



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD Y DEL ESTADO DE DERECHO EN
MÉXICO: FACTORES PARA SU DIAGNÓSTICO (2000-2018)**

**TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LINCECIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**

P R E S E N T A

ORTIZ GARCÍA JOSÉ RAÚL

ASESOR

JORGE EDUARDO BRENNER BECERRIL

Ciudad de México

Noviembre 2020

Capitulado

Introducción	4
Capítulo I. Estado de derecho y Gobernabilidad democrática	8
Las fuentes teóricas del Estado de derecho	8
El Estado de derecho en los regímenes democráticos.....	15
Conceptualización en torno a la noción de Gobernabilidad	21
Gobernabilidad democrática y Estado de derecho, un binomio en equilibrio frágil ...	33
Capítulo 2. Estado de derecho y gobernabilidad en la transición democrática.....	40
Antecedentes y consecuencias: La transición a la democracia y su paulatina consolidación	40
La cuestión del Estado de derecho en México	47
La Gobernabilidad democrática ante el porvenir	51
Capítulo 3. De la fragilidad institucional a los temores del avance de un Estado fallido en México.....	55
Un bosquejo sobre el gobierno de la alternancia y la gobernabilidad democrática .	55
El nuevo escenario de la gobernabilidad y del Estado de derecho: un balance del sexenio de Calderón. (2006-2012)	65
“Estado de derecho y seguridad” como el objetivo principal del PND: una promesa frustrada	81
Concatenación del problema durante el sexenio: crisis de gobernabilidad y vulneración del Estado de derecho.....	87
De la fragilidad institucional al origen del Estado fallido.....	89
<i>Sujeción conceptual en torno al concepto de Estado fallido en México.....</i>	<i>92</i>
El sexenio de Enrique Peña Nieto y la acción de gobierno: un balance general. (2012-2018)	94

La persistente carencia de un Estado de derecho	108
Síntomas de una enfermedad: el avance del Estado fallido	115
Capítulo 4. México en albores del 2018	120
A tres sexenios de la transición democrática: matices y contrastes en la condición de la gobernabilidad y el Estado de derecho	120
Conclusiones	132
Bibliografía	136

Introducción

El presente trabajo corresponde al estudio realizado para ahondar en los temas de gobernabilidad y Estado de derecho en México, su condición y sus principales desafíos a superar. El estudio hace un análisis sobre la condición de estos temas desde la alternancia política suscitada a partir de los comicios del año 2000 hasta el año 2018 y sus alrededores.

Se plantea el problema de que, en México, la gobernabilidad se ha ido degradando hasta el punto de considerarla en crisis, debido a que se han ido manifestado una serie de anomalías que han proliferado y no han podido ser resueltas, principalmente en dos áreas: el área normativa encargada de establecer la ley y el orden para garantizar la seguridad que es el primer objetivo de todo Estado. Y en el área económica, donde persiste la desigualdad, la pobreza y el endeble crecimiento del PIB. En ambas situaciones, la relación entre gobernantes y gobernados se ha degradado, resultando en una erosión de la legitimidad en el gobierno y las instituciones políticas, así como específicamente las de impartición de justicia y seguridad.

Por otra parte, el Estado de derecho ha sido vilipendiado a tal grado de carecer de él, por dos actores: 1) estatales/ funcionarios públicos y por 2) los grupos de poder fáctico. Ello se da porque se transgrede la ley por ambos actores debido a que, en situaciones analizadas, los grupos de poder fáctico han cooptado el aparato estatal y perpetrado las instituciones de seguridad pública; con ello se maneja desde la legalidad los asuntos netamente privados e ilegales; hay corrupción en la administración pública que permite que este primero continúe debido a la impunidad y la ocupación de recursos públicos con fines privados e ilegales, por último se violentan las libertades y derechos humanos tanto por los grupos de poder fáctico, como por el mismo Estado a partir de: su aparato estatal cooptado o desde las fuerzas del orden.

