales le permitía ser un instrumento de legitimación y estabilidad para el Estado y su gobierno. El corporativismo otorgó legitimidad al avalar las decisiones y acciones de gobierno; también, generó estabilidad por mantener formas disciplinadas y de obediencia; la eficacia, de las políticas de gobierno, las corporaciones la validaron directa e indiscutiblemente, pues a los ciudadanos se les negaba su participación directa con el gobierno.

2.2.- Nuevo paradigma de gobernabilidad; la gobernabilidad democrática

Dentro del siguiente apartado se revisa el nuevo paradigma de gobernabilidad que surge en México con la llamada “transición a la democracia”; los primeros antecedentes los podemos encontrar en la reforma del Estado neoliberal, siendo uno de los fundamentos del neoliberalismo la democracia como forma de gobierno; en este mismo contexto, surgen las políticas públicas como instrumentos de gobierno que involucran a una sociedad más activa y participativa en los asuntos públicos, marcando diversas formas de interacción entre los diferentes actores sociales, hasta alcanzar una gobernanza y gobernabilidad democrática.

2.2.1.- El Estado neoliberal mexicano

A partir de la década de los ochenta, el Estado Benefactor mexicano entra en una severa crisis de gobernabilidad y es reformado para dar lugar a un nuevo modelo de corte neoliberal; México tuvo que seguir las recomendaciones de los Estados Unidos, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), para dar lugar a un nuevo modelo de desarrollo económico. Se podía constatar, que la crisis de gobernabilidad por la que el Estado debía ser reformado, era por considerarse crecientemente propietario, burocratizado y regulador, también, se volvió rápidamente incapaz para responder a las demandas de la sociedad,

además, el Estado sufría una crisis de crecimiento que elevó considerablemente las tensiones políticas, económicas y sociales que provocaron el debilitamiento en el cumplimiento de sus responsabilidades fundamentales; en suma, el Estado atravesó por un periodo de ingobernabilidad por lo que debía ser reformado.

Efectivamente, el Estado benefactor se transforma, la reforma del Estado inició con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado e hizo público el PIRE (Programa Inmediato de Reorganización Económica) con el que se iniciaba el viraje hacia el modelo neoliberal aplicando las estrategias elaboradas por el FMI para nuestro país, mismas que habían sido concertadas poco tiempo antes (noviembre de 1982) en una carta de intención

Los acuerdos con el FMI se han continuado desde entonces, trayendo para el Estado neoliberal mexicano las siguientes consecuencias: en lo económico, un ajuste estructural del modelo económico, poniendo énfasis en la economía de libre mercado, saneamiento de las finanzas públicas, la no intervención gubernamental en actividades económicas salvo las prioritarias y la privatización de empresas paraestatales; en lo político, la reestructuración de las formas de funcionamiento, atendiendo los problemas de democracia electoral, equilibrio de poderes y participación electoral (García, 1999: 114-115). Además, referente a que los aspectos económicos y políticos, demandan menos participación del Estado en la actividad económica, es importante, el desarrollo de una sociedad civil autónoma que pueda expresarse en el marco de una vida eminentemente democrática.

En materia social, se redimensiona la política social, no se disuelve pero únicamente atiende las necesidades más apremiantes y para aminorar los efectos negativos que las políticas públicas neoliberales hacen padecer a los sectores más desprotegidos, el Banco Mundial ha estado participando en programas de ayuda como el Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad) con el fin de combatir la pobreza extrema. Según un reporte del propio Banco Mundial, el 20% de la

población, es decir, 16.8 millones de mexicanos, siguen viviendo en la extrema pobreza.

Sin embargo, el Pronasol se ha usado con fines políticos de acuerdo a viejas prácticas corporativas con el propósito de legitimar la acción del gobierno federal; además, los recursos que se destinan 4% del gasto público no pasan por ningún control beneficiando a grupos corporativos a cambio de apoyo político, propiciando corrupción. el programa se ha manejado en términos positivos, justificándolo bajo el calificativo de "liberalismo social"; en términos generales, la política social desplegada por el gobierno federal ha traído como resultado corrupción, ineficacia y un tipo de legitimidad autoritaria que le brindan los grupos corporativos beneficiados con el programa.

Resumiendo lo anterior, a partir de la década de los 80, se lleva a cabo una reforma del Estado en México; de tal manera la reforma consistió en cambiar el viejo modelo de Bienestar por otro de bases liberales, debido a la crisis de gobernabilidad que originó su excesiva intervención en las actividades económicas, políticas y sociales; actividades que se veían reflejadas por ser crecientemente propietario, burocratizado y regulador, además, se volvió rápidamente incapaz para responder a las demandas de la sociedad; en suma, el Estado atravesó por un periodo de ingobernabilidad por lo que debía ser reformado. Bajo estas consideraciones, se redimensiono su tamaño, atendiendo actividades mínimas, en las que pudiera ser eficaz y eficiente, atendiendo a la "razón del Estado". Particularmente, la reforma del Estado inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales y pretendiendo establecer las bases de una gobernabilidad democrática, como se verá en el siguiente apartado.

2.2.2.- La gobernabilidad democrática

El nuevo paradigma de gobernabilidad democrática tiene sus bases en la estabilidad, legitimidad y eficacia que se han originado con la llamada "transición a

la democracia”, estableciendo rasgos diferentes a los de la gobernabilidad autoritaria. La estabilidad como fundamento de la gobernabilidad democrática tiene que ver con la adaptación y flexibilidad del Estado mexicano frente a los cambios del entorno económico, político y social; en materia económica es imperativa la mínima intervención del Estado en las actividades que son tareas propias del mercado; en lo político, es necesario el reconocimiento de las instituciones de gobierno y la democratización de la sociedad; y en materia social, el combate a la pobreza a través de una política social más eficiente y eficaz. Estos cambios habrán de materializarse con la reforma del Estado que ha consistido en la transición de un Estado de bienestar a otro con bases liberales, permitiendo al gobierno asegurar la estabilidad del poder y al Estado su permanencia a través del tiempo

Acorde con lo anterior mencionado, el Estado neoliberal enarboló a la democracia como forma de gobierno, además, el “Consejo de Washington” comienza a marcar las primeras directrices políticas y económicas por las que debe avanzar el país, al igual que el resto de los países latinoamericanos; posteriormente, los propios organismos internacionales como el Banco mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) hicieron recomendaciones para que en México se comenzará un proceso democratizador, paradójicamente, es desde el exterior donde surge la presión para llevar a cabo la transición democrática ya que en el interior se encuentra a una sociedad adormilada y moldeada a un sistema político autoritario.

Debemos recordar que la vieja forma de gobernabilidad autoritaria se caracterizó por las facultades constitucionales y meta-constitucionales que poseía el presidente; precisamente, son las facultades meta-constitucionales que le permitieron al presidente de la república nombraba a su sucesor, así como, a los gobernantes de cada una de las entidades federativas restándoles legitimidad legal; ahora bien, dentro del nuevo paradigma de gobernabilidad los diferentes actores sociales tendrían como propósito el de consolidar una legitimidad más participativa y democrática. El gobierno se reconoce a través de las leyes establecidas, de tal manera, la dominación política tendrá sus bases en la racionalidad-legal, contrario

a la gobernabilidad autoritaria en que el ejecutivo federal designaba a los gobernantes. Ahora, existe una verdadera participación de la sociedad en la elección de los gobernantes, respaldada en la normatividad jurídica y en las instituciones electorales, esto es en sí mismo deseable como principio democrático pero tiene además implicaciones positivas sobre la gobernabilidad, al convertirse la legitimidad legal en el principal fundamento en el que se apoya la dominación y el ejercicio mismo del poder político.

La apertura democrática y el nuevo papel del Estado sentaron las bases para un gobierno por políticas públicas, en cuando menos dos sentidos fundamentales: posibilitaron la participación de distintos actores sociales y redujeron el ámbito de acción del Estado a problemas mucho más concretos. La democracia ha resultado ser una condición necesaria para el gobierno por políticas públicas y de los resultados, en términos de eficacia, que de ellas se alcance se tendrá la esperada estabilidad y legitimidad para el nuevo paradigma de gobernabilidad democrática y de la “razón del Estado”.

De tal manera, las políticas públicas se convierten en instrumentos de gobierno involucran a una sociedad más activa y participativa en los asuntos públicos, marcando diversas formas de interacción entre los diferentes actores sociales, hasta alcanzar una gobernanza y gobernabilidad democrática; por consiguiente, el gobierno democrático busco legitimar su acción a través del trabajo desarrollado conjuntamente, es decir, a la participación entre el gobierno, la sociedad civil y los empresarios en el diseño e implementación de políticas públicas para la solución de los diversos problemas públicos, volviéndolas más eficientes y eficaces.

Para la gobernabilidad democrática el papel que juegan las corporaciones adquieren nuevas características, estas no desaparecen, se refuncionalizan para poder mantenerse en los nuevos contextos democráticos; efectivamente, unas de las características de este nuevo corporativismo es que se establece una fuerte relación entre estos grupos de interés y el Estado en la elaboración de las políticas públicas, realizando la tarea de trabajar por consolidar consensos y cooperación

entre los diferentes actores sociales en conflicto; por consiguiente, las corporaciones otorgan un buen grado de legitimidad y eficacia al gobierno al crear las políticas públicas. La gobernabilidad democrática encuentra un nuevo sentido con éstas formas de interacción política, denominado corporativismo democrático o neocorporativismo.

Resumiendo lo anterior, se puede afirmar que la gobernabilidad democrática se desarrollará en un contexto de hegemonía neoliberal; efectivamente, la gobernabilidad democrática acentó sus bases en la estabilidad, legitimidad y eficacia, que resultaron de la reforma del Estado y de la “transición a la democracia”. Bajo este nuevo contexto, la estabilidad se generó al adaptar y flexibilizar al Estado frente a los cambios del entorno económico, político y social. En contraste, la legitimidad que el gobierno obtiene es a través de las leyes establecidas, de tal manera, que la dominación política tendrá sus bases en la racionalidad-legal, aceptada por la sociedad cuyo papel es más participativo y democrático; como resultado, la gobernabilidad democrática a permitido al gobierno asegurar la estabilidad del poder y al Estado mantener su permanencia a través del tiempo. También, las corporaciones adquieren un nuevo sentido al redefinir su relación con el Estado, haciendo más eficaces y legítimas a las políticas públicas, razón de explicación del apartado que a continuación se presenta.

2.2.3.- Las políticas públicas como cursos de acción

Se ha mencionado, que desde la década de los ochenta, hay un replanteamiento del papel del Estado en la sociedad, tanto en su dimensión económica como política, que a su vez derivó respectivamente en el redimensionamiento y la democratización del mismo como pautas generales de la acción pública. De tal manera, la apertura democrática y el nuevo papel del Estado en la economía sentaron, al menos en principio, las bases para un gobierno por políticas públicas, en cuando menos dos sentidos fundamentales: posibilitaron la participación de distintos actores sociales

en las decisiones y acciones del gobierno, a la par que redujeron el ámbito de acción del Estado a problemas mucho más concretos.

Al gobernar por políticas públicas, los temas que el gobierno efectivamente atiende se eligen a partir de la agenda pública, que es el conjunto de asuntos que preocupan y afectan a la sociedad en general por diversos motivos. Este punto se desarrolla en la siguiente sección de este texto, pero vale la pena hacer notar aquí que esto representa una diferencia importante respecto de los gobiernos autoritarios.

Además, el gobernar por políticas públicas disminuye ampliamente el riesgo de tomar grandes decisiones equivocadas con altos costos para la sociedad. La pluralidad de ideas alerta respecto de posibles consecuencias negativas de la acción pública, y propone rutas alternas; cierra el paso a la soberbia, la improvisación o las ocurrencias gubernamentales; desde luego, la posibilidad del error permanece, pero el gobierno por políticas públicas la hace comparativamente menor.

Una ventaja del gobierno por políticas públicas es que éstas, a diferencia de los gobiernos por planes y programas generales, son específicas en sus soluciones. No se trata más de gobiernos que se asumen omnipotentes y que recetan la misma medicina de incremento burocrático y presupuestal sea cual fuere el problema en cuestión. Por el contrario, las políticas públicas buscan desentrañar la causa originaria de los problemas, a los cuales definen a partir de muchos posibles marcos teóricos, y ofrecen soluciones particulares a los mismos. Ahora, lo anterior no quiere decir que las políticas públicas no necesiten del dinero de los contribuyentes, desde luego que lo requieren, la diferencia es que, en principio, esta forma de atender los problemas es comparativamente menos onerosa y potencialmente mucho más efectiva.

Para gobernar por políticas públicas debe existir un entorno democrático que permita la participación de la sociedad en general en las decisiones y acciones de

gobierno. Así, gobernar por políticas públicas implica procesos de deliberación, discusión, participación y acuerdos permanentes entre muchos actores con puntos de vista diversos. Sin embargo, si en ocasiones resulta complicado coordinar una discusión y generar consenso entre pocos participantes respecto de temas sencillos, es difícil imaginar de qué manera podría llevarse a cabo la participación en este estilo de gobierno, y más aún a escala nacional. En efecto, no se trata de un debate generalizado y desordenado, sino de una discusión institucionalizada, esto es, que idealmente se realiza mediante reglas y procedimientos generales con el fin de “asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo de una conclusión”.

La institucionalización del debate público es una cuestión gradual y complicada, y sin embargo, es posible en la realidad debido a que, como señalamos anteriormente, las políticas públicas plantean discusiones específicas, por temas, instrumentos y consecuencias, dentro de un contexto particular. Estas discusiones, además, pasan en buena medida por aceptar el hecho de que aunque la mayoría de los problemas públicos tiene una o varias posibles soluciones técnicas, la elección de la misma es a fin de cuentas una cuestión política, no en el sentido peyorativo partidista que se le suele atribuir al término en nuestro país (con justa razón), sino a manera de posiciones encontradas, que se exponen, contrastan y defienden públicamente para realizar una elección.

Así, en el gobierno por políticas públicas, los participantes del debate deben estar dispuestos a argumentar y persuadir. Lo primero quiere decir basar la discusión en evidencias confiables y verificables, no rumores, información distorsionada ni descalificaciones; mientras que lo segundo implica aprender mutuamente mediante el discurso.

Con este ejercicio de elección, la mejor política no es necesariamente la que sea técnicamente superior, sino la que genera finalmente mayor acuerdo respecto del problema y su propuesta de solución. Esto tiene además una consecuencia positiva

adicional: las políticas públicas así pactadas son efectivamente viables o, como se dice en la jerga de la disciplina, factibles, lo que a su vez incrementa sus probabilidades de éxito.

Lo anterior nos lleva de manera natural a describir el tipo de ciudadano y gobierno que se rigen mutuamente mediante políticas públicas. Los primeros se asumen informados y participativos; los segundos, abiertos y transparentes. Un ciudadano que desea un gobierno por políticas públicas requiere interesarse por las decisiones que se tomen sobre los problemas y asuntos que competen a la sociedad; necesita información confiable que le permita participar e influir en la discusión institucionalizada, esto es, argumentar y persuadir con éxito.

Las políticas públicas requieren de corresponsabilidad de las decisiones que se toman. Por su parte, el gobierno debe permanentemente estar dispuesto a ser criticado, evaluado y en general vigilado responsablemente por el ciudadano, por lo que debe acostumbrarse a consultar e incluir a la ciudadanía en sus decisiones y acciones antes, durante y después de que éstas se lleven a cabo. También, requiere de la justificación de sus intervenciones públicas en todo momento.

Política social y focalización

Dentro del nuevo paradigma de gobernabilidad se han instrumentado un tipo de políticas sociales que se corresponden con los principales postulados del Estado neoliberal. Uno de los grandes problemas que han enfrentado los gobiernos en México, es el de la pobreza. Los gobiernos neoliberales han dado respuesta a este problema con un tipo de política social que presenta rasgos específicos; particularmente, se han seguido las recomendaciones de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en tanto a la reducción del gasto público destinado a enfrentar el problema de la pobreza.

Bajo el esquema neoliberal, se ha llegado a considerar, el problema de la pobreza como una situación o condición y no como un problema. Es decir, las personas que viven en situación de pobreza es porque no realizan ningún esfuerzo para alcanzar mejores oportunidades de vida que el propio mercado pudiera ofrecerles; las personas que viven en la pobreza dejan que el gobierno les proporcione los medios materiales necesarios sin realizar algún esfuerzo por cambiar su situación. En ese sentido, la pobreza no es un problema en sí para la sociedad y el gobierno, más bien, se vuelve una situación en que las personas deben tener voluntad para salir de ella.

La política social se vuelve reduccionista ya que pretende combatir los problemas sociales de manera focalizada y por sectores. La focalización de la política social implica selectividad, es decir, no se les otorgan recursos a todas las personas que se consideren pobres; bajo este esquema, se utilizan instrumentos de medición para determinar quiénes no cuentan, verdaderamente, con los recursos mínimos de subsistencia y así incorporarlos en los programas de asistencia social.

Los programas focalizados y diferenciados son útiles y necesarios cuando la pobreza está concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, y cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social; entonces, estos se convierten en mecanismos proveedores de bienestar. La escasez de recursos públicos, en particular durante los periodos de crisis y ajustes son la razón que justifica la focalización que ha ido adoptando la política social como una forma eficaz de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos.

Resumiendo lo anterior, se puede mencionar que la gobernabilidad democrática se relaciona directamente con el trabajo que el gobierno desempeña, al generar los diversos bienes y servicios, a través de políticas públicas. En México, únicamente, podemos hablar de políticas públicas a partir de la apertura democrática y el nuevo

papel del Estado, ya que se ha posibilitando la participación de distintos actores sociales y reducido el ámbito de acción del Estado a problemas mucho más concretos; particularmente, la democracia es un elemento imprescindible para el gobierno por políticas públicas y los resultados, en términos de eficacia, que de ellas se obtengan se tendrán la esperada estabilidad y legitimidad para alcanzar una gobernanza y gobernabilidad democrática, “razón del Estado”. Particularmente, la política pública en materia social se focalizo dando respuesta al problema de la pobreza con un tipo de acción pública que presenta rasgos específicos en su diseño; no solo, en la disminución del gasto público al enfrentar este problema, sino también, reduccionista al combatir los problemas sociales de manera focalizada y por sectores, debido a que la política social implica selectividad. Bajo la óptica neoliberal, se considera el problema de la pobreza como una situación y no como un problema público en sí, por lo que su atención se dirige a ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos y cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social. Se ha mencionado que, la gobernabilidad democrática buscó legitimar su acción a través del trabajo desarrollado en conjunto en el diseño e implementación de políticas públicas, asunto que continuación se revisará porque la legitimidad, también, tiene implicación en el reconocimiento del gobierno por parte de la sociedad.