En suma, si un grado de gobernabilidad “normal” o “aceptable” que garantice y esté en función de un marco normativo democrático como lo es el Estado de derecho, son dos formas mediante las cuales un Estado puede llegar a funcionar de forma óptima; por el contrario, si la gobernabilidad se degrada a tal punto de culminar en crisis y no es capaz de garantizar un Estado de derecho, ello es la base para que la funcionalidad de un Estado comienza a fallar.

Esto llevó a plantear la hipótesis de que, en México, la gobernabilidad está en crisis y se ha carecido de un Estado de derecho. En la medida en que esta situación persista, la eclosión de un Estado fallido será incontenible.

Para lograr comprender la dimensión del problema planteado y hallar la posible respuesta para la hipótesis, se planteó, como objetivo general de la investigación, analizar los principales factores que extenuan al Estado de derecho, así como las causas principales que degradan la gobernabilidad. Y determinar si es que ello sea responsable de que el Estado mexicano sea fallido.

Junto a ello, es posible escarbar en objetivos más específicos que permitan identificar el grado en el que se encontraba la gobernabilidad y el Estado de derecho al inicio del régimen democrático. Seguido de ello, someramente hacer un seguimiento del estado de ambos, desde el año 2000 hasta el año 2018. En tercer lugar, analizar las condiciones de la gobernabilidad y del Estado de derecho en el 2018. Ello, para poder realizar un análisis comparativo sobre la condición de estos respecto de cada año señalado. Como quinto objetivo específico, hallar el origen del concepto de Estado Fallido en México y analizar su evolución. Finalmente determinar los desafíos de la gobernabilidad y del Estado de derecho en México, si estos se solucionaron o han proliferado.

En este trabajo de tipo documental, el método es de tipo comparativo/histórico con un enfoque cualitativo. El primero ayuda a comparar el estado de la *gobernabilidad* y del *Estado de derecho* en dos puntos en el tiempo que son el año 2000 y el año 2018, describir su situación actual y hacer un diagnóstico: si ha mejorado o ha empeorado y ¿qué determina el resultado?

Mientras que el histórico permite comprender mejor los orígenes de los problemas y su persistencia en el tiempo. De tal forma que se han de identificar los procesos, actores e instituciones implicados en el comportamiento de las dos variables independientes y su relación con la variable dependiente que se relaciona al *Tipo de estado*. Se llevar a cabo mediante un sucinto análisis del balance de cada sexenio. Esto durante el período que va del primer año de análisis (2000), hasta el segundo año de análisis (2018).

La lógica del trabajo pretende dar un seguimiento cronológico al objeto de estudio, de tal forma que la estructura se compone de cuatro acápites, los cuales cumplen con una orientación específica a un desarrollo lineal. En este sentido, el primer acápite se compone de la teoría del Estado desde sus orígenes hasta su concepción moderna/ tradicional weberiana. La gobernabilidad se analiza desde la propuesta de Camou (2001) para matizar la idea entre el equilibrio de demandas y respuestas; los grados que esta puede presentar de acuerdo con esa capacidad para mediar y solucionar los problemas que suelen presentarse en distintas áreas en las que la gobernabilidad se ejerce, finalmente la relación entre gobernantes y gobernados que ello amerita, es decir, la cuestión de la legitimidad. Mientras que la variable Estado de derecho se analiza desde su gestación y desarrollo histórico, lo cual implica comprender los elementos fundamentales para comprender qué es un Estado de derecho. Con ello, se propone dar una idea clara sobre la funcionalidad del Estado mediante la gobernabilidad, las áreas en las que esta suele presentar problemas y trata de mediarlos; mientras que la idea del Estado de derecho se desarrolla a partir de la función democrática, es decir, para comprenderlo es necesario abordar un régimen democrático. En este sentido, gobernabilidad democrática es signo del ejercicio del Estado sometido un marco normativo democrático, en tanto ello suceda es viable que la gobernabilidad esté en función y garantice un Estado de derecho.

El segundo acápite, se ocupa de contextualizar el objeto de estudio, es decir, parte de la transición democrática hasta la alternancia política en México. Si bien, para hablar de Estado de derecho es necesario un régimen político cuyos elementos sean compatibles con este. En tal sentido, para hacer gobernable la democracia, es necesario que se cumplan los elementos que caracterizan, de acuerdo con Díaz (*et al.*, 2012), al Estado de derecho los cuales son: supremacía de la ley, un equilibrio de poderes, una fiscalización de la administración pública que permita transparencia y rendición a fin de evitar la corrupción e impunidad, por último, la garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por lo tanto, es necesario hablar de la paulatina transición democrática, sus complicaciones para superar el viejo régimen autoritario hasta la culminación en la alternancia política cuya proeza radicaba en la consolidación de un marco normativo que atendiera por causas

institucionales compatibles con el régimen, mediante la gobernabilidad, las necesidades de la sociedad mexicana y su atención/ solución por una vía legítima y eficaz.

El análisis del tercer acápite parte, precisamente, desde la alternancia hasta el 2018. En este, se hace un enfoque en cuales han sido los principales desafíos que fueron surgiendo y que aquejaron a la gobernabilidad y la situación del Estado de derecho. La gobernabilidad se analiza desde sus indicadores como legitimidad, la capacidad de respuesta gubernamental en conjunto con la eficacia para superar los desafíos que la degradan; mientras que el Estado de derecho se analiza bajo la lógica de qué y cómo es que se ha violentado y en el peor de los casos considerar que no hay garantía de este. Se considera el cómo estos problemas se fueron agravando y proliferando, dando como resultado un característico Estado menguado/endeble *sui generis* de un Estado fallido. Se halla el origen del estigma de Estado fallido que la comunidad internacional, específicamente Estados Unidos, da a México en la primera década del 2000. De tal forma que se pone a discusión este término y su relación con las amenazas a la estabilidad político/económica y cohesión social que representan las apremiantes que provocan crisis de gobernabilidad y del Estado de derecho.

Finalmente, en el último capítulo se hace un contraste de estas variables. Y se describe, desde la teoría y lógica aplicada, la situación actual y el cómo el contexto ha empeorado, el resultado de un Estado fallido que la clase política por supuesto nunca va a aceptar, pero que los resultados, bajo el análisis hecho, demuestran lo contrario al discurso oficial. Es un problema de gran magnitud que requiere de un gran esfuerzo del gobierno y las instituciones políticas para redireccionar el rumbo del Estado mexicano, que ha ido a la deriva y se ha encauzado por el caudal que ha desembocado – y continúa- en la cuenca de una situación de Estado fallido cuyos resultados negativos recaen en la sociedad.

En suma, a lo largo del trabajo se trata de poner a discusión que la gobernabilidad más Estado de derecho son un binomio de frágil equilibrio: ecuánime cuando funcionan óptimamente; parcial cuando fallan en su función.

Capítulo I

Estado de derecho y Gobernabilidad democrática

Las fuentes teóricas del Estado de derecho

Todo Estado surge de la interacción e interdependencia humana. Primero se establece como una comunidad primitiva que se basa en vínculos de parentesco (familia y tribu), posteriormente se ha de reconfigurar paulatinamente hasta eclosionar en una organización política entendida como Estado, enseguida tendrá un ordenamiento jurídico que dependerá de las circunstancias históricas, sociales y particularmente políticas.

Claro es que el nacimiento del Estado es un hito en la historia de la humanidad porque con él se establece una transición de la época primitiva, dividida en salvaje y bárbara, a la época civil, donde civil significa al mismo tiempo ciudadano y civilizado (Bobbio, 2016, p. 98). Así el Estado, puede ser entendido como un “ordenamiento político de una comunidad, *que* nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco” (Bobbio, 2016, p. 97).