2.2.4.- Legitimidad compartida

Debemos recordar que la gobernabilidad autoritaria se caracterizó por ser antidemocrática; bajo un presidencialismo autoritario, un régimen de partido único que aglutinaba en su interior a organizaciones corporativas, las cuales legitimaban la acción del gobierno. Por el contrario, las nuevas experiencias políticas que comenzaban a vivirse dentro del país, a partir de la década de los 80, se dirigían a consolidar una legitimidad más participativa y democrática.

El gobierno democrático busca legitimar su acción a través del trabajo desarrollado entre los diferentes actores sociales, es decir, a la participación conjunta entre el gobierno, la sociedad civil y los empresarios en la solución de los problemas públicos. La legitimidad democrática se apoya, exclusivamente, en la racionalidad-legal, mencionada anteriormente, propuesta por Max Weber. En este sentido existe un gobierno de las leyes y no de los hombres, en el que las instituciones de gobierno adquieren nuevo sentido y responsabilidad, ante las demandas ciudadanas.

La participación de diversos actores en las decisiones gubernamentales es en sí misma deseable como principio democrático, pero tiene además implicaciones positivas sobre los resultados de la acción pública. Cuando los problemas, sus posibles soluciones y consecuencias se determinan de manera conjunta entre sociedad y gobierno, mediante un diálogo en el que muchas y muy diversas opiniones e ideas se plantean abiertamente, se beneficia el interés público, se minimizan los riesgos de tomar grandes decisiones incorrectas y se incrementan las posibilidades de lograr un ejercicio más eficiente del gasto público.

Un gobierno plural atiende problemas efectivamente públicos mediante instrumentos específicos, al mismo tiempo disminuye el riesgo de cometer grandes y costosos errores para la sociedad en su conjunto. Y aunque de ninguna manera es garantía de eficiencia gubernamental, se trata de un proceso decisorio positivo en sí mismo, incluyente y plural. De tal manera, la democracia resulta como una condición necesaria para el gobierno por políticas públicas y de los resultados que de ellas se alcance se tendrá la esperada legitimidad para el gobierno democrático.

Resumiendo, podemos afirmar, que la gobernabilidad democrática se relaciona directamente con la legitimidad pues es el principal fundamento en el que se apoya la dominación y el ejercicio mismo del poder político. En el contexto neoliberal, la legitimidad adquiere características particulares a partir de principios democráticos. De tal manera, el gobierno se legitima democráticamente por el reconocimiento que la sociedad le brinda, teniendo como sustento el cuerpo normativo previamente

establecido, en otras palabras, la dominación política tendrá sus bases en la racionalidad-legal. En consecuencia, la participación de la sociedad en la elección de los gobernantes, respaldada en la normatividad jurídica, tiene implicaciones sobre la gobernabilidad, pero además, el gobierno se reconoce por su trabajo desarrollado al solucionar los diversos problemas públicos, a través de políticas públicas; la eficacia de la política pública traerá como resultado un mayor reconocimiento y legitimidad para el gobierno. También, el nuevo papel que juegan las corporaciones al generar legitimidad es un tema que a continuación se desarrollará.

2.2.5.- Nuevo corporativismo en México

El corporativismo autoritario entro en crisis, junto al modelo de Estado y su sistema de gobierno presidencial. Se puede afirmar que la reforma del Estado iniciada en la década de los ochenta impactó de manera relevante estas formas de asociación corporativa. Por un lado, se externaba la necesidad de transformar el modelo de Estado pues su excesiva intervención en la economía que generaba déficit fiscal; por otro lado, la sociedad manifestaba un generalizado malestar por la manera autoritaria de gobernar, ahora se planteaba la necesidad de transitar a un Estado que permitiera la participación social democrática.

Dentro del actual Estado neoliberal mexicano, las corporaciones no desaparecen, adquieren nuevas funciones que le permiten mantenerse en los nuevos contextos democráticos. A ese nuevo fenómeno se le conoce como neocorporativismo, dejando de existir contradicción entre la lógica de esta forma de organización y la lógica de la participación ciudadana; en otras palabras, el corporativismo en México se ha *refuncionalizado* y ha dejado de ser el principal medio de representación social, conviviendo con una lógica de participación ciudadana democrática (Herrera, 2002:118).

El nuevo sistema político afectó el comportamiento de los grupos corporativos, sin lograr erradicarlos. En un primer momento, los grupos corporativos perdieron fuerza en el espacio político; efectivamente, las corporaciones dejaron de ser el principal vehículo de interlocución entre el gobierno y la sociedad; la sociedad mexicana dejó de necesitar formas de organización “obligadas” para dar respuesta a sus demandas. El PRI dejó de ser un partido hegemónico para dar espacio a otros partidos con posibilidades reales de conseguir el poder político, esto trajo como consecuencia que los líderes e integrantes de las corporaciones dejaran de recibir en menor grado los incentivos que recibían en el pasado.

También, Enrique de la Garza Toledo (1994) afirma que a pesar de sus contradicciones y reducción de arenas, el viejo corporativismo no ha muerto, está debilitado y es criticado públicamente por funcionarios públicos y empresarios; pero cumple un papel muy importante todavía; la política económica que ha sido también contención salarial no podría sostenerse sin este corporativismo que ha aceptado, a veces bajo protesta, los pactos económicos que se han traducido en deterioro del salario real. De tal manera, ha surgido y tiende a extenderse otro corporativismo, el neocorporativismo.

La novedad de este corporativismo, es que por un lado, trata de flexibilizar las relaciones con el PRI (la política partidaria-sindical se vuelve más sutil aunque no desaparece), y por el otro, los sindicatos entran a negociar con las empresas asuntos relacionados con la productividad. Este tipo de corporativismo puede ser una solución para el Estado y los sindicatos en la combinación entre neoliberalismo y corporativismo (corporativismo neoliberal), pues implica una asociación entre sindicato y empresa en asuntos micro, coincidente con aspectos de la doctrina de la calidad total (participación, involucramiento de los trabajadores, aunque ahora a través del sindicato. para mejorar productividad y competitividad), lo cual resulta coherente con la apertura de la economía, la retirada del Estado y una mayor competencia (De la Garza, *op.cit.* 25-26).

Otro rasgo interesante del nuevo corporativismo mexicano es que ha dejado de ser el principal instrumento de legitimidad para el sistema político; el gobierno ha preferido establecer lazos de participación directa con los ciudadanos. Las políticas públicas son diseñadas e implementadas con una creciente participación social en razón de encontrar una solución adecuada a los diversos problemas; de alguna manera, el gobierno distribuye las responsabilidades sociales entre los diferentes actores que le pueden otorgar legitimidad a sus acciones.

Resumiendo, podemos afirmar, que dentro del Estado neoliberal las corporaciones no desaparecen, adquiriendo nuevas funciones que le permiten mantenerse en los nuevos contextos democráticos, a ese nuevo fenómeno se le conoce como neocorporativismo o corporativismo democrático. Una de las características de este nuevo corporativismo es que se establece una fuerte relación entre estos grupos de interés y el Estado en la elaboración de las políticas públicas, realizando la tarea de trabajar por consolidar consensos y cooperación entre los diferentes actores sociales en conflicto; en otras palabras, las corporaciones otorgan un buen grado de legitimidad y eficacia al gobierno al crear las políticas públicas, por consiguiente la gobernabilidad democrática encuentra un nuevo sentido con éstas formas de organización.

El corporativismo resulta en la práctica una actividad vieja para el PRI y algo nuevo para los partidos de izquierda como el PRD. La posibilidad de un sistema de partidos competitivo abre la posibilidad de que el PRI deje de ser el único organizador de masas en corporaciones, principalmente: trabajadores, campesinos y grupos populares; de hecho, en el antiguo régimen político, las corporaciones eran consideradas como un acontecimiento político negativo por las prácticas antidemocráticas “obligadas”, la disciplina y obediencia tanto al interior como al exterior. Estas formas han cambiado y muchas de las organizaciones se han comenzado a desvincular del PRI incorporándose a otros partidos como el PRD (Herrera, 2002: 137).

Consideraciones finales

En México se desarrolló un viejo paradigma de gobernabilidad con rasgos autoritarios; como antecedente, tenemos a la Revolución mexicana generadora de una serie de crisis que provocaron ingobernabilidad durante ese periodo. Las bases de la gobernabilidad se encontraban ausentes dentro del Estado mexicano por lo que era necesaria la institucionalización del país, teniendo como propósito la reconstrucción de todo el sistema político y económico.

De tal manera, la Constitución de 1917 fue una de las primeras instituciones creadas durante el periodo revolucionario en el que se establecieron las bases políticas, económicas y sociales que se convirtieron en el marco jurídico dentro del cual encontró fundamento el nuevo Estado de carácter “Benefactor”, además, el sistema presidencial encontrará en la Carta Magna su base jurídica como forma de gobierno.

El Estado benefactor mexicano intervino de manera directa en la reconstrucción del país: para los asuntos económicos se desarrolló el denominado Modelo de Sustitución de Importaciones (ISI); en materia política se reestructura todo el sistema y se crean nuevas instituciones con la finalidad de generar un ambiente de estabilidad; y en lo social, las políticas sociales que desarrolla el gobierno se centraron en la erradicación de la pobreza, bajo un esquema de universalidad se logró legitimar el papel del Estado.

A pesar de que la Carta Magna establecía los fundamentos para el logro de una gobernabilidad democrática, el resultado no fue así, por el tipo de presidencialismo que se desarrolló. Originalmente, el sistema presidencial norteamericano fue el modelo base del presidencialismo mexicano, sin embargo, derivó en un presidencialismo con rasgos de autoritarismo por parte del ejecutivo federal y una marcada supremacía sobre los poderes legislativo y judicial, el equilibrio de poderes no se reflejó dentro del sistema presidencial mexicano.

Efectivamente, la gobernabilidad durante el presidencialismo carecía de prácticas democráticas, a pesar de esto, se generó un tipo de gobernabilidad que le otorgó estabilidad al gobierno, pues tenía como fundamento la lealtad y fidelidad que se ejercía en toda la estructura gubernamental hacia el presidente de la república. Teniendo en cuenta que los gobernadores eran elegidos por el presidente en turno se establecían estrechos lazos de lealtad hacia el ejecutivo federal, de la misma manera, el gobernador influía en la elección de presidentes municipales, esto implicaba la nula participación de la sociedad en la elección de sus gobiernos; por consecuencia, la legitimidad carecía de legalidad debido a que los gobernantes eran elegidos por el presidente en turno dejando a un lado los principios democráticos que establece la propia Constitución de 1917.

El sistema presidencial impidió la existencia de políticas públicas pues la acción del gobierno se establece, exclusivamente, en políticas gubernamentales. De forma imperante, las políticas públicas requieren de la participación activa de la sociedad por lo que, únicamente, se pueden desarrollar en sistemas de gobierno democráticos. Las políticas de gobierno fueron hechas y desarrolladas desde el mismo gobierno, de manera unilateral, sin considerar las necesidades apremiantes de la sociedad.

De tal manera, la política gubernamental en materia social, de corte universal, busco el bienestar de los grupos corporativos, más que de la sociedad en general; el carácter universal de la política social trajo como consecuencia un fuerte gasto público, que si bien se convirtió en un fuerte generador de estabilidad política y legitimidad, se desarrolló invariablemente una gobernabilidad autoritaria, contraria a la promulgada intención de la Constitución mexicana, convirtiéndose en letra muerta.

Se ha podido definir a este viejo paradigma de gobernabilidad como el menos democrático, sin embargo, el Estado benefactor y el sistema presidencial lograron mantener cierta estabilidad política a lo largo de su desarrollo, consiguiendo legitimar las políticas de gobierno a través de los grupos corporativos que las

avalaron sin discusión, ya que se encontraban subordinadas al aparato estatal. Paradójicamente, la gobernabilidad dentro de los autoritarismos es más fácil de mantener que en los sistemas democráticos, en México el caso no fue la excepción, de ahí la idea de *una gobernabilidad autoritaria*.

El Estado benefactor atravesó por un periodo de ingobernabilidad por lo que debía ser reformado; es a partir, de la década de los 80 que se sustituye por otro de bases liberales. La crisis de gobernabilidad se originó por la excesiva intervención del Estado en las actividades económicas, políticas y sociales, además, se volvió rápidamente incapaz para responder a las demandas de la sociedad; Bajo estas consideraciones, se redimensiono su tamaño, atendiendo actividades mínimas, en las que pudiera ser eficaz y eficiente, atendiendo a la “razón de ser del Estado”. Particularmente, la reforma del Estado inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales se pretende establecer las bases de una gobernabilidad democrática,

Efectivamente, la gobernabilidad democrática se desarrolló en un contexto de hegemonía neoliberal, asentando sus bases en la estabilidad, legitimidad y eficacia, que resultaron de la reforma del Estado y de la “transición a la democracia”. Bajo este nuevo contexto, la estabilidad se generó al adaptar y flexibilizar al Estado frente a los cambios del entorno económico, político y social que se estaban originando en el mundo. En contraste, la legitimidad que el gobierno obtiene, ahora, es a través de las leyes establecidas, de tal manera, que la dominación política tendrá sus bases en la racionalidad-legal, aceptada por una sociedad cuyo papel es más participativo y democrático, esto ha traído como resultado para el gobierno al gobierno asegurar la estabilidad del poder y al Estado mantener su permanencia a través del tiempo.

También, las políticas públicas aparecen en el contexto neoliberal. En México, podemos hablar de políticas públicas, únicamente, a partir de la apertura democrática y el nuevo papel del Estado. Habría que decir, también, que el

gobierno legitima su acción a través de las políticas públicas, por consiguiente, la gobernabilidad democrática tiene relación con las políticas públicas al presentar bienes y servicios eficientes y eficaces para la sociedad; de la eficacia, se obtendrá estabilidad y legitimidad para alcanzar una gobernanza y gobernabilidad democrática, “razón de ser del Estado”.

Debemos recordar, que dentro de la gobernabilidad autoritaria, el gobierno estableció un tipo de política gubernamental, teniendo como característica su unilateralidad en su diseño y verticalidad en su implementación; en contraste, para la gobernabilidad democrática las políticas públicas se convierten en instrumentos de gobierno que involucran a una sociedad más activa y participativa en los asuntos públicos, marcando diversas formas de interacción entre los diferentes actores sociales, hasta alcanzar una gobernanza y gobernabilidad democrática; por consiguiente, el gobierno democrático busco legitimar su acción a través del trabajo desarrollado conjuntamente entre el gobierno, la sociedad civil y los empresarios en el diseño e implementación de políticas públicas para la solución de los diversos problemas públicos.

Particularmente, la política pública en materia social se focalizo dando respuesta al problema de la pobreza con un tipo de acción pública que presenta rasgos específicos en su diseño; no sólo, en la disminución del gasto público al enfrentar este problema, sino también, reduccionista al combatir los problemas sociales de manera focalizada y por sectores, debido a que la política social implica selectividad. Bajo la óptica neoliberal, se considera el problema de la pobreza como una situación y no como un problema público en sí, por lo que su atención se dirige a ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos y cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social.

Un rasgo del gobierno es que buscó legitimar su acción a través del trabajo desarrollado en conjunto con la sociedad al diseñar e implementar las políticas públicas, pero además, la legitimidad se vuelve una condición necesaria para la

governabilidad porque permite el reconocimiento del gobierno por parte de la sociedad; en otras palabras, el gobierno se legitima democráticamente por el reconocimiento que la sociedad le brinda, teniendo como sustento el cuerpo normativo previamente establecido, ya que la dominación política tendrá sus bases en la racionalidad-legal. En consecuencia, la participación de la sociedad en la elección de los gobernantes, respaldada en la normatividad jurídica, tiene implicaciones sobre la gobernabilidad pues es el principal fundamento en el que se apoya la dominación y el ejercicio mismo del poder político.

También, las corporaciones adquieren un nuevo sentido al redefinir su relación con el Estado, éstas no desaparecen, pero adquieren nuevas funciones que le permiten mantenerse en los nuevos contextos democráticos, a ese nuevo fenómeno se le conoce como neocorporativismo o corporativismo democrático. Una de las características de este nuevo corporativismo es que se establece una fuerte relación entre estos grupos de interés y el Estado en la elaboración de las políticas públicas, realizando la tarea de trabajar por consolidar consensos y cooperación entre los diferentes actores sociales en conflicto; en otras palabras, las corporaciones otorgan un buen grado de legitimidad y eficacia al gobierno al crear las políticas públicas, por consiguiente, la gobernabilidad democrática encuentra un nuevo sentido con éstas formas de organización.

III.- LA GOBERNABILIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Ya se ha mencionado que en México se han registrado diferentes formas políticas de gobernar que traen como resultado diferentes paradigmas de gobernabilidad, es con la reforma del Estado y la apertura a la democracia cuando se transita de una gobernabilidad autoritaria a otra democrática. También, la Ciudad de México se caracterizó por desarrollar un tipo de gobernabilidad autoritaria, debido a que el ejecutivo federal nombraba a los jefes de gobierno para esta ciudad, sin algún voto ciudadano que les otorgará legitimidad; además, la política gubernamental en materia social tuvo marcados rasgos de centralismo, corporativismo y autoritarismo; así mismo, se desarrolló un corporativismo de Estado que legitimó las políticas del gobierno, generando estabilidad a cambio de beneficios e incentivos. Con el surgimiento del PRD en 1988, “la disputa por la nación” tendría vigencia en las contiendas electorales, pero será, hasta 1997, cuando se logra el triunfo de los primeros gobiernos de izquierda en la ciudad capital, esto permitió desarrollar un programa de gobernabilidad diferente y adverso al esquema neoliberal y contrario al autoritarismo imperante del sistema político nacional. De tal manera, durante el periodo 2000-2006, la gobernabilidad democrática en la Ciudad de México tuvo formas específicas que se vieron reflejadas en las políticas públicas y en los impactos sociales que de ellas derivaron, cambiando significativamente la legitimidad y la eficacia; también, se promovió la democracia participativa y se benefició a los sectores más desfavorecidos, además, la política social se enfocó en la justicia social, el mejoramiento en la calidad de vida y la reducción de la inequidad con un respaldo jurídico en los derechos sociales, a través del Programa Territorial Integrado (PIT), cuyo propósito fue el de aumentar la participación ciudadana, y en materia de gasto social, las obras públicas y el combate a la pobreza. Estos hechos sentaron las bases de una gobernabilidad democrática.