Desde la óptica del Contractualismo el nacimiento del Estado surge de un contrato social donde los individuos libres, en su estado de naturaleza, pactan y ceden ante éste. Los contractualistas que han figurado en la teoría del Estado y sus formas de gobierno en la historia del pensamiento político han sido: Hobbes con el Estado absoluto, Locke y la monarquía parlamentaria, Montesquieu con la figura de un Estado mínimo que se configura como un Estado sometido a la supremacía de la ley gracias al equilibrio de poderes, así como Rousseau con el enfoque a la democracia (Bobbio, 2016). Estas aportaciones servirán para poder dar una idea clara del Estado y su evolución a través de la historia de occidente. Esto conlleva a la consolidación de la doctrina del Liberalismo, una forma de pensamiento política moderna gestada desde el nacimiento de las ideas de la ilustración, estas ideas precederán a la revolución burguesa relevante del siglo XVIII. También esto permitió el gradual fortalecimiento del Liberalismo y de igual forma la erosión del absolutismo. Estas circunstancias sirvieron para dar lugar en la historia de occidente a la revolución francesa,

donde su momento álgido culmina en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, en busca de la libertad individual frente al Estado.

Por su parte, Sartori (2017) sugiere que el Estado empezó, tal y como se concibe en la actualidad, a finales del siglo XVII, con Locke, y a principios del siglo XIX, con Benjamín Constant. Esto quiere decir que el Estado que nace bajo la concepción del pensamiento Liberal apuesta por la reducción de la participación del Estado en las libertades individuales, así como limitar sus poderes y funciones, concretamente un Estado mínimo que contrasta con el Estado Máximo.

En síntesis, Bobbio explica que racionalmente “el Estado Liberal es justificado como el resultado de un acuerdo entre individuos en un principio libres que convienen en establecer los vínculos estrictamente necesarios para una convivencia duradera y pacífica” (Bobbio, 2014, p. 14). El procesamiento de esta doctrina política se concreta con el advenimiento de la declaración de los derechos del hombre como máxima representación de un cambio en la condición de las figuras soberano/súbdito que permite la condición de Estado-ciudadano o Gobernante-gobernado, donde el principio fundamental es que el gobierno es de los gobernados, en estos es donde halla en sí su legitimidad. Esta condición se debe comprender como una relación política específica entre dos individuos o más, donde unos toman decisiones mientras que el deber de la otra parte es aceptar e inmiscuirse en el qué tipo de decisiones bajo el *stricto sensu* de un Estado garante de la libertad y de la igualdad del ciudadano ante la ley. Estas ideas han de matizar la concepción de un Estado de derecho que acota el poder del mismo Estado.

Por otro lado, Kant y su particular enfoque sobre el derecho público, enriquece el análisis cualitativo para desarrollar la idea de Estado de derecho. En este sentido, la tecnificación de del derecho público supone la consecuencia natural en la forma de un Estado de derecho, concebido como un ente de producción jurídica y en su conjunto como ordenamiento jurídico (Bobbio, 2016). Kant (1978) propone que:

El conjunto de las leyes que exige una promulgación general para producir un estado jurídico constituye el derecho público. El derecho público es, pues, un sistema de leyes para el pueblo [...] que, constituidos de tal manera que ejercen los unos sobre los otros una mutua influencia de un

estado jurídico que los reúna bajo una influencia única; esto es, de una constitución a fin de ser partícipes en el derecho. (Kant, 1998, pp. 139- 140)

Esto quiere decir que en sí un Estado desde su nacimiento se ha complementado en el derecho, pero no siempre ha regido su actuación conforme al derecho, es decir, supeditado a éste. Esto no garantiza, claro está, gozar de un Estado de derecho. Para llegar a esa condición se necesita más que una Constitución que constata la creación de un Estado desde el orden jurídico, donde hay leyes normas que regulan el comportamiento de la sociedad. Se necesitan otros elementos clave que son inherentes a la construcción del Estado de derecho y que párrafos más adelante se desarrollan en torno a la premisa de que este ente político-jurídico debe someterse bajo el imperio de la ley.

Por el lado democrático, es entendible que Kant expresa que debe haber un sistema de leyes para el pueblo, lo cual denota la importancia de que tiene la ley en común para ésta comunidad política donde hay Gobernantes y gobernados, o Estado y ciudadanos. En esta idea de Kant se pueden analizar rasgos identitarios de una democracia republicana donde los ciudadanos sean partícipes del derecho y lo ejerzan. Pero la forma más asequible para este ejercicio del derecho es mediante la democratización de la cosa pública, así como la garantía y libertad: positiva y negativa, que el Estado debe permitir por la vía legal y legítima (Estado de derecho). Aquí surge un contraste entre libertad e igualdad. Este contraste suele darse entre Democracia- doctrina Liberal, cuyo antagonismo ha de ser de conflicto y solución.

Comprender la dialéctica Liberalismo y Democracia es necesario para una concepción del Estado de derecho. A éste le antecede la construcción de un Estado limitado que parte de la necesidad de limitar el poder y las funciones del Estado desde el seno liberal. Por tanto, la idea general para representar a un Estado limitado en el poder es la de Estado de derecho; mientras que la manifestación común para representar a un Estado limitado en sus funciones es la de un Estado mínimo. Bobbio (2014) hace una distinción entre estas categorías para aclarar lo siguiente:

se puede dar un Estado de derecho que no sea mínimo (por ejemplo, el Estado social contemporáneo) y también se puede concebir un Estado mínimo que no sea un Estado de derecho (como el Leviatán hobbesiano [...]). Mientras el Estado de derecho se contrapone al Estado absoluto [...] el Estado mínimo se contrapone al Estado Máximo (Bobbio, 2014, p. 17).

Por consiguiente, el Estado de derecho se debe entender, de una forma muy general, como un Estado en el que los poderes públicos son regulados por una ley suprema fundamental: Constitución. Éste representa la supremacía del gobierno que se rige bajo leyes sobre el gobierno de los hombres. En el ámbito del liberalismo el Estado de derecho también se concibe como la “constitucionalización de los derechos naturales, o sea, la transformación de estos derechos en derechos protegidos jurídicamente” (Bobbio, 2014, p. 19). Este procedimiento de constitucionalización de los derechos naturales tiene mecanismos que sirven para un ejercicio legal y legítimo del poder. Estos mecanismos pueden ser: 1) el balance de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), es decir, que el poder ejecutivo no esté por encima del legislativo, sino que el segundo regule el poder del gobierno que pertenece al primero, 2) a nivel jurisdiccional desde lo federal (así sea el caso) hasta lo municipal, donde haya una autonomía del gobierno local frente al gobierno central y 3) donde el poder judicial sea autónomo e independiente del político. Estos mecanismos tienen el propósito, pues, de defender al ciudadano de los abusos del poder que pueda cometer el Estado. La Constitución debe figurar como un esquema de lo que el Estado debe ser, no lo que el Estado quiera ser.

Por tanto, un gobierno de leyes permite que se respete y salvaguarde la libertad e igualdad de los individuos. Una vez conquistado este logro, los ciudadanos tienen la obligación de participar de la cosa pública en favor y conveniencia de sus intereses individuales y colectivos. A esto se le considera un principio de la democracia.

Por lo que respecta a la democracia, ha habido una metamorfosis a lo largo de la historia en cuanto a su ejercicio que la ha dividido en 2 formas generales muy aceptadas: 1) democracia directa y 2) democracia representativa. La primera es característica de las antiguas Ciudad-Estado en el naciente Occidente civilizado y consiste en la participación de todos los ciudadanos por ejemplo mediante plebiscito; mientras que la segunda figura a partir de la independencia Norteamericana y la revolución francesa en los crecientes Estados-Nación, cuya función es la elección de políticos representantes de los intereses de sus simpatizantes electores mediante comicios, que al profesionalizarse tenderá a desarrollar y consolidar un sistema electoral. Esta ha de figurar en un sistema parlamentario o en un sistema presidencial. En este sentido por democracia se entiende a una forma de organización política de un gobierno donde el poder político es distribuido de forma efectiva entre todos o la mayor parte

de ciudadanos que deben ser partícipes en la toma de decisiones que han de impactar en sus intereses individuales y colectivos. La democracia representativa, vigente hasta la actualidad, es donde la libertad y la igualdad deben empatarse.