3.1.- La gobernabilidad autoritaria de la Ciudad de México

Después de la revolución mexicana, dentro de la Ciudad de México, se consolidó una gobernabilidad autoritaria. Son las variables que explican la gobernabilidad las que nos permiten constatar la gobernabilidad autoritaria de la Ciudad de México, tanto la legitimidad y la eficacia se establecieron en términos autoritarios, generando una crisis de gobernabilidad. Por un lado, el marco legal, establecido en las Constituciones de 1824 y 1917 regularon la forma política, administrativa y Jurídica bajo el control del gobierno federal, eliminando la participación democrática ciudadana; por otra parte, la gobernabilidad se apoyo en una legitimidad y eficacia que se establecieron en términos autoritarios por la manera en que el gobierno formuló e implementó sus políticas gubernamentales que en la práctica resultaron ineficaces por su unilateralidad. Sin embargo, durante siete décadas, se logró la estabilidad necesaria para que el gobierno lograra gobernar, esto debido al papel que jugaron las corporaciones, como más adelante se verá.

3.1.1.- La legitimidad autoritaria del Distrito Federal

Dentro de la Ciudad de México la legitimidad autoritaria se puede entender a partir de diversos factores que le dan sentido, es un hecho que no hay una sola legitimidad sino diversas legitimidades (Valdés, 1998: 58). Como se ha señalado, un gobierno legítimo merece ser reconocido y aceptado (Arbos y Giner, 2002: 15); además, este reconocimiento se establece a través de procesos electorales para elegir a sus representantes o en las tareas que desempeña al generar los diversos bienes y servicios, a través de las políticas públicas (Guerrero, 2010: 45).

Sin embargo, la legitimidad de la Ciudad de México presentó características específicas, logrando diferenciarse de las demás entidades federativas que componen al país, por lo menos, el ordenamiento jurídico-administrativo que le correspondía marco los rasgos distintivos de un tipo de gobernabilidad y legitimidad autoritarios para la Ciudad de México. La base legal para darle legitimidad al

gobierno a través de los procesos electorales se diluía por mandato constitucional, el propio artículo 122 establecía que el gobierno de la Ciudad de México estaría a cargo de los poderes Federales.

Cabe señalar que, la Ciudad de México ha tenido una historia propia y diferente a las demás entidades federativas que componen al país, en lo referente a su configuración política-administrativa; desde la propia Constitución de 1824, se establece el origen y figura jurídica del Distrito Federal; también, dentro de la Constitución de 1917 se establece la forma de gobierno para la ciudad. En ambas Constituciones se establece que la forma política, administrativa y Jurídica estaba bajo el control del gobierno federal; el presidente de la República tenía la facultad de nombrar al Jefe del Departamento y el Congreso Federal de crear las leyes para esta ciudad (Arauz, 2002: 53; Espinosa, 2004:24). Históricamente, la Ciudad de México ha sido sede de los poderes de la nación y una de las urbes más pobladas e importantes del país, además, se han subordinado las instancias locales de gobierno a las nacionales, arrojando como resultado que los capitalinos no tengan los mismos derechos políticos que el resto de los mexicanos (González, 2006: 180)

Efectivamente, el sistema presidencialista o presidencialismo, influyó significativamente en la Ciudad de México; desde 1928 hasta 1997, el presidente de la República determinaba el rumbo administrativo y jurídico, y al mismo tiempo, quien sería el gobernante de la ciudad capital (Espinosa, 2004:24); en consecuencia, a sus habitantes se les daba la oportunidad, únicamente, de elegir legisladores federales al Congreso de la Unión y al propio presidente, no existía una sola autoridad local que pudiera ser elegida, de manera directa, por los ciudadanos de la entidad federativa (Larrosa, 2006: 222-223).

Esto permitió mantener un estricto control sobre la Ciudad de México, debido a que los habitantes de esta demarcación no tenían la posibilidad de votar democráticamente a sus gobernantes, ya que eran elegidos como funcionarios de confianza, similar a los secretarios del gabinete presidencial; aunque, tampoco, los

gobernantes de las demás entidades federativas eran elegidos democráticamente ya que eran designados también por el presidente en turno.

Como se ha podido observar los jefes de gobierno no eran elegidos democráticamente sino eran nombrados por el presidente de la república, estos a su vez designaban a sus subordinados de manera directa para la realización de las tareas gubernamentales, estableciendo una estructura de mando jerarquizada que permitió a los mandatarios se comportaran como si fueran dictadores de corto plazo que se reflejó en una gestión autoritaria y centralista (Ackerman, 2006:11-12).

La base constitucional y el autoritarismo en que desembocó el propio sistema presidencial trajeron como consecuencia que el nombramiento del jefe de gobierno fuera de manera unilateral, dejando a un lado la participación social democrática; también, la forma centralista del régimen político ha limitado y restringido, no sólo la formación de ciudadanía, sino la participación ciudadana para elegir a sus gobernantes (Álvarez, 2006: 56). En consecuencia, dentro de la Ciudad de México, el partido gobernante obtenía los menores porcentajes de votación de todo el país porque era donde menor participación ciudadana había en los procesos electorales (Larrosa 2006:223). La ausencia de la participación ciudadana se encontrará al margen de otorgarle legitimidad al gobierno ya que no existía un proceso de selección de los gobernantes, no existió un gobierno representativo pues era impuesto por el ejecutivo federal (Valdés, 1998: 58). En suma, los procesos democráticos de elección de gobernantes, para la Ciudad de México, fueron anulados como fuente de legitimidad, en sincronía con el resto del país.

Frente a la ausencia de una participación social democrática, el papel de los grupos corporativos se hace presente de manera significativa para la gobernabilidad de la Ciudad de México. Ahora, se establece un tipo de relación del gobierno con la sociedad a través de canales controlados por las autoridades, ofreciendo a la población pocas posibilidades de tener acceso a la participación en la toma de decisiones; de tal manera, el sistema corporativo y el Consejo Consultivo de la

Ciudad de México son las únicas vías de participación y gestión durante el tiempo que tuvo lugar el Departamento del Distrito Federal (DDF) (Álvarez, 2006: 56).

Efectivamente, se manifestó una completa ausencia de elementos democráticos en la vida cotidiana de las personas, por la ilegalidad en que se incurría con frecuencia y en el proceso de políticas que estuvo al margen de la participación social. A pesar de que los procedimientos administrativos se encuentran plasmados en las leyes correspondientes, estos dejaban de representar realmente los intereses de la población que habita dentro de esta ciudad; los gobiernos capitalinos ejercieron sus tareas de forma discrecional frente a los ciudadanos pues su interés no era rendirles cuentas, sino de alguna manera corresponder a los intereses políticos de los jefes superiores, ya que finalmente éstos les habían concedido el cargo administrativo.

A manera de resumen, podemos mencionar que un gobierno legítimo merece ser reconocido y aceptado, el ordenamiento jurídico-administrativo marco los rasgos distintivos de un tipo de gobernabilidad y legitimidad autoritarios para la Ciudad de México; de tal manera, el propio artículo 122 establecía que el gobierno de la Ciudad de México estaría a cargo de los poderes Federales, por consiguiente, la base legal para darle legitimidad al gobierno a través de los procesos electorales se diluía por mandato constitucional es el presidente de la República el encargado de nombre al jefe de gobierno de manera unilateral, restringiendo la participación social democrática; contrariamente, son los grupos corporativos los encargados de legitimar al gobierno y sus políticas gubernamentales. Son justamente, las políticas públicas las que también permiten al gobierno legitimarse a través de los bienes y servicios que proporciona a la sociedad, como a continuación se verá.

3.1.2.- Política gubernamental en materia social

La Ciudad de México es parte integrante de un sistema político complejo por lo que el impacto de la política nacional repercute dentro de él; más aun, las principales actividades políticas se llevan a cabo dentro de este espacio geográfico

convirtiéndose en el principal protagonista de la política nacional. Sin haber sido considerada una entidad federativa, el sistema presidencial mexicano influyó considerablemente en las decisiones de gobierno que se tomaron en la conducción política de la Ciudad de México.

Teniendo como base el modelo burocrático, dentro de la Ciudad de México se convirtió en el instrumento administrativo implementado, aunque con algunas variaciones, a la propuesta original de Max Weber. Dadas las características administrativas-jurídicas, para los gobiernos autoritarios la lógica administrativa se desarrolló en torno a un tipo de jerarquías ganadas en la confianza hacia sus superiores, desde los mandos inferiores hasta el presidente de la república, más que en su capacidad en el ejercicio administrativo y en la solución de problemas de la sociedad.

De tal manera, el Presidente de la República, con respaldo Constitucional, se encargó de elegir a los gobernantes de esta Ciudad, dejando fuera la posibilidad de ser elegidos por sus propios habitantes. Para el Distrito Federal las actividades gubernamentales y los asuntos públicos en general eran considerados dentro de una agenda federal, por tal razón, sus tratamientos se establecían fuera de las distintas necesidades de la comunidad que habita esta gran ciudad. También, el gobierno federal se sobrepuso en materia administrativa sobre el gobierno de la Ciudad de México generando un buen margen de centralización gubernamental y administrativa (Aguilar, 2013:32; Guerrero, 1991:7).

Derivado de lo anterior, la política pública fue inexistente dentro de la Ciudad de México, debido a la imposibilidad de una participación social democrática; en contraste, las políticas gubernamentales se caracterizaron por su centralismo, corporativismo y autoritarismo. Particularmente, la política dirigida al combate a la pobreza se caracterizó por ser universal lo que trajo como consecuencia que el gobierno logrará legitimarse, por lo menos, hasta 1997; en consecuencia, la

governabilidad seria autoritaria y los parámetros de eficacia, legitimidad y estabilidad son analizados dentro de ese mismo tipo de gobernabilidad.

Así, desde el gobierno federal se implementó una política social que no consideró la heterogeneidad y la pluralidad de la composición social de los habitantes de la ciudad, tampoco, los altos niveles de segregación y fragmentación o la diversidad de necesidades e intereses que se producen en el entorno urbano, potenciando profundas desigualdades socioespaciales (Álvarez, 2006:52); en suma, los altos índices de pobreza y marginación vividos por un gran número de habitantes de la ciudad obligaba a los gobiernos a implementar políticas específicas para enfrentar la diversidad de problemas públicos.

Sin embargo, el proceso de la política social ha sido tarea exclusiva del gobierno contemplado en una agenda federal, quedando fuera las necesidades reales de la sociedad, empero, la política social que se desarrolló dentro de la Ciudad de México se materializó de la misma manera que la política que se llevaba a cabo a nivel nacional. En consecuencia, se generó un alto grado de ineficacia en la acción gubernamental, producto de la incapacidad por bajar los índices de pobreza, además, de ineficiencia por el fuerte gasto público que se invirtió. Los resultados de la política social que se implementó fueron de un impacto positivo para los grupos corporativos por ser éstos los primeros en obtener los beneficios y los incentivos esperados dentro del PRI.

A manera de resumen, las políticas gubernamentales se caracterizaron por su centralismo, corporativismo y autoritarismo; así mismo, fueron producto de las decisiones unilaterales del gobierno federal y local con una escasa participación política, que han tenido los habitantes de esta ciudad, en el momento de legitimar a sus gobiernos en proceso de políticas por lo que se han vuelto ineficaces e ineficientes. Empero, la política social desplegada para combatir la pobreza estaba encaminada a satisfacer a los grupos corporativos, con la intención de justificar su tarea política, fuera de algún principio democrático, como se verá a continuación.

3.1.3.- El papel de la sociedad civil y los grupos corporativos

A partir de 1928, para el Distrito Federal se instauró un modelo de participación ciudadana, institucionalizado legalmente en la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF); esta ley tuvo algunas reformas en 1941 pero fueron carentes de una verdadera expresión democrática y una falta de organización autónoma por parte de los ciudadanos habitantes de la ciudad; a pesar de contar con la normatividad sobre participación ciudadana, ésta se encontraba lejos de ser una verdadera representación democrática, pues no lograba influir en las decisiones y acciones del gobierno. Su papel se limitó a funciones corporativas y clientelares vinculados con los sectores políticos y económicos más que con los intereses de los ciudadanos.

Para la década de 1970, se crean nuevas formas de representación ciudadana como: junta de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana (Espinosa, 2004:10-15). Sin embargo, la decepción se manifestaría pues en la práctica resultaba nula la participación ciudadana dentro del Distrito federal. En términos generales, la historia de la participación ciudadana es una limitación del sistema político contra la manifestación democrática y las organizaciones autónomas; también, puede verse como el aletargamiento ciudadano capaz de involucrarse en la toma de decisiones y en el proceso de las políticas aplicadas en la ciudad (Espinosa, 2004:10-15).

Dentro de la Ciudad de México resultó relevante la participación de las organizaciones sociales que fueron incorporadas inicialmente en el naciente Partido de la Revolución Mexicana (PRM), estableciéndose las bases que darían origen a la relación corporativa con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), otorgándole mayor coherencia y organicidad a las organizaciones urbanas. Es durante la década de los años cincuenta que el corporativismo de la capital se estructura con la creación de las asociaciones pro mejoramiento de las colonias populares y con la Federación de Colonias Proletarias del Distrito Federal, incorporadas en la CNOP (Álvarez, 2006:57).

La consolidación del corporativismo se logró después del cardenismo, siendo el PRI la única vía oficial de gestión y los líderes de estos grupos corporativos los interlocutores frente al gobierno. A decir de Lucía Álvarez con las transformaciones del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), finalmente, en Partido Revolucionario Institucional (PRI) se afinó un aparato partidario incluyente en el que se entrelazaron elementos democráticos y autoritarios, que le permitieron al mismo tiempo incorporar a los grupos mayoritarios, atendiendo sus demandas y ejerciendo control sobre ellos (Álvarez, 2006:57-58).

El corporativismo se encuentra estrechamente relacionado con el fenómeno de la gobernabilidad y dentro de la Ciudad de México se vivió un corporativismo de Estado o corporativismo autoritario; este tipo de corporativismo se puede identificar por la falta de autonomía e independencia de las organizaciones civiles frente al Estado y sus instituciones de gobierno. Las organizaciones civiles que se formaron dentro del Distrito Federal se vieron subordinadas a las decisiones del Estado, propiamente, se encontraban bajo la dirección del PRI, dejando en la imposibilidad la participación ciudadana, directa y democrática.

De tal manera, el modelo corporativo permitió la articulación entre el gobierno-partido y la sociedad, consolidándose como una fuerza social real de apoyo para el gobierno. En consecuencia, se generó un tipo de corporativismo de Estado, que lejos de representar los intereses de los ciudadanos afiliados, se caracterizó por vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales que tomaban las decisiones, excluyendo y marginando de esta manera a los ciudadanos de la intervención efectiva en los procesos decisorios. (ídem: 58).

John M. Ackerman menciona que el sistema corporativo funcionó por décadas, gracias al fortalecimiento de un excesivo control de la ciudadanía, obediencia para los líderes sindicales y populares, y la “confianza” en los líderes políticos; en contraste, la sociedad habitante de la Ciudad de México dejó a un lado la resistencia hacia la autoridad permitiendo que se atropellaran sus derechos a participar en la

elección de sus gobernantes y en la toma de decisiones (Ackerman, 2006:30); estas corporaciones fueron de diverso orden y operaron sobre un base territorial que lejos de ser instancias de participación democrática o de gestión de demandas se convirtieron en un sistema de control eficaz (Álvarez, 2006: 56). En suma, los asuntos públicos carecían de una verdadera participación ciudadana, contrariamente, se atendían bajo el velo de un corporativismo de Estado.

Además, era una realidad vivida la falta de interés y apatía social porque en la práctica no tenían ningún efecto las demandas ciudadanas, debido a que en muchas ocasiones eran desanimadas por la fuerza; en la práctica, se limitó la participación de ciudadanos libres que pudieran fiscalizar el quehacer gubernamental porque estaban sujetos a manipulaciones o intereses ajenos, la participación ciudadana se vio contaminada por el corporativismo (ídem: 42). Por otro lado, la subordinación de las corporaciones frente al gobierno derivó en una falta de participación dentro del proceso de las políticas sociales; los grupos corporativos de la Ciudad de México eran incapaces de influir en la toma de decisión gubernamental y su actuación se limitaba a legitimar, sin discusión, las políticas gubernamentales.

A manera de resumen, se puede mencionar que para la Ciudad de México se ha tenido contemplada la participación ciudadana, basada en una legislación; así pues, la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF) de 1928; posteriormente, en 1941 esta ley tuvo algunas reformas; sin embargo, la base legal jurídica en que se establece la participación ciudadana careció de una verdadera representación democrática. Contrario a la participación democrática, se desarrolló un corporativismo de Estado o corporativismo autoritario. La legitimidad dependió básicamente de los acuerdos entre las corporaciones, el PRI y el gobierno, consolidando un tipo de corporativismo de Estado que se encontraba muy lejos del corporativismo societal; las corporaciones otorgaban legitimidad y estabilidad al Estado a cambio de beneficios e incentivos, características propias del la gobernabilidad autoritaria que se vivió en la Ciudad de México

3.2.- El PRD en la disputa por la nación y su propuesta de gobernabilidad para la Ciudad de México

La izquierda mexicana se agrupó en dos vertientes, la izquierda socialista y la izquierda revolucionaria, mismas que antecederían al PRD fundado en 1988. Dentro de la Ciudad de México, “la disputa por la nación”, tendría vigencia en las contiendas electorales con diferentes propuestas y planteamientos alternativos al modelo neoliberal; el PRD presentó un programa de gobernabilidad adverso al modelo neoliberal y contrario al autoritarismo imperante del sistema político nacional; puntualmente, el programa se centrará en la democratización y defensa de la soberanía, mayor distribución de la riqueza y la promoción a la justicia social. La legitimidad debe responder a principios plasmados en la legalidad que sirvan de apoyo en procesos electorales y garanticen los derechos sociales de las personas, involucrando a la población en el proceso de las políticas públicas.

3.2.1.- La izquierda mexicana y el origen del Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Se ha llegado a afirmar que ya no existe la derecha y mucho menos la izquierda, esto sobre todo, por los acontecimientos mundiales: la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Dentro de los principales argumentos, se exponen, la inexistencia de ideologías que sustenten a la izquierda y a la derecha como posiciones políticas, por lo que se han convertido en “*cajas vacías*” sin contenido; en consecuencia, no se distinguen las principales diferencias entre éstas, lo que las lleva a perderse. Además, el hecho de que las sociedades se vuelvan más grandes y complejas, hace más difícil y menos comprensibles las posiciones dentro de la política; no sólo se puede perder la dicotomía entre izquierda y derecha, sino que se generan más posiciones políticas: tricotomía, pentacotomía, exacotomía, etc.

Sobre el pesimismo con el que están envueltos estos argumentos se puede confirmar una existencia histórica y actual de la derecha y la izquierda. El maestro

italiano, Norberto Bobbio, realiza una diferencia entre izquierda y derecha, y señala una “díada” para designar el contraste de las ideologías y de los movimientos en que están divididos los universos. Por lo tanto, la contraposición de derecha e izquierda representa una típica forma de lucha política, designando diferencias de pensamiento y de acción política. “A pesar de que la díada sea continuamente rebatida desde distintas posiciones y con diversos argumentos, en estos últimos tiempos de generalizada confusión, los términos ‘derecha’ e ‘izquierda’ siguen estando vigentes en el lenguaje político” (Bobbio, 1995: 65).

Para la derecha lo importante es la “defensa del pasado” de la “tradición” y de la “herencia”; por otra parte, la izquierda tiene como tarea la de liberar a los hombres de lo injusto y lo opresivo. “*Tradición*” y “*Emancipación*” son los signos distintivos entre la derecha y la izquierda. “Se puede incluso afirmar que izquierda y derecha son términos que el lenguaje político ha venido adaptando a lo largo del siglo XIX hasta nuestros días, para representar al universo conflictivo de la política” (Bobbio, 1995: 226).

Las ideologías predominantes del pasado han sido reelaboradas y sustituidas por otras nuevas ya que “*el árbol de las ideologías esta siempre reverdeciendo*”. “Que la izquierda ha desaparecido y no tiene sentido hablar de ella en el mundo globalizado por el libre mercado, que el ámbito esférico del nuevo pensamiento político la hace impensable [...] y otras afirmaciones semejantes repetidas sin cesar hoy día son, desde luego y por paradójico que parezca, afirmaciones de la derecha” (Del Palacio, 2002: 46).

En México, la izquierda se caracterizó por su heterogeneidad, derivada de sus diferentes posturas ideológicas que iban desde lo radical hasta lo moderado; sin embargo, encontró un punto de acuerdo en su “*que hacer*” y su postura frente al régimen político, siempre de lucha y oposición; Arturo Anguiano la definiría de la siguiente manera: “la izquierda se ha definido básicamente como un conjunto de

fuerzas independientes del régimen predominante en México, es decir del Estado, sus partidos, sus formas de control social y la burguesía” (Anguiano, 1997: 48).

“A partir de 1968, aparecieron o se fortalecieron en México los distintos grupos de la llamada ‘nueva izquierda revolucionaria’ con sus referentes nacionales o internacionales: los maoístas y la revolución cultural y la línea de masas; los trotskistas y la revolución permanente; los castristas y el foquismo; los espartaquistas y la cabeza del proletariado; así como una serie de variantes vietnamitas; albanesas, cristiano revolucionarios y todas las versiones de la IV Internacional” (Modonesi, 2003: 27). La izquierda mexicana puede ser agrupada en dos grandes corrientes, en términos de Anguiano: “*dos grandes vertientes*”, que se clasifican en: la izquierda socialista y la izquierda revolucionaria; la primera de inspiración neolombardista y la segunda tiene su fundamento en el marxismo revolucionario.

La izquierda socialista se organizaba en el Partido Comunista Mexicano (PCM); el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT); los aliados al PRI: Partido Socialista de los Trabajadores (PST); y el Partido Popular Socialista (PPS). Por otra parte, la izquierda revolucionaria se aglutinaba en el Partido Revolucionario de los trabajadores (PRT), a la que se sumaban organizaciones menores como la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC), Organización de la Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM) y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR).

Un hecho importante para la izquierda mexicana surgió durante el gobierno de José López Portillo; durante este periodo, se llevó a cabo una reforma política que permitía a las diferentes fuerzas políticas salir de la clandestinidad y formar organizaciones, abriendo la posibilidad de participar en elecciones. Para la izquierda mexicana, la reforma política del 77, era vista de dos maneras distintas: por un lado, es resultado de la presión popular, y por consecuencia, conquista de la lucha política; por otro lado; es una estrategia del Estado para legitimarse

democráticamente, además, el de tener bajo control a la oposición (Modonesi, 2003: 27). Lo cierto es que la reforma política permitiría más adelante una verdadera lucha entre los diferentes partidos políticos.

A pesar de los logros alcanzados por la izquierda mexicana, ésta fuerza política entró en una crisis política e ideológica. Por un lado, *“la crisis venía de lejos”*, con el derrumbe del socialismo real que se convirtió en el detonador de un proceso de disgregación política de las fuerzas de izquierda; además, los partidos políticos de izquierda tuvieron la razón de su crisis por su incapacidad a *“enraizarse socialmente”* y consolidar sus relaciones con los trabajadores y organizaciones sociales (Anguiano, 1997: 78).

Origen del PRD

El sistema político mexicano se caracterizaba por su *presidencialismo autoritario*, en el que todas las fuerzas políticas se encontraban subordinadas y disciplinadas al régimen, no existía la disidencia abierta; en la burocracia gobernante no existía lo que se podría llamar una *“cultura de la disidencia”* y era imposible pensar en discrepancias ya que el régimen no las permitía, el escritor peruano Mario Vargas Llosa diría que *“México vivía la dictadura perfecta”*.

El gobierno dirigía el aparato político-electoral por lo que se podían controlar todos los procesos, desde las campañas hasta los votos, favoreciendo siempre a los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). “El PRI como partido de Estado se encargó de todas las tareas relacionadas con la lucha política para mantener el monopolio o el predominio del gobierno en los puestos de elección popular” (González, 1986:183).

Surgimiento de la Corriente Democrática (CD). Con la crisis agudizada a partir de los años 80, el sistema político perdió el consenso y la legitimidad que los sustentaba. Para el año de 1986, dentro del PRI, surge la Corriente Democrática (CD); sus principales líderes, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo,

manifestaban que no pretendían provocar un sisma en el partido y el movimiento era una “*corriente de opinión*” que buscaba, principalmente, democratizar al partido y cambiar el modelo económico neoliberal desarrollado por el gobierno (Garrido,1993:51); la legitimidad comenzaría a ser modificada pues comenzaba a manifestar signos de crisis dentro del país.

Dentro de la acostumbrada practica del “*dedazo*” para elegir al candidato oficial, se planteaba la necesidad de una apertura democrática dentro del partido, en la que los militantes participaran directamente en la elección de los candidatos a cargos públicos, sobre todo en el cargo para ejecutivo federal. También, el neoliberalismo tecnocrático iba avanzando gradualmente y se reflejaba en las políticas desarrolladas por el gobierno, por lo que la CD pedía el regreso al viejo esquema nacionalista surgido de la revolución mexicana.

A pesar de los esfuerzos y la resistencia, la CD no encontró respuesta a sus demandas y para el año de 1987, al ser elegido Carlos Salinas De Gortari como candidato oficial del partido, bajo la misma costumbre del dedazo, los líderes de la corriente optan por abandonar al PRI, provocando “*la ruptura*” política más grande de la historia de este partido; además, traería como consecuencia una profunda transformación en el sistema político mexicano. “Los disidentes del PRI, agrupados en la CD, por su parte, habían sido llevados por Cárdenas hasta un punto de ruptura con el régimen y no les quedaba más que probar suerte en terrenos para ellos inexplorados” (Modonesi, 2003:121).

El Frente Democrático Nacional (FDN). En octubre de 1987, el Partido Autentico de la Revolución Mexicana (PARM), postula a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la Presidencia de la República, sumándose el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). Estas fuerzas políticas, inicialmente, integran el Frente Democrático Nacional (FDN) con el objetivo de participar en las elecciones del 6 de julio de 1988 (Prud’Homme, 1996:6). Y, justamente, estas elecciones evidenciaron por primera vez la crisis del sistema

de representación diseñado 60 años atrás para la Ciudad de México, teniendo como resultados un voto mayoritariamente en favor de la izquierda partidaria y en contra del partido del gobierno (Larrosa, 2006: 220).

El surgimiento del PRD. Las elecciones efectuadas en 1988 marcan el nacimiento del PRD; como el FDN resultaba inadecuado para la lucha postelectoral, se decide por la construcción de una organización que pudiera responder al malestar en los diferentes grupos enardecidos por el fraude electoral, y además, conservara la unidad para que sus demandas fueran atendidas. Por tal razón, Cuauhtémoc Cárdenas llama para organizar *“el partido que nace el 6 de julio”*, lanza una convocatoria en la que se invita a organizar políticamente el movimiento. Con la aparición, consolidación e inserción de los partidos políticos se da la posibilidad de dar inicio a un nuevo tipo de democracia entendida como democracia de partidos (González, 2006: 87); por lo menos; el surgimiento del PRD permitirá, se encontrará frente a nuevos desafíos en la transición a una gobernabilidad democrática dentro de la Ciudad de México.

Han comenzado a crearse las instituciones que acompañaran un nuevo modelo participativo en lo social, lo electoral y lo gubernamental. Una nueva forma de gobernabilidad que pueda dar para servicio y representación a una población con una nueva e incipiente forma de cultura política, la participativa (Larrosa, 2006:218). Por su parte, Facundo González menciona que buena parte los problemas de gobernabilidad democrática se deben a que nuestra democracia emergió paulatinamente desde el autoritarismo. Inicialmente, el reto sería transitar a una democracia creando nuevas instituciones reflejadas en un conjunto de sucesivas reformas a las leyes e instituciones y prácticas electorales que permitan cambiar el sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos pluralista y competitivo. Por lo menos, a partir de 1988, la Ciudad de México se convirtió en un caso interesante pues se llevó a cabo un proceso de creación de instituciones de representación legislativa y gubernamental locales (González, 2006: 87).

Resumiendo un poco lo mencionado, se puede decir que el término de “izquierda” sigue teniendo vigencia en el lenguaje político; más aun, la izquierda mexicana puede ser agrupada en dos grandes corrientes, en términos de Anguiano: “dos grandes vertientes”, que se clasifican en: la izquierda socialista y la izquierda revolucionaria; la primera de inspiración neolombardista y la segunda tiene su fundamento en el marxismo revolucionario. Por un lado, la izquierda socialista se ha conformado en torno a partidos como el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Popular Socialista (PPS); por otro lado, la izquierda revolucionaria se aglutinaba en el Partido Revolucionario de los trabajadores (PRT). Si bien, existían partidos políticos, es con la reforma política del 77 cuando se permite una verdadera lucha entre ellos. Además, es con la crisis que se agudizó a partir de los años 80, cuando el sistema político perdió el consenso y la legitimidad que los sustentaba, y para el año de 1986, dentro del PRI, surge la Corriente Democrática (CD), y más adelante, en octubre de 1987, se integra el Frente Democrático Nacional (FDN) con el objetivo de participar en las elecciones del 6 de julio de 1988; hay que destacar, que estas elecciones marcan el nacimiento del PRD y un nuevo modelo participativo en materia social, electoral y gubernamental.

3.2.2.- “La disputa por la nación”; el PRD y su propuesta de gobernabilidad

Durante la década de los ochenta, Carlos Tello y Rolando Cordera escribieron una obra titulada “México, la disputa por la nación”. Dentro de esta obra se visualizaron las grandes transformaciones que se estaban realizando a nivel mundial y el consecuente impacto que estos cambios generarían dentro del país; efectivamente, en el contexto internacional se observaban acontecimientos como el fin de la bipolaridad, la expansión de la globalización económica y el avance de nuevas tecnologías y sistemas de comunicación; pero sobre todo, comenzaba a consolidarse el proyecto capitalista neoliberal a nivel mundial.

La mayor parte del siglo XX, el mundo se encontraba dividido en dos grandes bloques económicos de producción: el bloque capitalista y el bloque socialista. La Revolución Rusa de 1917 dio lugar a una nueva forma de producción socialista; inicialmente el modelo socialista retomó las aportaciones teóricas de Carlos Marx. Éste socialismo ruso logró desarrollarse y traspasar sus fronteras hasta conformar un bloque denominado Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); la URSS representó a nivel mundial un contrapeso real para todo el sistema capitalista.

La división provocó que el planeta entero se encontrara frente a un posible enfrentamiento armado, agudizándose durante la llamada “guerra fría”. En este periodo se encontraron atentos a un posible enfrentamiento la Unión Soviética y Estados Unidos, representando a nivel mundial: la izquierda y la derecha; el “comunismo rojo” y el “capitalismo salvaje”. Este conflicto se convirtió en una disputa por consolidar hegemónicamente los proyectos y sistemas de producción a nivel mundial.

La desintegración de la URSS y el fin de la bipolaridad. A inicio de la década de los noventa, la URSS finalmente llegó al colapso y a su consecuente desintegración. Algunos de los factores que influyeron en la desintegración se debieron a las presiones del sistema capitalista y los malos manejos por parte de los gobiernos socialistas que generaron precarias condiciones de vida para la mayoría de sus poblaciones. Con la desintegración de la URSS concluyó la bipolaridad y la amenaza de un conflicto nuclear.

Además de la desintegración de la URSS y la incorporación de China al mercado capitalista comienza una nueva era de globalización; este nuevo fenómeno reestructura prácticamente todos los modos de vida humana, ya que no sólo es un acontecimiento económico (Giddens, 2007: 5). Sin embargo, la globalización económica es de gran relevancia ya que impone nuevas ideologías y modelos para el mundo entero. Para la mayoría de los países altamente industrializados sus

mercados locales resultaban insuficientes frente al aumento de capital; el capital ha crecido considerablemente y ahora necesita de todo el mundo para reproducirse (Zemelman, 1999).

El proyecto neoliberal. La desintegración de la URSS, el proceso de globalización económica y los grandes avances tecnológicos se convirtieron en acontecimientos que permitirían la reestructuración del mundo capitalista, esto implicaba, la recomposición de la economía para abarcar al mundo entero. Estados Unidos, a partir de entonces, sería el árbitro internacional, ya que representaba la principal fuerza dominante y rectora, teniendo la tarea de reestructurar al mundo capitalista.

Comenzó la era de la globalización económica sustentada bajo una ideología neoliberal; derivada del pensamiento de Milton Friedman, Robert Nozick y Friedrich Hayek, esta ideología neoliberal será el eje rector del sistema capitalista. Entre los principios más importantes del neoliberalismo se destacan: el mercado como el principal agente de desarrollo económico y social, la liberación del mercado al comercio exterior, la reducción del Estado a las más mínimas actividades, el respeto a los derechos de propiedad privada, la libertad del individuo y la democracia como forma de gobierno.

El proyecto neoliberal se consolidó, hegemonícamente, dando fin a la *disputa mundial* entre los dos grandes bloques, además, también en los países capitalistas se llegó a la culminación del modelo de producción keynesiano-benefactor. Ahora, para la década de 1980, la pregunta sería ¿qué rumbo tendría que seguir México? Tello y Cordera (1981) identifican una nueva *diputa por la nación*; efectivamente, al interior del país se encontraron en pugna dos proyectos diferentes de desarrollo: el neoliberal y el nacionalista. El punto central de confrontación, entre los dos proyectos presentados, será el Estado y su papel como promotor del desarrollo.

Los derroteros que habría de seguir el país. El proyecto neoliberal fue impulsado por un grupo de tecnócratas convencidos de que el país debía cambiar el rumbo

político y económico para superar la crisis que al interior se vivía; por tal razón, proponían una completa restructuración del Estado bajo principios neoliberales y la implantación de una economía abierta y de mercado. Por otro lado, el proyecto nacionalista buscó actualizar el viejo proyecto nacional estipulado en la Constitución de 1917; de tal manera, se pretendió llevar a cabo reformas económicas y sociales para lograr la integración nacional, así como la apertura a la democracia, la justicia y la libertad.

La crisis de gobernabilidad del país favoreció al modelo neoliberal. El proyecto nacionalista y el proyecto neoliberal se expusieron en un tiempo de crisis económica y política dentro del país; los diferentes actores que impulsaban al modelo neoliberal, encontraron argumentos a su favor, al señalar que las crisis eran consecuencia del desmedido crecimiento del Estado con una amplia intervención en prácticamente todas las actividades llevadas a cabo dentro de la esfera económica, lo que requería una expansión de su aparato gubernamental; el resultado fue un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado (Aguilar, 1992: 15).

Efectivamente, es a partir de la década de los ochenta cuando se inicia una nueva etapa en la vida del país, manifestándose en el cambio de la vieja clase política en el gobierno por un grupo de tecnócratas cuya pretensión sería la de modificar las funciones primarias del Estado que impactarían en los ámbitos económicos y de bienestar social, logrando con esto un viraje ideológico que daría por concluido el ciclo de la “ideología de la revolución mexicana”, al ser sustituida por el liberalismo social (Larrosa, 2006: 218).

Todo esto parece confirmarse en la modificación del sistema de equilibrios entre sociedad y Estado, permitiendo nuevas formas de funcionamiento del propio sistema político de la Ciudad de México, en el que se cambia la intensidad de la actividad y el sentido de la acción social con respecto al gobierno y al Estado. La nueva dinámica social dio lugar a más sociedad política y más sociedad civil, en contraparte, menos participación y compromiso del Estado (Larrosa, 2006:218).

También, el contexto externo determinó el rumbo que debía seguirse en México. Ambos proyectos de desarrollo, presentados en México, mostraron grandes contradicciones en lo referente a la economía política que debía seguir el país; a pesar de estas contradicciones, el proyecto neoliberal resultó triunfante gracias al apoyo que éste tuvo por parte del gobierno Estadounidense y de algunos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), además, los tecnócratas veían como una buena posibilidad de desarrollo la integración y vinculación del país con el resto de los países del sistema capitalista.