La democracia representativa figurará, en este nuevo contexto, como una distribución efectiva e igualitaria del ejercicio del poder político entre la mayor parte posible de los ciudadanos. Esto remite a que la idea de democracia tiende a desembocar en que el gobierno democrático debe inspirarse en el concepto de igualdad.

De aquí surge conflicto y conciliación entre lo liberal y lo demócrata (partiendo de la premisa anterior de igualdad), que se puede comprender bajo la siguiente lógica:

Para el liberal el fin principal es el desarrollo de la personalidad individual, aunque el desarrollo de la personalidad más rica y dotada puede ir en detrimento de la expansión de la personalidad más pobre y menos dotada; para el igualitario el fin principal es el desarrollo de la comunidad en su conjunto, aún a costa de disminuir la esfera de la libertad de los individuos. (Bobbio, 2014, p.41)

Bajo esta lógica, la única forma de lograr una compatibilidad de igualdad con libertad liberal es empatar la igualdad en la libertad. Esto significa que cada individuo debe gozar de toda libertad posible en cuanto sea compatible con la libertad distinta de sí, y puede realizar todo aquello que no dañe la libertad de los demás (Bobbio, 2014, pp. 41- 42).

Una democracia liberal consiste en que el Estado debe limitarse en tanto a la libertad negativa del ciudadano que está constituida por el gozo pacífico de la independencia de los asuntos privados individuales. También respetar y promover el derecho que el ciudadano tiene para participar, de distintas formas, en la toma de decisión respecto de la cosa pública (libertad positiva). La *Res-pública* que significa “la cosa pública” goza de un sentido doble:

gobierno del público y gobierno en público. El gobierno del público señala el gobierno del pueblo, no de una persona o de pocos; y gobierno público significa que los actos de poder deben ser ejercidos directamente frente al pueblo [...] No hay democracia sin opinión pública, sin formación de un público que reivindica el derecho de ser informado sobre las decisiones que se toman en favor del interés colectivo, y de expresar sobre ellas su libre crítica (Bobbio, 2013, pp. 36-37).

Por ello el Estado debe respetar mi libertad individual para: 1) ejercer mis derechos en igualdad ante la ley, esto permite 2) participar en comicios con el ejercicio de mi voto para elección de representantes en cargos político, o de igual forma participar en ellos, por último, ser tomado en cuenta para 3) la toma de decisiones referente a la modificación o instauración de alguna determinada reforma política, etc. Donde la representación de mis intereses respecto del ciudadano ajeno y de la mayoría debe satisfacer mis necesidades políticas y sociales. Esto demuestra el empate de igualdad y libertad en asuntos políticos.

En suma, hay razones para creer que “1) hoy el método democrático es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona que son la base del Estado liberal; b) que la salvaguarda de estos derechos es necesaria para el funcionamiento correcto del método democrático” (Bobbio, 2014, p. 46). Estas circunstancias han permitido desarrollar la noción de que un Estado surgido desde el triunfo de una revolución liberal sea democrático porque solamente este tipo de Estados protegen los derechos del individuo.

De esta forma es como el Estado de derecho va siendo compatible con la democracia ya que ambos se complementan hasta el punto en que el primero en su función es un pilar para la segunda. Bajo el aspecto jurídico-político el Estado de derecho es la institucionalización de la democracia.

No obstante, hay otra perspectiva necesaria para abordar el análisis del Estado. Una de ellas parte de las aportaciones más valiosas de la sociología política sobre el concepto de Estado es la que proporciona Weber en su célebre ponencia *La política como vocación*, en la cual desarrolla el moderno y más aceptado concepto de Estado. Entiende por Estado a “una comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento definitivo) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la fuerza [violencia] física legítima” (Weber, 1979, p. 83). Más adelante, enfatiza en que el Estado “es una relación de *dominación* de hombre sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima” (Weber, 1979, p. 84) y para poder perpetuarse necesita que los tienen el papel de dominados acaten a la autoridad que domina.