Estos hechos marcaron la consolidación del modelo neoliberal dentro de México. La izquierda política mexicana no logró hacer resistencia alguna; de igual forma, el grupo de la vieja guardia política se vio derrotada por el neoliberalismo. Sin embargo, la disputa política dentro del país no terminaba, por el contrario, comenzaba a ser realidad una nueva forma de lucha política, esto implicaba el abandono de las viejas prácticas autoritarias, dando lugar a procesos políticos más abiertos y democráticos; con estas bases se iniciaba la transición de una gobernabilidad autoritaria a una gobernabilidad democrática.

El PRD y su propuesta de gobernabilidad

El origen mismo del PRD estuvo marcado por una serie de importantes cambios y transformaciones que se desarrollaron tanto a nivel internacional como a nivel nacional que impactaron sustantivamente en las actividades económicas, políticas y sociales del país; justamente, en el interior del país desde 1988 los resultados electorales de 1988 comenzaron a tener consecuencias políticas derivadas de las votaciones, por lo que resultaba necesaria una nueva propuesta de gobierno que tuviera como fin la gobernabilidad democrática. *“La disputa por la nación”*, ahora, tendría vigencia en las contiendas electorales con diferentes propuestas y planteamientos alternativos al modelo neoliberal, y entre diversas fuerzas políticas que representan a la sociedad, como fue el caso del PRD.

Desde su fundación, el PRD ha participado oficialmente en comicios electorales y ha cumplido con las funciones más importantes de los partidos políticos, Leonardo Valdés menciona: Un partido debe decidirse a ser gobierno, deben presentar propuestas, proyectos y programas de gobierno que sean viables para el mayor número de ciudadanos que integran a la sociedad (Valdés, 1995: 25-26). Efectivamente, a partir de 1989, el PRD se ha presentado a elecciones con programas y proyectos de gobierno democráticos, por lo que su propuesta de gobernabilidad se establece en fundamentos democráticos.

También, cabe señalar, que el PRD se convierte en una importante instancia de organización de la sociedad, de sus ciudadanos, pero también desarrolla aspectos que los hacen parecidos a las instituciones del Estado, teniendo como función la de ser mediador entre Estado y sociedad; estas funciones son propias de los partidos políticos, teniendo una naturaleza ambigua como organizaciones que no son ni exclusivamente organizaciones sociales ni sólo estatales, ya que cumplen funciones en ambas esferas, la social y la estatal (González, 2006: 99).

De tal manera, el programa de gobierno y gobernabilidad es adverso al modelo neoliberal y contrario al autoritarismo imperante del sistema político nacional; tomando en cuenta lo mencionado, el PRD presentó una propuesta de política económica y social “diferente” a la establecida; justamente, el 25 de abril de 2001, se llevo a cabo el VI Congreso Nacional, logrando establecer la “forma perredista de gobernar”. El verdadero interés del partido político es establecimiento de un “verdadero proyecto alternativo al autoritarismo neoliberal y al conservadurismo” (Arauz, 2002: 62-63). En términos generales, la propuesta es de una gobernabilidad democrática que se aleja del viejo paradigma de gobernabilidad autoritaria.

Propuestas de gobernabilidad del PRD. Se ha mencionado que el PRD es un partido de izquierda que pretende ser congruente con su posicionamiento político. De tal manera, que la gobernabilidad propuesta por este partido político se encuentra referida a asuntos políticos, económicos y sociales; en lo político, se expresa un

fuerte apoyo en una reforma política que impulse la democratización del país y vigencia del principio de soberanía; en lo económico, la reforma propuesta es por una mayor distribución de la riqueza; en lo social, se pretende generar mayor promoción a la justicia social (Álvarez y Sánchez, 2013:6; Arauz, 2002: 63).

Política social para la gobernabilidad democrática. La propuesta del PRD referente a la política social presenta algunas consideraciones que se deben tomar en cuenta para poder implementarla, se trata del papel que juega el Estado en el desarrollo social. Para el Sol Azteca es necesario un Estado que no limite al mínimo la responsabilidad social y económica, sino por el contrario, que tenga una amplia intervención en la promoción de políticas sociales que ayuden en el desarrollo social y la disminución de la pobreza.

El partido establece algunas necesidades sustantivas en que el Estado debe concentrarse como son: educación, salud, seguridad social y pobreza. Respecto a la pobreza, dadas las circunstancias que se viven en el país, el PRD la establece como asunto prioritario y no como una condición social que deba ser resuelta en la esfera del mercado; la pobreza es definida como un problema social que debe ser resuelto por las instituciones políticas de gobierno; para tal acción se pretende desplegar una serie de programas de atención a los pobres incluyendo como objetivo el de aumentar la capacidad de autogestión de las comunidades y la notoria participación de los grupos vulnerables que son afectados por este problema. (Arauz, 2002: 69).

Otra de las consideraciones del PRD en el proceso de la política social es una necesaria participación democrática de la sociedad. Contrariamente, se opuso a las viejas prácticas de corporativismo Estatal, apoyado por el sistema de partido de Estado; los grupos corporativos clientelares no tuvieron respaldo dentro de este nuevo partido, entre otras razones porque se encontraban férreamente subordinados y controlados dentro de su partido, el PRI; desde su inicio, el PRD mantuvo una lucha contra el viejo sistema antidemocrático: el corporativismo, charrismo y cacicazgos.

La posibilidad de tránsito a un tipo de *Estado societal* permitiría la participación de los grupos corporativos, más aún, el PRD consideraba relevante la participación de la sociedad en la construcción de políticas públicas; particularmente, el PRD buscaba desarrollar el proceso de política social en arenas democráticas, en que hubiera lugar para la participación de los diferentes actores sociales involucrados en las diferentes problemáticas a resolver; de tal manera, que al desarrollarse la política social de forma consensada se conseguiría legitimar y obtener un buen grado de eficacia para el gobierno proveniente del Sol Azteca.

De tal manera, para este partido la legitimidad debe responder a principios plasmados en la legalidad que sirvan de apoyo en procesos electorales y garanticen los derechos sociales de las personas, involucrando a la población en el desarrollo, elaboración y ejecución de los programas de gobierno (Arauz, 2002: 63); además, dentro de los lineamientos del partido, éste pretende ser justo y equitativo por lo que respalda una amplia justicia social; también, el partido es capaz de formular e implementar políticas públicas con el sello que lo distingue, se reconoce que la prestación de bienes y servicios son fuente de legitimidad con lo que se logra la aceptación de los ciudadanos.

Por otro lado, aunado a la legitimidad, el partido pretende que los gobiernos establecidos tengan la capacidad de cumplir con sus objetivos de gobierno, tomando en consideración la participación social en la conformación de las políticas públicas. Los lineamientos mencionados nos conducen a la teoría referida sobre el tema de gobernabilidad; de forma general, se entiende que el partido pretende alcanzar la capacidad de gobernar y mantenerse en el gobierno a través del tiempo con políticas públicas eficaces, es decir el PRD pretende un tipo de gobernabilidad democrática (Weber, 1984; Arbos y Giner, 2002; Oriol Prats 2003).

A manera de resumen, podemos decir que en México se vivió una “disputa por la nación”; efectivamente, los planteamientos de Carlos Tello y Rolando Cordera se materializaron en dos proyectos, el nacionalista y el neoliberal, finalmente, logró

sobreponerse el neoliberal porque entre otras razones estuvo apoyado por el capitalismo global; en particular, dentro del país se llevaría a cabo una restructuración del Estado y la promoción de una economía abierta y de mercado, además, de la apertura a la democracia, la justicia y la libertad; dentro de este mismo contexto, aparece el PRD, dando lugar a una nueva lucha política que implicó el abandono de las viejas prácticas autoritarias y a procesos políticos más abiertos y democráticos; con estas bases se inició la transición de una gobernabilidad autoritaria a una gobernabilidad democrática. Por consiguiente, el PRD presentó una propuesta de gobernabilidad contraria a los preceptos neoliberales; en tanto a lo político, se expresa un fuerte apoyo a la democratización del país y vigencia del principio de soberanía; en lo económico, la reforma propuesta es por una mayor distribución de la riqueza; en lo social, se pretende generar mayor promoción a la justicia social. Particularmente, la propuesta en materia de política social tuvo como prioridad una amplia responsabilidad para el gobierno con la participación democrática de la sociedad, cuyo propósito sería el de mejorar las condiciones sociales y en consecuencia la disminución de la pobreza. Derivado de lo anterior, el partido pretendió que los gobiernos establecidos tuvieran la capacidad de cumplir con sus objetivos gubernamentales, tomando en consideración la participación social en la conformación de las políticas públicas, logrando con esto la legitimidad y eficacia necesarias para la gobernabilidad democrática.

3.2.3.- Los triunfos del PRD en el Distrito Federal

Se ha mencionado que el origen y figura jurídica de la Ciudad de México se encontraban plasmados en las Constituciones Federales de 1824 y 1917, manteniéndose sujeto a las disposiciones del gobierno federal. A pesar de éstas condiciones, será hasta 1993 cuando se lleve a cabo una reforma constitucional que fundamentó legalmente la conformación del gobierno local; para 1996 se complementan las atribuciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia (Arauz, 2002: 53-54). Estas modificaciones jurídicas permitieron que a partir de 1997 el Distrito

Federal dejó de ser departamento; además, en este mismo año, se abre la posibilidad de que los ciudadanos elijan democráticamente a sus gobiernos.

En la Ciudad de México, el PRD se presentó por primera vez en 1997 siendo su candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Los ciudadanos habitantes de la Ciudad de México tuvieron la oportunidad de elegir a una nueva figura política administrativa, el jefe de gobierno, y ya para el 2000 se pudo elegir a los jefes delegacionales. Este hecho político rompe de alguna manera con el viejo esquema de control presidencial, y se comienza con un nuevo tipo de gobernabilidad democrática, ahora tienen la oportunidad de gobernar las fuerzas políticas de izquierda.

A partir de 1998, la ciudad de México ha sido gobernada por cuatro administraciones que han sido impulsadas por el mismo partido, el PRD. Este partido se ha convertido en la principal fuerza política de izquierda para esta ciudad y las jefaturas de gobierno se han establecido en los siguientes políticos: Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), Marcelo Ebrard (2006-2012) y Gabriel Mancera actual jefe de gobierno; y dos jefes de gobierno provisionales: Rosario Robles Berlanga y Alejandro Encinas. A continuación, nos enfocaremos a describir, brevemente, la trayectoria política-electoral que permitió alcanzar el triunfo dentro de la Ciudad de México a Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador; la limitación de análisis se debe a que nuestro objetivo de estudio es analizar la gobernabilidad de la Ciudad de México de la gestión del 2000-2006.

El triunfo electoral de Cuauhtémoc Cárdenas en la Ciudad de México

La posibilidad de participar en la contienda electoral por el gobierno del Distrito Federal surgió en 1997, año en que se organizan las primeras contiendas electorales en ésta ciudad; el PRD postula a Cuauhtémoc Cárdenas quien resulta ganador en los comicios electorales y comienza un periodo de gobierno de izquierda

en la capital del país (Arauz, 2002: 58-59). Sin embargo, el político michoacano se mantuvo por un corto tiempo al frente del gobierno de la Ciudad de México pues en 1999 solicitó permiso para separarse del cargo y postularse nuevamente como candidato del PRD a la presidencia de la República, en las elecciones que vendrían en el año 2000; dentro de su gobierno contaba con el apoyo de Rosario Robles quien lo respaldaría en la jefatura de gobierno con la debida aprobación de la Asamblea legislativa, gobierno con el que concluiría en periodo 1997-2000 (Ziccardi, 2008: 246).

El gobierno Cárdenas-Robles se caracterizó por impulsar una política social que respondiera a las diversas necesidades sociales, aumentando la calidad de vida y la protección social dentro de procesos inclusivos y participativos de los diferentes actores sociales que estaban sujetos a dicha política, especialmente los grupos más vulnerables; en otras palabras, se buscó establecer la participación ciudadana y la democratización de los espacios de la gestión pública (Álvarez y Sánchez, 2013:45; Vite, 2005: 534-535). Los primeros rasgos de gobernabilidad democrática comenzaban a materializarse a través de principios de gobernanza.

El triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal

Durante el año de 1988, el escenario político nacional comenzaba a mostrarse turbulento y agitado; surge la Corriente Democrática (CD) en oposición al régimen político. AMLO se une al movimiento y a los líderes disidentes: Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, logrando colocarse muy pronto, en una buena posición dentro de la Corriente Democrática. Para ese mismo año, el político tabasqueño es nombrado candidato a gobernador de su estado, por el Frente Democrático Nacional (FDN); sin embargo, sus resultados no son favorables, pues resulta derrotado en la contienda electoral. Desde entonces su popularidad comienza a crecer y en 1989, en sincronía con la fundación del PRD, se le nombra presidente del partido en Tabasco. En el año de 1994, nuevamente, compite por la gubernatura de Tabasco, esta vez contra Roberto Madrazo Pintado, estas

elecciones se tornan confusas por los resultados. AMLO denuncia un fraude en su contra, y expresa su sello particular de hacer política: su radicalidad y agresividad en contra de su adversario. Las marchas a la Ciudad de México para reclamar el fraude son noticia de prensa y televisión, difundiendo la forma ruda y directa con que AMLO arremete a Roberto Madrazo.

Su malestar por la derrota había continuado hasta 1996, por lo que encabezó una manifestación apoyada por organizaciones indígenas de la Chontalpa, en donde tomó más de 50 pozos petroleros, sus principales reclamos: el fraude electoral, el derroche de gastos en campaña por parte de su adversario, el mal manejo de los recursos petroleros por el gobierno estatal, retraso en el pago de indemnizaciones a los campesinos de la zona y los daños ecológicos producidos por PEMEX.

En este mismo año, la Ciudad de México se mostraba sorprendida y enloquecida por las manifestaciones de los perredistas, la radicalidad con la que se expresaban sus líderes era reconocida y premiada al interior del partido; AMLO es nombrado Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRD, cargo que dirigió con excelente agudeza política, logrando cuatro gobernaturas y un aumento significativo en la Cámara de Diputados. Trabajo que indiscutiblemente le reconocerán las diferentes facciones del partido.

La oportunidad, para convertirse en Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la obtuvo en 1999; al ser nombrado candidato del partido sus posibilidades de victoria aumentaban, pues ya sus antecesores, Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, abrieron brecha para su compañero de partido. También, brindaron apoyo, las principales corrientes del partido en la Ciudad de México: la Corriente de Izquierda Democrática (CID), entonces dirigida por René Bejarano y el Grupo Idea, liderado por Armando Quintero.

Su principal adversario, en esta contienda, fue Santiago Creel del PAN, al que logró vencer por muy poca diferencia porcentual, y entre una serie de argumentos que lo

descalificaban, principalmente, por no cumplir con el requisito de residencia; logró, finalmente, ser reconocido como el triunfador. Para el año 2000, AMLO se convirtió en Jefe de Gobierno de esta Ciudad, por lo que le tocaría enfrentar un buen número de retos y obstáculos, así como seguir adelante con la tarea de consolidar una gobernabilidad democrática.

A manera de resumen, se puede decir que a partir de 1997 se abre la posibilidad real de que los ciudadanos elijan democráticamente a sus gobiernos, y en consecuencia, sean otras fuerza políticas los gobernantes de la Ciudad de México, tomando en cuenta que anteriormente correspondía al gobierno federal designar a los gobernantes por mandato Constitucional. Con esta posibilidad, el PRD gana por primera vez las elecciones en la ciudad capital, rompiendo con el viejo esquema de control presidencial e inicia un nuevo tipo de gobernabilidad democrática; hay que destacar, que el PRD se convirtió en la principal fuerza política de izquierda para esta ciudad y las jefaturas de gobierno se han establecido en los siguientes políticos: Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), Marcelo Ebrard (2006-2012) y Gabriel Mancera actual jefe de gobierno; teniendo a dos jefes de gobierno provisionales: Rosario Robles Berlanga y Alejandro Encinas. Es precisamente, Cuauhtémoc Cárdenas, quien resultó ganador en los primeros comicios electorales de 1997, con este triunfo comenzó un periodo de gobierno de izquierda en la capital del país; posteriormente, para 1999 AMLO se presenta a elecciones, logrando el triunfo frente a las descalificaciones que sus adversarios le hicieron, por no contar con el requisito de residencia.

3.3.- La gobernabilidad en la Ciudad de México (2000-2006)

Dentro de la Ciudad de México se ha logrado transitar de una gobernabilidad autoritaria a una gobernabilidad democrática; de tal manera, hay que hacer notar que, las variables que explican a la gobernabilidad como son: la legitimidad y la eficacia reflejan una forma más democrática de gobernar y en consecuencia de gobernabilidad. En la historia reciente encontramos una reforma del Estado y la

llamada “transición a la democracia” que han permitido la participación de nuevos actores en el juego político; de tal manera, la izquierda ha logrado obtener importantes espacios de gobierno como es el caso de la Ciudad de México. La participación de la izquierda como gobierno ha marcado formas específicas de gobernabilidad, además, la sociedad civil que habita dentro de la ciudad se vuelve más participativa y las corporaciones tienen mayor autonomía frente al gobierno; en suma, las tareas del gobierno y la participación de la sociedad civil se ven reflejadas en las políticas sociales implementadas y en los impactos sociales que de ellas se derivan, convirtiéndose en algo novedoso en la gran capital y el resto del país; además, la novedad deriva en un nuevo tipo de gobernabilidad en la Ciudad de México.

3.3.1.- La legitimidad democrática

Para el año 2000, el gobierno de la Ciudad de México nuevamente sería un gobierno de izquierda que se estableció bajo la dirección de Andrés Manuel López Obrador. Dentro de un contexto caracterizado por el proceso democratizador que se comenzó a llevar a cabo dentro del país, se pueden identificar los primeros rasgos de una gobernabilidad, que dejaba de ser autoritaria para convertirse en democrática; por lo menos, los habitantes de la Ciudad de México manifestaron una fuerte decisión de votar democráticamente a su jefe de gobierno, otorgándole una mayor legitimidad, en comparación con los anteriores gobiernos designados por el Presidente de la República y provenientes del PRI.

De tal manera, para los nuevos gobiernos democráticos, la gobernabilidad se apoyará en la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Esto generará una nueva institucionalidad orientada a convertir la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad,

retirando de este modo el monopolio al Estado de la agenda social (Álvarez, 2006:54)

Durante el periodo de AMLO como jefe de gobierno del Distrito Federal, la legitimidad que caracterizo al viejo sistema autoritario, dio un importante giro hacia formas más democráticas. Tomando en cuenta que la gobernabilidad democrática se relaciona directamente con el tipo de legitimidad, es decir, de las prácticas que legitiman al gobierno; se puede mencionar el proceso electoral para elegir a sus gobernantes y en las tareas que éstos gobiernos desempeñan al generar los diversos bienes y servicios, a través de políticas públicas.

Desde el primer gobierno del PRD, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, se hizo presente la preocupación por construir una legitimidad democrática basada en los procesos electorales; justamente, es en 1997, cuando por primera vez los ciudadanos de la capital cuentan con la posibilidad de elegir a sus gobernantes; además, se generó un proceso de inclusión y participación, que tomaba en cuenta principios tales como: la corresponsabilidad, la participación ciudadana y la democratización en los asuntos públicos (Álvarez y Sánchez, 2013:45).

El trabajo del gobierno que correspondió a AMLO no estuvo lejos de su antecesor, la legitimidad seguiría basada en principios democráticos. El gobierno se identificó por alcanzar una legitimidad dual que se manifestó en democracia electoral y democracia participativa. Por un lado, la legitimidad tuvo fundamento en el proceso electoral, pues los capitalinos a través de votaciones democráticas, le dieron el triunfo electoral. Sin embargo, las elecciones no serian suficientes debido a que la comunicación no siempre resulta favorable para el interés público (Ackerman, 2006:11); por lo que además, se impulsó una democracia participativa a través de las asambleas vecinales, que tenían el propósito de escuchar las demandas ciudadanas sobre sus diversas problemáticas, para de ahí tomar decisiones sobre las políticas públicas pertinentes.

A manera de resumen, podemos mencionar que la gobernabilidad democrática encuentra un fuerte apoyo con el tipo de legitimidad, es decir, de las prácticas que legitiman al gobierno de la ciudad de México; a saber, del proceso electoral para elegir a sus gobernantes y en las tareas que éstos gobiernos desempeñan a través de sus cursos de acción. Justamente, es en 1997, los ciudadanos de la capital cuentan con la posibilidad de elegir a sus gobernantes; posteriormente, el gobierno de AMLO se legitimó a través de la participación electoral y la participación democrática en el proceso de políticas públicas, como se explicará a continuación.

3.3.2.- La política social implementada en la Ciudad de México

Desde su origen, la Ciudad de México es la más importante de la República Mexicana; su importancia radica por las diferentes actividades que dentro de esta gran ciudad se realizan tanto: económicamente, políticamente y socialmente; en el aspecto económico, se realizan diariamente importantes negocios y transferencias económicas, convirtiéndose la ciudad en la puerta a los negocios mundiales; en el aspecto político, es el espacio geográfico en donde se encuentran establecidos los órganos del gobierno federal; en el aspecto social, se convierte en el espacio con mayor desplazamiento poblacional (Arauz, 2002: 50).

El problema de la pobreza. La Ciudad de México es una de las más grande del mundo por el número de habitantes que en ella viven; durante la década de 1970 a 1980, los datos del rápido crecimiento son del 5.4%; actualmente, el alto crecimiento poblacional ha disminuido debido al descenso en la fecundidad y a la reducción en la migración (Arauz, 2002: 52). Los datos mencionados permiten entender unas de las razones que convierten al Distrito Federal en una ciudad caótica, en la que surgen problemas sociales complejos, que aun no han logrado resolverse, como son: la inseguridad, la contaminación, la pobreza, el desempleo, etc. El principal problema que enfrenta la Ciudad de México ha sido el de la pobreza (Ziccardi, 2008: 237).

Además, para el jefe de gobierno, AMLO el modelo económico neoliberal ha sido un error para el país, pues trajo como resultado un aumento significativo de pobres; efectivamente, las políticas neoliberales han agudizado la desigualdad social y la segregación urbana (Ziccardi, 2008: 238). Convirtiéndose en objetivo central, el gobierno hizo a la Ciudad de México la “*Ciudad de la Esperanza*” (Álvarez y Sánchez, 2013:4); en contra del neoliberalismo imperante (Reyes del Campillo, 2007:122), su programa social buscó el bienestar en el corto plazo, principalmente, en los grupos más vulnerables, de ahí el lema del jefe de gobierno: “*por el bien de todos, primero los pobres*”.

La posibilidad de generar un cambio en las políticas públicas, particularmente, en la política social dentro de la Ciudad de la Esperanza se realizó con la implementación de una política que se caracterizó por su fuerte intervención gubernamental, siendo su prioridad en el gasto social: las obras públicas y el combate a la pobreza. De alguna manera, la acción gubernamental establece cierta preferencia hacia los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes.

Los programas sociales que se han impulsado dentro de este gobierno encuentran un respaldo jurídico, establecidos en los derechos sociales. Su principal objetivo va más allá de solucionar los problemas de pobreza y desempleo, enfocándose en facilitar el aumento de consumo de bienes y servicios de las clases vulnerables, para que éstas se logren integrar en la dinámica social (Vite, 2005). Además, la integración se contempla como principio de la institucionalización de los derechos sociales (Álvarez y Sánchez, 2013:8-9), tema que ha estado presente desde los primeros gobiernos del PRD.

Dentro de la política social se pretende alcanzar algunos objetivos fundamentales como son: el freno del empobrecimiento de los habitantes de la ciudad; la promoción del ejercicio de los derechos sociales y la equidad; el fomento de los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución

pacífica de conflictos y apego a la legalidad; la búsqueda de cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos; la prevención y atención de situaciones de violencia, adicciones e incidencia delictiva en las unidades territoriales; la reconstrucción de la identidad y sentido de pertenencia a la comunidad (Álvarez y Sánchez, 2013:9).

De tal manera, durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas se realizó un Consejo para el Desarrollo Social del Distrito Federal; de la propuesta del Consejo surgió el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). La política social se implementaría a través del SECOI que tuvo como objetivo el de coordinar y prestar una serie de servicios sociales en cada delegación para atacar los problemas de los grupos vulnerables (Álvarez y Sánchez, 2013:4-8; Arauz, 2002: 182; Vite, 2005: 535).

A pesar de los avances que se lograron con la implementación de los servicios del SECOI, el jefe de gobierno de la ciudad Andrés Manuel López Obrador realizó una serie de cambios en los programas sociales, abandonando por completo el SECOI, sin embargo, se continuó con los compromisos en lo que se refiere a la justicia social, el mejoramiento en la calidad de vida y la reducción de la inequidad. Los grupos vulnerables serían atendidos en diferentes programas, ubicados por unidades territoriales, pero sería de forma directa e individualizada; en este sentido el eje rector de la política social estará bajo el Programa Territorial Integrado (PTI) (Álvarez y Sánchez, 2013:8; Arauz, 2002:132).

El Programa Territorial Integrado (PTI) establece algunos puntos importantes y varios subprogramas que son prioritarios para el gobierno. La participación ciudadana, la planeación democrática, el trabajo coordinado entre dependencias y organismos del gobierno, la integración y complementariedad de las acciones y programas así como su cobertura territorial, resultan temas que se deben incorporar en la gestión gubernamental (Arauz, 2002:133).

También, el PIT desarrolló una serie de subprogramas que brindaron una serie de apoyos a adultos mayores, a personas con discapacidad, a consumidores de leche LICONSA, a niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, en la ampliación y rehabilitación de viviendas, en el rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, créditos a microempresarios, al empleo y a la producción rural (Álvarez y Sánchez, 2013:9-10).

Bajo una óptica que considera a la política social como un hecho complejo, es instrumentada desde un aparato central que actúa con un importante monto de recursos y que ha diseñado diferentes programas que atienden a diversos conjuntos sociales en situaciones de pobreza y exclusión social (Ziccardi, 2008: 250). La política social de la Ciudad de México se instrumenta a través de cuatro programas que atenderían asuntos como los de educación, vivienda y asistencia social (Arauz, 2002: 102); y teniendo como líneas estratégicas la promoción del ejercicio de los derechos sociales, promoción de la equidad, prevención del delito, la violencia y las adicciones, protección a la comunidad (Álvarez y Sánchez, 2013: 9-11).

El programa de combate a la pobreza, consistió en lo siguiente: pensiones a los ancianos, ayudas económicas a las madres solteras, despensas alimenticias, becas de desempleo, transporte público barato y créditos para la adquisición de viviendas y remodelación. “Es tarea de las políticas sociales del gobierno del Distrito Federal realizar una intensa acción social que permita garantizar al conjunto de la población no sólo superar el piso básico de la sobrevivencia sino acceder al conjunto de bienes y servicios (salud, educación, vivienda) haciendo efectivos los derechos sociales reconocidos en la legislación nacional y local” (Ziccardi, 2008: 238-246).

El programa de pensión a los ancianos, fue el más destacado, se incorporaron al programa a más de 350 mil ancianos, otorgándoles una pensión económica de seiscientos pesos mensuales. Cabe señalar, que el requisito es ser mayor de setenta años, sin importar la condición social en que se viva, por lo que muchos ancianos pueden cobrar la pensión aun siendo ricos, haciéndose presente la

universalidad del programa. Por otra parte, las becas de desempleo apoyaron con mil novecientos pesos a quien carece de trabajo; las madres solteras reciben apoyo económico, para apoyo de sus hijos; las despensas son una ayuda para los que solo reciben un salario mínimo.

La vivienda precaria que habitan los sectores populares es uno de los principales indicadores de la pobreza y exclusión urbana (Ziccardi, 2008: 245). Por tal razón, el gobierno de la Ciudad de México otorgó créditos para vivienda y construcción que se llevan a cabo para las personas necesitadas y carentes de un lugar digno donde vivir (INVI del DF). La vivienda para el colectivo de los pobres urbanos constituye un activo, un patrimonio para que las familias de las clases populares logren vivir aunque sea en condiciones deficitarias en las ciudades, que son los territorios que les ofrecen precariedad laboral y salarios bajos, pero que a la vez garantizan mayores posibilidades de acceso a los bienes y servicios colectivos como: salud, educación y recreación.

Se han identificado diversos problemas que afectan la política social que se implementa dentro de la Ciudad de México. Se puede observar que no se ha llevado a cabo una institucionalización de la política social (Álvarez y Sánchez, 2013:45; Vite, 2005: 534); la debilidad institucional de los derechos sociales reproduce la desigualdad social (Vite, 2005: 534); la política social se implementa desde arriba dejando fuera muchos de los problemas que afectan a la comunidad, además, se manifiesta una ausencia de la participación democrática (Álvarez y Sánchez, 2013:10); también, existe una fuerte limitación presupuestal lo que impide realizar cambios significativos en cuanto al desarrollo social (Arauz, 2002:133).

El jefe gobierno alcanzó un gran popularidad entre los habitantes de la Ciudad de México; los ancianos, madres solteras, desempleados y todos aquellos ciudadanos que han sido beneficiados con los programas de ayuda económica, han percibido cierto bienestar en el corto plazo, además, la decisión de construir obra pública como la Universidad de la Ciudad de México tuvo un impacto positivo en los

habitantes. En términos generales, el desempeño del PIT se considera favorable al implementar la política social; sin embargo, Andrés Manuel López Obrador, a través de la acción gubernamental, genera fuertes rasgos populistas dentro de su gobierno (Arauz, 2002:133); cuya finalidad es la obtención de votos para conservar las posiciones de poder (Vite, 2005: 540).

A manera de resumen, podemos mencionar que la Ciudad de México es la más importante del país en el que se concentran altos índices de pobreza, aunados al incremento poblacional y a las políticas neoliberales que se han desplegado en los últimos años. Ante este panorama, las políticas públicas que pretenden combatir el problema de la pobreza, dentro de la Ciudad de México, se concentra en la atención preferente hacia los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes; por tal razón, los programas sociales, con respaldo en los derechos sociales, buscan el aumento del consumo de bienes y servicios de las clases vulnerables, específicamente, durante el primer gobierno de izquierda, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, el SECOI coordinó y prestó una serie de servicios sociales por delegación para atacar los problemas de los grupos vulnerables; posteriormente, el gobierno de AMLO crea el PIT, que dentro de los subprogramas contempla los de educación, vivienda y asistencia social. Sin embargo, los programas sociales han presentado debilidad por su poco apego a los derechos sociales, su centralismo y un fuerte gasto de recursos públicos.

3.3.3.- Nuevas formas de participación política

La posibilidad de elegir democráticamente a los gobernantes dentro de la Ciudad de México ha cambiado la cultura política de los ciudadanos, reflejándose en su actividad política que ha permitido recuperar la relación entre la sociedad y el gobierno, al tener la responsabilidad en la conformación del poder público, de tal manera, la democratización del gobierno ha mantenido una relación en su trayecto

con el desarrollo de la sociedad civil, siendo una condición de primer orden en el avance democrático tanto local como nacional (Larrosa; 2006:243)

Debemos recordar que en México la historia del corporativismo, es el de un corporativismo estatal que ha teniendo impactos prácticamente en toda la vida política nacional y la Ciudad de México no estuvo fuera de estas prácticas corporativas. Con el propósito de realizar un cambio en la gobernabilidad, a partir de la década de los años ochenta comienza a generarse una fuerte participación ciudadana, aglutinada en algunas organizaciones civiles, es una nueva etapa de “rehabilitación o despertar de los capitalinos” (Espinosa, 2004:18-19). Hay que mencionar, además que la crisis económica de 1982 y el contexto vivido en la Ciudad de México en 1985 dejaron ver la necesidad urgente de modificar la forma en que estaba definida la relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, en el ámbito del funcionamiento y organización del gobierno de la Ciudad de México (Larrosa, 2006: 220).

Frente a un agotado y desgastado modelo de “gobierno local”, constituido políticamente por autoridades sin vínculos con la comunidad, los habitantes y los ciudadanos de la Ciudad de México, se llevó a cabo una reforma del Estado y crearon nuevas instituciones que generaron un nuevo modelo participativo en lo social, electoral y gubernamental. Son los nuevos órganos de gobierno, los órganos autónomos, las instituciones electorales y nuevas leyes los que ha dado lugar a un nuevo entramado institucional que permite nuevas formas de relación política entre el gobierno y la ciudadanía, alentando también nuevas formas de organización y participación, lo que ha permitido el nacimiento de nuevos actores políticos y de nuevas vías de participación (Larrosa, 2006:217-220).

Un rasgo distintivo dentro de la gobernabilidad de la Ciudad de México es la nueva forma de participación ciudadana; de alguna manera, la gobernabilidad autoritaria que se vivió por décadas en esta Ciudad se transformó en una gobernabilidad democrática en donde la participación ciudadana se convierte en una realidad que

se manifestó en diversas formas, dejando a un lado la relación directa con las organizaciones sociales. Es a partir de la década de 1980, cuando la ciudadanía se “revitaliza” o “despierta”, ya que la participación ciudadana en los asuntos públicos comienza a modificarse, logrando trascender en la vida política del país.

La revitalización de la participación se debe a las grandes movilizaciones realizadas por algunas organizaciones sociales como: el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios entre otras, en contra de las formas autoritarias impuestas por el PRI y sus gobiernos (Espinosa, 2004:18-19); éstas organizaciones civiles lucharon por la democratización del sistema político y la defensa de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos (Álvarez y Sánchez, 2013:12); en términos generales, las organizaciones civiles y los ciudadanos capitalinos desplegaron una fuerte inconformidad, logrando romper con las viejas prácticas corporativas y antidemocráticas, vividas por décadas.

El resultado de estas movilizaciones y la fuerte presión política desarrollada por los diferentes actores sociales condujo a una reforma política que se realizó en 1986, llevada a cabo por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado; el propósito de ésta reforma se centro en alcanzar una mayor gobernabilidad y una mayor participación ciudadana que logrará legitimar a los gobiernos de la capital (Espinosa, 2004:19). Esta reforma tuvo gran importancia debido a que el ejecutivo federal dejó de tener control sobre el nombramiento del regente de la ciudad, el jefe de gobierno ahora será designado por votación directa de los ciudadanos.

Ya se ha mencionado que desde 1928 existe un marco jurídico que regula la participación ciudadana dentro del Distrito Federal, sin embargo, en la práctica no se realizaba una actividad democrática propiamente dicha, por consiguiente la normatividad se encontraba lejos de la realidad política y social vivida. A partir de la década de los ochenta cuando se genera una participación ciudadana que sería regulada jurídicamente en tres leyes: la Ley de Participación Ciudadana (1998,

actualizada en 2004), la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000, actualizada en 2004), la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000) (Álvarez y Sánchez, 2013:3).

Justamente, en 1988 se introdujeron algunas modificaciones en la LODDF y se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF); la intención de la ARDF es marcar el inicio de la gestión y atención de las demandas ciudadanas de forma institucionalizada; sin embargo, este órgano de representación tenía fuertes limitantes como Congreso autónomo y pronto se observaría su falta de capacidad de ejecución y decisión pues se encontraba subordinado al Congreso de la Unión y a las propias disposiciones del Ejecutivo (Espinosa, 2004:22).

El trabajo de los primeros gobiernos del PRD en la Ciudad de México consistió en buscar innovadoras formas de relacionarse con la sociedad civil, permitiendo la inclusión social; la vieja práctica corporativa fue desechada debido a que la mayor parte de las organizaciones sociales y civiles se encontraban tuteladas por el PRI. El propósito de los nuevos gobiernos era aumentar la participación ciudadana y la corresponsabilidad en el proceso de políticas públicas (Álvarez y Sánchez, 2013:12-13); de tal manera, que se hiciera posible la participación democrática entre los distintos actores sociales.

Efectivamente, durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se establecieron como objetivos: institucionalizar la democracia a través de la incorporación ciudadana en la toma de decisiones, el diálogo y negociación como mecanismos de solución de conflictos entre los diversos grupos de la población (Vite, 2005: 534). A partir del año 2000, inicia el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el cual tuvo un propósito dual: promover la democracia participativa y beneficiar a los sectores más desfavorecidos, de manera individual, a través de los distintos programas sociales que éste gobierno implemento (Álvarez y Sánchez, 2013:45).

Lo novedoso del gobierno de AMLO fue la promoción de una democracia participativa a través de la conformación de asambleas y comités vecinales, de esta forma se redefinen las estrategias de intervención y relación con la sociedad civil; de las 16 delegaciones que integran al Distrito Federal se lograron consolidar 1,352 unidades territoriales; los vecinos organizados en unidades territoriales serán los receptores directos del Programa Territorial Integrado para el Desarrollo Social (Arauz, 2002:123; Álvarez y Sánchez, 2013:5-8).