Ante esta definición cabe resaltar la distinción del término *violencia* por *fuerza*. Primero se debe entender que el uso de la fuerza física puede derivar en violencia. Mientras que la violencia es una forma atroz de causar agravio contra la vida humana, la fuerza no. La fuerza,

menciona Sartori (2017, ordena, impone y subordina; la violencia solo agrede, hiere o destruye. La primera es compatible en un estado de paz, la segunda se adhiere a un estado en conflicto. Una vez entendido esto, hay que virar el concepto de Estado weberiano ahora partiendo de esta distinción. Más adelante, Sartori considera lo siguiente:

El Estado que impone sus leyes y que, si las violo, me detiene, me lleva a los tribunales me condena (con procedimientos judiciales correctos) es <<fuerza>>, mientras que el agresor que me pone un cuchillo en la barriga, el asesino que me mata o una muchedumbre que me lincha son <<violencia>> (Sartori, 2017, p. 28).

Por lo tanto, el Estado ejerce el monopolio del uso de la fuerza física legítima. Legítima porque su uso es subordinación de la fuerza física, que sanciona o corrige con forma a las leyes y normas de un Estado sometido al derecho, es decir, subordinación a un Estado de derecho y a la judicialización de la política con mecanismos establecidos para su ejercicio. En un Estado que solo hace uso de la violencia sin mecanismos judiciales legítimos, que responde a la violencia (del crimen organizado, por ejemplo) con la misma, no se puede considerar que está subordinado al Derecho.

Por su parte Bobbio, de igual forma que Sartori, interpreta la concepción weberiana del Estado en cuanto al uso de la fuerza física como un Estado moderno que está definido mediante los “dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza” (Bobbio, 2014, p. 91).

Hay tres tipologías en las que Weber clasificó a la Legitimidad. Para el interés de esta aportación metódica es preciso enfatizar en la figura de legitimidad legal-racional porque es “la creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundadas sobre normas racionalmente creadas [...] orientadas a la obediencia de las obligaciones legalmente establecidas” (Weber, 1979, p. 85). Esta legalidad está fundada precisamente en las normas y leyes racionalmente creadas que surgen de la expresión de la voluntad general de los ciudadanos, de la cual emana la legitimidad en un sentido democrático. Con esta aportación, Weber discierne de la doctrina jurídica del Estado. Donde, desde el punto de vista sociológico de éste, se tiene por contenido su existencia objetiva, histórica y natural (Bobbio, 2014).

Hasta aquí se ha matizado la idea de Estado desde el aspecto político y un tanto jurídico, para poder desarrollar una idea clara de lo que empieza a ser el Estado de derecho como tal y su importancia en los regímenes democráticos.

El Estado de derecho en los regímenes democráticos

Estado de derecho es aquel Estado que está sometido a la ley. Elías Díaz desarrolla este concepto donde explica que no todo Estado es Estado de derecho. Para él, el Estado de derecho “implica el sometimiento del Estado a las leyes que han sido creadas para la regulación y el control (o equilibrio) de los poderes del Estado” (Díaz, 2001, p. 203).

Por su parte, Joseph Raz apunta que un Estado de derecho es aquel ideal político del que un sistema jurídico puede carecer o bien poseer en mayor grado. Para él significa que el ciudadano debe obedecer y regirse por el derecho; mientras que toda acción de gobierno debe fundamentarse en el derecho, tiene que estar autorizada por éste (Raz, 2012, p. 17). Siendo así que las esferas política y civil deben de obedecer al derecho. En su sentido literal éste posee dos atributos, donde el primero es aquel que rige a los ciudadanos por el derecho y estos deben obedecerlo, mientras que en el segundo el derecho debe ser de tal manera que la ciudadanía pueda ser orientada por él (Raz, 2012, p. 19). Es decir, el derecho se entiende como un conjunto de leyes y normas que regulan el comportamiento del ciudadano, estas deben tornarse legítimas y susceptibles a obediencia; así un ciudadano se configura al derecho mientras que no lo violenta.