Los habitantes de la Ciudad de México contarían con una participación directa a través de los comités vecinales. Estos instrumentos de organización se convirtieron en canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad, sirviendo principalmente de apoyo en la aplicación de los programas sociales; bajo el siguiente propósito, el PIT encontró un importante respaldo para su implementación en las asambleas y comités vecinales, logrando establecer las prioridades en materia social, además, de contar con ciertas atribuciones y recursos (Álvarez y Sánchez, 2013:40; Vite, 2005: 538).

Instrumentos y espacios de consulta. Algunos de los instrumentos de participación se incorporaron a la Ley de Participación Ciudadana de 1998; la democracia directa se establece a través del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, posteriormente, el gobierno de AMLO incorpora la consulta por la vía telefónica. También, los mecanismos de consulta; tanto los Consejos, Comités y Consultorías se crearon para atender cada una de las líneas de gobierno: Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Seguridad Pública, Protección Civil, Desarrollo Social y Desarrollo Económico, entre otros (Álvarez y Sánchez, 2013:16-18).

Los ciudadanos habitantes de la Ciudad de México han contado con elecciones locales que han permitido una transformación de las formas de ciudadanía y el surgimiento y consolidación de las instituciones representativas y electorales locales de la ciudad son una realidad en la que la sociedad ha encontrado, sin lugar a dudas, una mejor y más intensa relación con el gobierno de su ciudad (Larrosa, 2006:222).

Sin embargo, a pesar de los intentos por aumentar la participación ciudadana dentro de la Ciudad de México se ha incrementado el abstencionismo entre la población local en la elección de sus representantes vecinales, así como también, es notorio el desinterés del ciudadano común por ocupar los espacios de participación e involucrarse en los procesos de gestión; en consecuencia, es grave el sentir de la sociedad por no sentirse representada por sus instituciones gubernamentales, solo en contadas excepciones, es manifiesta la despreocupación y apatía de los sectores mayoritarios en la política de la ciudad y en la toma de decisiones (Alvarez,2006:52)

A manera de resumen, se ha podido constatar que la reforma del Estado y la creación de nuevas instituciones generaron un nuevo modelo participación en materia social, electoral y gubernamental; esto trajo por consecuencia, una democratización del sistema político que permitió nuevas formas de participación social dentro de la Ciudad de México; frente a un modelo desgastado de gobierno, ahora, dentro de la gobernabilidad existe la posibilidad de elegir a los gobernantes, reflejándose una nueva cultura política que se ha sobrepuesto al viejo corporativismo de Estado; efectivamente, se dejó a un lado la relación directa con las organizaciones sociales incorporadas al PRI en la gestión de los asuntos públicos, contrariamente, se crean nuevas organizaciones con prácticas democráticas, todo esto permitió disminuir la influencia del corporativismo. De tal manera, la presión política manifestada por la nueva participación ciudadana y las nuevas organizaciones condujeron a una reforma política, llevada a cabo 1986, cuyos propósitos serian el de alcanzar una nueva gobernabilidad y una mayor participación ciudadana que logrará legitimar a los gobiernos de la capital; lo novedoso de esta reforma será que la elección del regente de la ciudad ya estará a cargo del ejecutivo federal sino se hará por elección a través del voto de las persona habitantes de esta ciudad. Esto permitió que otras fuerza políticas diferentes al PRI tuvieran la posibilidad real de convertirse en gobierno, como fue el caso del PRD. Ya en el poder, los gobiernos de izquierda impulsaron nuevas formas de relacionarse con la sociedad que permitieron la inclusión social y la coparticipación en el proceso de políticas públicas.

CONSIDERACIONES FINALES

La Ciudad de México se caracterizó por consolidar gobiernos autoritarios, convirtiéndose en un fiel reflejo de la política que acontecía a nivel nacional. Por mandato constitucional, el presidente de la República tenía la facultad de nombrar al Jefe del Departamento y el Congreso Federal de crear las leyes para esta ciudad, esto permitía mantener un estricto control sobre el Distrito Federal; efectivamente, la gobernabilidad de la ciudad se caracterizó por establecer un tipo de legitimidad autoritaria debido a que el ordenamiento jurídico-administrativo limitó la participación ciudadana para otorgarle reconocimiento y aceptación a sus gobiernos; en consecuencia, ante la carecía de un fundamento legal para darle legitimidad al gobierno a través de los procesos electorales es el presidente de la República el encargado de nombrar al jefe de gobierno de manera unilateral, restringiendo la participación social democrática.

Además, las políticas públicas permiten al gobierno legitimarse a través de los bienes y servicios que proporciona a la sociedad; sin embargo, en lugar de políticas públicas se establecieron políticas gubernamentales que se caracterizaron por su centralismo, corporativismo y autoritarismo; así mismo, fueron producto de decisiones unilaterales del gobierno federal y local con una escasa participación política por parte de los habitantes de esta ciudad en el momento de legitimar a sus gobiernos en proceso de políticas por lo que se volvieron ineficaces e ineficientes; en consecuencia, la legitimidad que el gobierno pudo obtener a través de las políticas públicas, finalizó en un aspecto de gobernabilidad autoritaria.

Contrario a la participación democrática, se desarrolló un corporativismo de Estado o corporativismo autoritario. La legitimidad dependió básicamente de los acuerdos entre las corporaciones, el PRI y el gobierno, consolidando un tipo de corporativismo de Estado que se encontraba muy lejos del corporativismo societal. Los grupos corporativos legitimaron al gobierno otorgándole reconocimiento y aceptación; además, la propia política social desplegada para combatir la pobreza estaba

encaminada a satisfacer a éstos grupos, con la intención de legitimar y justificar su tarea política. De tal manera, las corporaciones otorgaron legitimidad y estabilidad al gobierno a cambio de beneficios e incentivos, características propias de la gobernabilidad autoritaria que se vivió en la Ciudad de México.

Durante los años 80, se generó una crisis de gobernabilidad, el sistema político mexicano perdió el consenso y la legitimidad que los sustentaba, por lo que era necesaria una reforma del Estado y la promoción de una economía abierta y de mercado, además, de la apertura a la democracia, la justicia y la libertad. La reforma del Estado y la creación de nuevas instituciones generaron un nuevo modelo de participación en materia social, electoral y gubernamental; esto trajo por consecuencia, una democratización del sistema político que permitió nuevas formas de participación social dentro de la Ciudad de México.

Así mismo, se dejó a un lado la relación directa con las organizaciones sociales incorporadas al PRI en la gestión de los asuntos públicos, contrariamente, se crean nuevas organizaciones con prácticas democráticas, todo esto permitió disminuir la influencia del corporativismo. De tal manera, la presión política manifestada por la nueva participación ciudadana y las nuevas organizaciones condujeron a una reforma política, llevada a cabo en 1986, cuyos propósitos serían el de alcanzar una nueva gobernabilidad y una mayor participación ciudadana que lograría legitimar a los gobiernos de la capital.

En este mismo contexto, aparece el PRD, convirtiéndose en la principal plataforma política que generó un nuevo tipo de gobernabilidad. Confirmándose la existencia de la izquierda, que se agrupó en dos vertientes, la izquierda socialista y la izquierda revolucionaria, mismas que darían lugar al PRD fundado en 1988. Otro antecedente político del PRD se encuentra dentro del PRI, cuando surge la Corriente Democrática (CD) en 1986, y más adelante, en octubre de 1987, al integrarse el Frente Democrático Nacional (FDN) con el objetivo de participar en las elecciones del 6 de julio de 1988; hay que destacar, que estas elecciones marcan el nacimiento

del PRD y un nuevo modelo participativo en materia social, electoral y gubernamental, que dieron lugar, a una nueva lucha política que implicó el abandono de las viejas prácticas autoritarias y a procesos políticos más abiertos y democráticos; con estas bases se inició la transición de una gobernabilidad autoritaria a una gobernabilidad democrática.

Efectivamente, con el nacimiento del PRD, “la disputa por la nación”, tendría vigencia en las contiendas electorales con diferentes propuestas y planteamientos alternativos al modelo neoliberal. De tal manera, el PRD presentó una propuesta de gobernabilidad contraria a los preceptos neoliberales; en tanto a lo político, se expresa un fuerte apoyo a la democratización del país y vigencia del principio de soberanía; en lo económico, la reforma propuesta es por una mayor distribución de la riqueza; en lo social, se pretende generar mayor promoción a la justicia social.

En materia de política social, el PRD presentó una propuesta que tuvo como prioridad una amplia responsabilidad para el gobierno con la participación democrática de la sociedad, cuyo propósito sería el de mejorar las condiciones sociales y en consecuencia la disminución de la pobreza. Derivado de lo anterior, el partido pretendió que los gobiernos establecidos tuvieran la capacidad de cumplir con sus objetivos gubernamentales, tomando en consideración la participación social en la conformación de las políticas públicas, logrando con esto la legitimidad y eficacia necesarias para la gobernabilidad democrática.

No obstante, será hasta 1997 cuando se tuvo la posibilidad dentro de la Ciudad de México, de que los ciudadanos eligieran democráticamente a sus gobiernos, y en consecuencia, fueran otras fuerza políticas los gobernantes de la Ciudad de México, tomando en cuenta que anteriormente correspondía al gobierno federal designar a los gobernantes por mandato Constitucional. Con esta posibilidad, el PRD ganó por primera vez las elecciones en la ciudad capital, rompiendo con el viejo esquema de control presidencial e iniciando un nuevo tipo de gobernabilidad democrática.

En relación con los triunfos del PRD, los candidatos y los gobiernos de izquierda encontraron una amplia plataforma electoral vinculada con la crisis de gobernabilidad que se vivía en el país, en otras palabras, el voto que han obtenido los gobiernos del PRD se encuentra relacionado con la legitimidad que le otorgan los ciudadanos a sus gobiernos, basado principalmente a la racionalidad-legal establecida por Weber.

De tal manera, las jefaturas de gobierno se establecieron en los siguientes políticos: Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), Marcelo Ebrard (2006-2012) y Gabriel Mancera actual jefe de gobierno. Es precisamente, Cuauhtémoc Cárdenas, quien resultó ganador en los primeros comicios electorales de 1997, con este triunfo comenzó un periodo de gobierno de izquierda en la capital del país; posteriormente, para 1999 AMLO se presenta a elecciones, logrando el triunfo frente a descalificaciones que realizaron sus adversarios.

Bajo un esquema de gobernabilidad democrática, los primeros gobiernos se caracterizaron por seguir un programa de gobierno congruente con los derechos políticos, los derechos sociales y los derechos civiles que corresponden al pensamiento de izquierda y de apoyo a la clase más vulnerable; además, han tenido como propósito romper con el viejo esquema antidemocrático que se consolidó por más de setenta años. Se puede mencionar el inicio de una gobernabilidad para la Ciudad de México en que la legitimidad y la eficacia se establecerán de forma legal y democrática.

En efecto, la gobernabilidad democrática de la Ciudad de México se ha construido en parámetros de legitimidad y eficacia, así mismo, la sociedad civil que habita dentro de la ciudad se vuelve más participativa y las corporaciones tienen mayor autonomía frente al gobierno; éstas formas de organización se han hecho presentes tanto en los regímenes autoritarios como en los democráticos; sin embargo, dentro de los regímenes democráticos cambia sustantivamente la legitimidad y la eficacia

por la forma en que participa la sociedad civil en la política y los asuntos públicos. Para el gobierno de la Ciudad de México, desarrollar procesos de gobernabilidad democrática, fue una tarea inusual frente sus ciudadanos, convirtiéndose en algo novedoso en la gran capital y el resto del país.

Es con el triunfo del PRD cuando los primeros gobiernos en la Ciudad de México materializan la propuesta en materia de política social, enfocándose en la justicia social, el mejoramiento en la calidad de vida y la reducción de la inequidad. Tanto la política social como los programas sociales tienen un respaldo jurídico contemplado en los derechos sociales que van más allá de la solución de los problemas de la pobreza y desempleo, se trata de integrar en la dinámica social a las personas que se ven afectadas.

Inicialmente, los programas sociales, con respaldo en los derechos sociales, buscan el aumento del consumo de bienes y servicios de las clases vulnerables, específicamente, durante el primer gobierno de izquierda, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, el SECOI coordinó y prestó una serie de servicios sociales por delegación para atacar los problemas de los grupos vulnerables; posteriormente, el gobierno de AMLO crea el PIT, que dentro de los subprogramas contempla los de educación, vivienda y asistencia social.

Sin embargo, algunos de los problemas que se pueden observar de la política por su falta de institucionalización; también, la debilidad institucional de los derechos sociales reprodujo la desigualdad social; se implementó desde arriba dejando fuera muchos de los problemas que afectaban a la comunidad, además, existió una fuerte limitación presupuestal, lo que impidió realizar cambios significativos en cuanto al desarrollo social.

CONCLUSIONES

El tema de la gobernabilidad es una verdadera ingeniería política que se puede entender sólo a partir del análisis de sus principales componentes como son: Estado, gobernabilidad, legitimidad, corporativismo y política pública; éstos conceptos se vuelven componentes elementales al tratar de entender a la gobernabilidad, por tal razón se han revisado algunas concepciones teóricas y conceptuales que hicieron posible la realización de la investigación. Sin pretender convertir las teorías y marcos conceptuales en referentes forzosos, que se ajusten a nuestro objeto de estudio; podemos decir, que han servido de forma significativa en la explicación del trabajo de investigación.

Particularmente, el Estado mexicano durante el periodo revolucionario, se encontró frente a una crisis de gobernabilidad; por consiguiente, unas de las primeras acciones serian la reconstrucción de todo el sistema político y económico a través de una institucionalización que le permitiera al gobierno estabilidad política para gobernar. Así, la Constitución de 1917 fue una de las primeras instituciones creadas durante el periodo revolucionario en el que se establecieron las bases políticas, económicas y sociales que se convirtieron en el marco jurídico dentro del cual encontró fundamento el nuevo Estado de carácter “benefactor” y el sistema presidencial como forma de gobierno, que derivó en una gobernabilidad autoritaria.

Efectivamente, el régimen presidencialista se caracterizó por ciertas atribuciones meta-constitucionales que derivaron en autoritarismo. A pesar de que el sistema político mexicano estuvo inspirado en el sistema presidencial norteamericano, terminó en un presidencialismo con rasgos de autoritarismo por parte del ejecutivo federal y una marcada supremacía sobre los poderes legislativo y judicial. Entre otras razones, el presidente poseía facultades constitucionales y facultades meta-constitucionales que lo hicieron el hombre fuerte de su época.

En consecuencia, el sistema político de gobierno impidió la existencia de políticas públicas pues la acción del gobierno se establece, exclusivamente, en políticas gubernamentales. De forma imperante, las políticas públicas únicamente se pueden desarrollar en sistemas de gobierno democráticos, es decir, en la participación activa de la sociedad materializada en la arena pública.

De tal manera, la política gubernamental en materia social buscó el bienestar de los grupos corporativos-clientelares más que de la sociedad en general, a través de una serie de servicios y prestaciones de corte universalista, lo que trajo como consecuencia un fuerte gasto público generador de estabilidad y legitimidad, componentes necesarios para el mantenimiento de la gobernabilidad autoritaria.

El corporativismo tuvo una connotada presencia pues en la práctica resultó un hecho relevante del presidencialismo mexicano. Estos grupos organizados pueden considerarse como grupos corporativos al servicio del Estado y del gobierno en turno que por su propia naturaleza ejercida en actividades económicas, políticas y sociales le permitió ser un instrumento de legitimación y estabilidad para el Estado y su gobierno.

A pesar de las prácticas antidemocráticas mencionadas, se generó un tipo de gobernabilidad que le otorgó estabilidad al gobierno, pues tuvo como fundamento la lealtad y fidelidad que se ejerció en toda la estructura gubernamental hacia el presidente de la República. Además, también, las corporaciones otorgaron legitimidad al avalar las decisiones y acciones de gobierno, generando estabilidad al mantener formas disciplinadas de obediencia, y la eficacia la otorgaron directa e indiscutiblemente, pues a los ciudadanos se les negó su participación directa con el gobierno. Paradójicamente, dentro de los autoritarismos la gobernabilidad es más fácil de mantener que en los sistemas democráticos, en el caso de México no fue la excepción.; de ahí, el referente para hablar de una gobernabilidad autoritaria.

Por otra parte, la Ciudad de México se caracterizó por consolidar gobiernos autoritarios, convirtiéndose en un fiel reflejo de la política que acontecía a nivel nacional. Por mandato constitucional, el presidente de la República tuvo la facultad de nombrar al Jefe del Departamento, y el Congreso Federal de crear las leyes para esta ciudad, esto permitió mantener un estricto control sobre el Distrito Federal. Contrario a la participación democrática, se desarrolló un corporativismo de Estado o corporativismo autoritario. La legitimidad dependió básicamente de los acuerdos entre las corporaciones, el PRI y el gobierno, consolidando un tipo de corporativismo de Estado que se encontraba muy lejos del corporativismo societal; las corporaciones otorgaron legitimidad y estabilidad al Estado a cambio de beneficios e incentivos, características propias de la gobernabilidad autoritaria que se vivió en la Ciudad de México.

Los factores que han permitido transitar de una gobernabilidad autoritaria a una gobernabilidad democrática en México fueron la llamada “transición a la democracia” y la reforma del Estado neoliberal. Es partir de la década de los 80, cuando los diferentes actores sociales tendrían como propósito el de consolidar una legitimidad más participativa y democrática.

El gobierno se reconoce a través de las leyes establecidas, de tal manera que la dominación política tendrá sus bases en la racionalidad-legal. La participación de la sociedad en la elección de los gobernantes, respaldada en la normatividad jurídica, es en sí misma deseable como principio democrático, pero tiene además implicaciones positivas sobre la gobernabilidad, al convertirse la legitimidad en el principal fundamento en el que se apoya la dominación y el ejercicio mismo del poder político.

También, las políticas públicas se hacen posibles con la participación democrática de la sociedad; las corporaciones no desaparecen se refuncionalizan, otorgando un buen grado de legitimidad y eficacia al gobierno creando las políticas públicas

focalizadas, por consiguiente la gobernabilidad democrática encuentra un nuevo sentido con éstas formas de organización y apoyo.

El PRD se convirtió en la principal plataforma política que generó un nuevo tipo de gobernabilidad. Se puede confirmar la existencia de la derecha y la izquierda; en México la izquierda se agrupó en dos vertientes, la izquierda socialista y la izquierda revolucionaria, mismas que antecederían al PRD fundado en 1988. “La disputa por la nación”, tendría vigencia en las contiendas electorales con diferentes propuestas y planteamientos alternativos al modelo neoliberal. Se expresa un fuerte apoyo en una reforma política que impulse la democratización del país y vigencia del principio de soberanía; en lo económico, la reforma propuesta es por una mayor distribución de la riqueza; en lo social, se pretende generar mayor promoción a la justicia social

La gobernabilidad democrática se relaciona directamente con el tipo de legitimidad, es decir, de las prácticas que legitiman al gobierno; se puede mencionar el proceso electoral para elegir a sus gobernantes y en las tareas que estos gobiernos desempeñan al generar los diversos bienes y servicios, a través de políticas públicas. La propuesta del PRD referente a la política social presenta algunas consideraciones que se deben tomar en cuenta para poder implementarla, se trata del papel que juega el Estado en el desarrollo social. Para el Sol Azteca es necesario un Estado que no limite al mínimo la responsabilidad social y económica, sino por el contrario, que tenga una amplia intervención en la promoción de políticas sociales que ayuden en el desarrollo social y la disminución de la pobreza.

Los primeros gobiernos del PRD en la Ciudad de México implementaron una política social que se enfocó a la justicia social, el mejoramiento en la calidad de vida y la reducción de la inequidad. Tanto la política social como los programas sociales tienen un respaldo jurídico contemplado en los derechos sociales que van más allá de la solución de los problemas de la pobreza y desempleo, se trata de integrar en la dinámica social a las personas que se ven afectadas. Sin embargo, algunos de los problemas que se pueden observar de la política por su falta de

institucionalización; también, la debilidad institucional de los derechos sociales reprodujo la desigualdad social; se implementó desde arriba dejando fuera muchos de los problemas que afectaban a la comunidad, además, existió una fuerte limitación presupuestal, lo que impidió realizar cambios significativos en cuanto al desarrollo social.

Todo lo que se puede decir acerca del tema de la gobernabilidad es abundante e ilimitado; en éste trabajo de investigación nos hemos referido a la gobernabilidad en México, particularmente, a la gobernabilidad de la Ciudad de México, habiendo cubierto los objetivos damos por concluida la investigación.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Aguilar Villanueva, F. Luis; *“Gobierno y administración pública”*. México, FCE. 2013.

Aguilar Villanueva, F. Luis; *“Gobernanza y gestión pública”*. México, FCE. 2006.

Aguilar Villanueva, F. Luis; *“El estudio de las políticas Públicas”*. Estudio introductorio, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Aguilar Villanueva, F. Luis; *“La hechura de las políticas”*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Aguilar Villanueva, F. Luis; *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Aguilar Villanueva, F. Luis; *“La implementación de las políticas”*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Aguilar Villanueva, F. Luis; *“Gestión Gubernamental y Reforma del Estado”* en Merino Huerta, Mauricio (Coord.), *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

Aguilar, Zinzer Adolfo; *“¡Vamos a ganar! La pugna de Cuautémoc Cárdenas por el Poder”*. México; Océano, 1995, 481pp.

Alcántara, Sáez Manuel; *“De la gobernabilidad”*, Revista América Latina Hoy Nº 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.

Alcántara, Sáez Manuel; *“Gobernabilidad, crisis y cambio”*. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Arbós, Xavier y Giner, Salvador. *“La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”*. Editorial Siglo XXI, Madrid, 2002.

Audelo, Cruz Jorge Mario.- *“Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual”*. Revisado el 27 de junio del 2014.

Ayala, Espino José y González García, Juan. *“El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico”* en *Comercio Exterior*, Vol. 51, núm. 1, México, enero de 2001.

Ayala, Espino José; *“Instituciones para Mejorar el Desarrollo: Un Nuevo Pacto Social para el Crecimiento y el Bienestar”*. México, FCE, 2003.

Ayala, Espino José. *“Fundamentos Institucionales del Mercado”*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Ayala, Espino José; *“Globalización y Nuevas Instituciones”* en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública, 1997.

Ayala, Espino José; *“Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Contemporáneas del Estado”*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Ayala, Espino José; *“Políticas de estado y arreglos institucionales para el desarrollo de México”*. Revista Instituciones y Desarrollo Num. 8 y 9 Instituto Internacional de gobernabilidad de Cataluña, España.

Baca, Olamendi Laura y Bokser Liwerant, Judith, (compiladores) *“Léxico de la Política”*. FCE; FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Boll. México, 2004.

Bizberg, I; *“La crisis del corporativismo en México”*.

Foro Internacional del Colegio de México, vol. XXX, núm. 4, abril-junio, 1990^a.

Bizberg, I; *“Estado y sindicalismo en México”*.

El Colegio de México, México, 1990b.

Bobbio, Norberto; *“Izquierda y derecha”*.

España. Santillana. 1996.

Boltvinik, Julio; *“La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos”*.

México, siglo XXI,

Brodersohn, V; *“Focalización de programas de superación de la pobreza”*.

En *Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina* (IIN) y Unicef 1999.

Cabrero, Mendoza Enrique; *“Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional”*, en las políticas descentralizadoras en México. México, Miguel Ángel Porrúa/ CIDE (1998)

Caminal, Badia Miquel; *“Manual de Ciencia Política”*.

España, Tecnos, 2^a ed. 1999.

Camou, Antonio; *“Los Desafíos de la Gobernabilidad”*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Plaza y Valdés Editores, 2001.

Cárdenas, Gracia F. Jaime; *"Partidos políticos y democracia"*. México, IFE, 1997.

Carpizo, Jorge; *"el presidencialismo mexicano"*. México, Siglo XXI, 2da. ed. 1979.

Cotta, Mauricio; *"Los Gobiernos"*, en Gianfranco Pasquino, (comp.) Manual de Ciencia Política, Madrid, edit. Alianza, 2000.

Cunill, Miriam; *"Participación ciudadana"*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

Crozier, Michel; *"El Cambio en las Organizaciones Públicas"*. en revista de Gestión y política Pública. Mexico, Cide, vol.1 num. 1, 1992

Crozier, Michael; *"Estado moderno, Estado modesto"*. México, FCE. 1980.

De la Garza, Toledo Enrique; *"Corporativismo sindical y modelo neoliberal en México"*. México, UAM-I, 2003.

De la Garza, Toledo Enrique; *"El corporativismo: teoría y transformación"*. México, UAM-I núm. 34, jul-dic, 1994.

De la Garza, Toledo Enrique; *"La restructuración del corporativismo en México en las dimensiones políticas del ajuste estructural en México"*. México, UNAM-UCLA, 1991b.

De la Garza, Toledo Enrique; *"Perspectivas del corporativismo en México"*. En Jorge Alcocer (coord.). México, presente y futuro, ECP. 1985.

Duverger, Maurice; *"Los partidos políticos"*. México; FCE, 1957.

Drucker, Peter F. *“La Sociedad Poscapitalista”* Buenos Aires, edit. Sudamericana, 1999.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos; *“Democracia y gobernabilidad en México”*. En Aguilar Rivera, José Antonio, *“Pensar en México”* CONACULTA-FCE. México, 2006.

Emmerich, Gustavo; *“Metodología de la ciencia política”*, UAMI. 1997

Emmerich, Gustavo y Víctor Alarcón Olguín (coordinadores). *“Tratado de Ciencia Política”*. Anthropos-UAMI. 2007.

Espejel, Mena Jaime; *“Un Enfoque Gerencial en el Desarrollo Institucional de la Administración Pública”*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003.

Espejel, Mena Jaime; *“Los fundamentos políticos administrativos de la Gobernanza”*. México, Fontamara, 2013.

Espinoza, Toledo Ricardo; *“Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto”*. En Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coordinadores). *Tratado de Ciencia Política*. Anthropos-UAMI. 2007.

García del Castillo, Rodolfo; *“Gobiernos locales y políticas públicas en México”*. Perspectivas en el nuevo federalismo. En *“Políticas públicas para el siglo XXI”*. México, UAM-I, núm. 46, 1999.

Garrido, Luis Javier; *“La ruptura: la corriente democrática del PRI”*. México, Grijalbo, 1993.

Goldin, Adrián; *“Corporativismo, neocorporativismo y libertad sindical”*. En Derecho Laboral (Montevideo) tomo LV No. 247.

González, Madrid Miguel; “*¿A que llamamos políticas públicas?*”
En “Políticas públicas para el siglo XXI”. México, UAM-I, núm. 46, 1999.

Gómez, Collado Roberto; “*la descentralización Político-territorial, Imprescindible en la reforma del Estado*”, México.

Gómez, García Joas; “*Innovación y crecimiento económico en México*”.
En Políticas Públicas: Cambio Social e Institucional, México, UAMI, 2005, pp. 117-139

Guerrero Olvera, Miguel; “*Privatización, seguridad social y régimen político en México*”. México, fontamara-UAEM, 2012.

Guerrero Olvera, Miguel; “*Una aproximación al papel de la Administración Pública en los procesos de gobernabilidad*”. México, Espacios públicos, 2010.

Guerrero Olvera, Miguel; “*La nueva Gestión Pública: Un modelo privatizador del proceder del Estado*” México, INAP, 2008 .

Guerrero, Omar; “*El Estado en la era de la modernización*”.
México, Plaza y Valdés, 1991.

Habermas, Jürgen; “*Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*”.
Madrid, Ediciones cátedra, 1999.

Hall, P. y Taylor, R. “*La Ciencia Política y los Tres Nuevos Institucionalismos*”.
En Alarcón, Víctor y Zamitiz, Héctor (Coords.), *La Revista Conmemorativa del Colegio*, “Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política”, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Heredia, Vargas Raimundo; “*Gobernabilidad una aproximación teórica*”.

VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración pública, Lisboa-Portugal, jul-oct 2001.

Herrera Montelongo Judith.- *“Neocorporativismo y democracia en México”*.
UAM-X, Argumentos 42, 2002.

Huntington, Samuel P. *“El Orden Político en las Sociedades en Cambio”*. Buenos Aires, Paidós, 1992.

Kliksberg, Bernardo; *“El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado”*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Kliksberg, Bernardo (compilador). *“El rediseño del estado una perspectiva internacional”*. México, INAP-FCE, 1996.

Kliksberg, Bernardo; *“El rediseño del Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismo”*s. Foro Internacional Buenos Aires sin fronteras. Buenos Aires 22 abril 1998.

Kooiman, Jan; *“Gobernar en gobernanza”*.
Revista Instituciones y desarrollo núm. 16, 2004. Barcelona, España.

Lasswell D. Harold, *“La Orientación Hacia las Políticas Públicas”*, en Aguilar Villanueva, Luís (Coord.), *El estudio de las políticas públicas*, Antología 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Lanzaro, Jorge Luis; *“Los relevos del corporativismo”*.
Uruguay, Revista uruguaya de Ciencia política núm. 5, 1992.

Lanzaro, Jorge Luis (compilador); *“El fin del siglo del coporativismo”*.
Editorial Nueva Sociedad, 1998.

Lleixa, Joaquin; *“El gobierno”*.

En "Manual de Ciencia Política", España, Tecnos, 2ª ed. 1999.

Luna, Matilde; *"Relaciones corporativas en un periodo de transición"*. México, ISS- UNAM. 1992.

Luna, Matilde Y Ricardo Pozas; *"Introducción al libro de Relaciones corporativas en un periodo de transición"*. México, ISS-UNAM. 1992.

Maestro, Gonzalo; *"Acerca del neo-corporativismo"*.
Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 48. Noviembre-Diciembre 1985

Martinelli, José María; *"Políticas públicas y participación social"*.
en Políticas Públicas: Cambio Social e Institucional, México, UAM-I, 2005.

Martinelli, José María; "Estado y recomposición de lo público".
En "Políticas públicas para el siglo XXI". México, UAM-I, núm. 46, 1999.

Martínez, Vilchis José; *"Nueva Gerencia Pública"*.
México UAEM-Porrúa. 2007.

Miquel, Salvador; *"Procesos de Modernización y prestación de servicios públicos, el papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas"*. 2000.

Medina, Nuñez Ignacio; *Reseña de "El nuevo corporativismo" de Philippe C. Schmitter*", Rigoberto Ocampo Alcantara (compilador) Espiral, vol. I num. 2 enero-abril 1995, pp. 193-209 Universidad de Guadalajara, México.

Meyer, Lorenzo; *"Liberalismo Autoritario". Las Contradicciones del sistema Político Mexicano*, México, Océano, 1995.

Meyer, Lorenzo; *"El corporativismo mexicano en los tiempos del neoliberalismo"*.

Fundación Friedrich Ebert, 1989.

Modonessi, Massimo; *“la crisis historia de la izquierda socialista mexicana”*. México. Juan Pablos, 2003.

Moreno, Roberto; Uvalle y Leiner; *“Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo”*. México, UNAMISS-iapem, 2012.

Moreno, Salazar Pedro; *“las tendencias recientes y las perspectivas de la política Social en México”*. UAMX, 1990, pp. 40-67

Modonnesi, Massimo; *“la crisis historia de la izquierda socialista mexicana”*. México; Juan Pablos, 2003

Michels, Robert; *“Los partidos políticos”*. Buenos aires; Amorrortuo.

North, Douglass C; *“Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”*, México, FCE, 1995.

North, Douglass C; *“Estructura y Cambio en la Historia Económica”*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

Ocampo, José Antonio; *“Las concepciones de la Política social: universalismo versus focalización”*. Revista Nueva Sociedad, núm. 215, mayo-junio 2008.

Ocampo, Rigoberto (compilador); *“La teoría neocorporatista”*. Ensayos de Philippe C. Schmitter Edición de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jal, 1992.

Oslak, Oscar; “*Estado y sociedad: las nuevas fronteras*”. En Klisberg Bernardo (comp), el rediseño del perfil del Estado; FCE. México. 1994

Passerin, D’ Etreves Alessandro; “*La noción de Estado: Una introducción a la teoría política*”. España, Ariel, 2001.

Prats Oriol Joan; “*El concepto y análisis de la gobernabilidad*”.
Revista Instituciones y Desarrollo núm. 14-15, 2003, pp. 239-269.

Proud’Home, Jean Francoise; “*El PRD: su vida interna y sus elecciones*”.
México, CIDE, 1996.

Salazar; Carrión Luis; “*Para pensar la política*”.
México, UAMI, 2004.

Salazar Medina, Julián; “*Elementos Básicos de la Administración Municipal*”.
México, UAEM/iapem, 2ª ed. 1992, 245pp.

Sánchez, González José Juan. “*Gestión Pública y Governance*”, México, Instituto de Administración pública del Estado de México, 2002.

Sánchez, González José Juan; “*Estudio de la ciencia de la administración*”.
México, iapem-porrúa, 2007.

Sánchez González, José Juan; “*Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*” (una forma de diferenciarlos). En *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México UNAMISS-iapem,2012 Moreno, Roberto, Uvalle y Leiner (Comp).

Sánchez, Marco Aurelio; “*EL PRD: la élite en crisis*”. México; Plaza y Janes, 1999

Sartori, Giovanni; “*¿Qué es la democracia?*” México, Taurus, 2003.

Sartori, Giovanni; “*Partidos y sistemas de partidos*”. España; Alianza editorial, 1992

Schmitter Philippe C., Lehbruch Gerhard (coordinadores); “*Neocorporativismo I*”. Más allá del Estado y del mercado Alianza Editorial. México, 1992.

Schmitter Philippe C., Streeck Wolfgang, Lehbruch Gerhard (coordinadores), “*Neocorporativismo II*”. Más allá del Estado y del mercado. Alianza Editorial. México, 1992.

Schmitter, C. Philippe; “*Neocorporativismo y Estado*”.
Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 1985. pp. 47-85

Sojo, Ana; “*La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales*”. Revista de la Cepal 91, abril, 2007.

Solé, Carlota; “*El debate corporativismo-neocorporativismo*”.
Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 1984.

Reveles Vázquez, Francisco; “*Partido de la Revolución Democrática*”.
Los problemas de la institucionalización. México; UNAM-Gernika.

Rosique, Cañas José A; “*El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano*”. En “*Políticas públicas para el siglo XXI*”. México, UAM-I, núm. 46, 1999.

Tomassini, Luciano; “*Estado, gobernabilidad y desarrollo*”.
Revista de ciencia política, Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile, 1992.

Tomassini, Luciano; “*La gobernabilidad en América Latina*”.
Revista Síntesis Nº 25, Sociedad Editorial Síntesis, Madrid, 1996.

Tomassini, Luciano; “*¿Qué espera la sociedad del gobierno?*”

Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago de Chile, 1994.

Uribe Gómez, Mónica. “*Enfoques contemporáneos de política social en México*”.

Espiral, vol. XVIII, núm. 52, septiembre-diciembre, 2011. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

Uvalle, Berrones Ricardo; “*Los nuevos derroteros de la vida estatal*”.

México, iapem.1994

Uvalle, Berrones Ricardo; “*Estado y mercado: Instituciones Fundamentales para la Gestión Pública en una Sociedad Democrática*” Revista Venezolana de Gerencia abril-junio vol. 7 número 18.

Uvalle, Berrones Ricardo; “*Los fundamentos institucionales de la gestión pública*”. VII Congreso Internacional del CLAD, Portugal 2002.

Uvalle, Berrones Ricardo; “*La importancia de lo público en la vida del Estado*”.

En “Políticas públicas para el siglo XXI”. México, UAM-I, núm. 46, 1999.

Uvalle, Berrones Ricardo; “*la administración Pública como ciencia social tecnológica*”. En Gestión y política pública vol III num. 2 segundo semestre 1994

Valdés, Leonardo; “*Sistemas electorales y de partidos*”.

México, IFE, 1995

Valdés Vega María Eugenia; “*Estado*” en Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (cordinadores) *Tratado de Ciencia Política*. Anthropos-UAMI. 2007.

Vilas, Carlos M; "De la focalización a la integridad: cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad". En escenarios, año 7, núm 12, 2007. Espacio editorial, Buenos Aires, Argentina.

Weber, Max; "*Estructuras de poder*".

México, editorial Coyoacán, 2001.

Weber, Max; "*Economía y Sociedad*".

México, FCE, 1984..