Así como un ciudadano al derecho, lo mismo es un Estado sujeto a éste. En este razonamiento hay un pequeño detalle que implica la cuestión en torno a la forma de su creación, por ello es de utilidad un aporte de Raz en el cual explica que la premisa fundamental del Estado de derecho no explica nada sobre cómo y por quién debe ser creado el derecho:

[...] el derecho tiene que ser capaz de guiar el comportamiento de sus súbditos. Es evidente que esta concepción del Estado de derecho es una concepción formal. No dice nada sobre cómo se crea el derecho: por tiranos, mayorías democráticas o de cualquier otra forma. No dice nada sobre los derechos fundamentales, igualdad o justicia (Raz, 2012, p. 19).

Si bien es acertado Raz en este punto, libertad, igualdad o justicia ameritan, por su parte, atención para aclarar que, en efecto, el derecho no garantiza igualdad, más bien el binomio *Estado más derecho* garantizan un marco legal donde un régimen democrático (que sea legítimo) se sustente bajo éste y por esta vía se garantice el derecho fundamental de igualdad y de libertad que proclama la democracia; mientras que la justicia que a su vez es entendible como garante de seguridad, es la razón de ser de todo Estado-Nación.

Respecto de los derechos fundamentales mencionados por Raz, Díaz Elías sostiene que esas exigencias básicas son esenciales en la teoría de la justicia. Estas se institucionalizan y se convierten en objetivos a cumplir de un Estado que está subyugado al derecho, estas son la seguridad, la libertad y la igualdad (Díaz, 2012, p. 68). Mientras que los derechos humanos constituyen la razón de ser del Estado de derecho, estos se han de proteger y garantizar a partir de los objetivos (ya mencionados) a cumplir del Estado.

Por lo tanto, para sostener que un Estado es de derecho, Díaz propone 4 elementos esenciales a cumplir estrictamente, sin prescindir de alguno de ellos. Estos son:

a) Imperio de la ley, que impera sobre gobernantes y ciudadanos, pero precisando que [...] “la ley es la expresión de la voluntad general”, es decir, creada [...] con libre participación y representación de los integrantes del grupo social, o sea, por medio de la “voluntad de todos”. [...] Tal imperio de la ley, producida ésta como libre expresión de la soberanía popular, es condición necesaria e imprescindible para una eficaz protección hoy de libertades y derechos fundamentales (Díaz, 2012, p. 68).

Esto se puede traducir como la supremacía de la ley donde, en un régimen democrático, ningún poder puede estar por encima de ella ni violentarla, ya que prácticamente radica en la expresión de la voluntad popular, surgida de la libre participación y representación de la esfera civil. Para que sea democrático, entonces, es condición única la necesidad de instauración de una República cuya división de poderes esté proporcionalmente equilibrada. Este es el segundo elemento esencial de un Estado de derecho:

b) División de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial [...] con lógico predominio en última y más radical instancia del poder legislativo. Éste en su más amplio sentido como máximo representante legítimo del grupo social [...] La institución que representa la

soberanía popular es –no se olvide- quién suministra legalidad y legitimidad a la institución que ejerce la acción gubernamental (Díaz, 2012, p. 68).

Con este elemento, Díaz sostiene que debe haber un predominio del judicial con autonomía o independencia política, con radical instancia en el legislativo pues representa legítimamente a la soberanía popular y éste suministra legalidad y legitimidad al ejecutivo.

Como tercer elemento que se plantea es la **c] Fiscalización de la administración** que atañe específicamente a todos los órdenes pertenecientes al gobierno en turno que derivan en el poder ejecutivo. “El Estado de derecho es así el establecimiento de límites y controles legales (y legítimos) a todos los poderes y, muy en especial, al poder ejecutivo, a la administración, al gobierno” (Díaz, 2012, p. 69). La transparencia y rendición de cuentas, e igualmente las autorías por órganos autónomos descentralizados del poder, son figuras principales que dan sentido a este elemento.

Y por último se encuentra uno de los elementos más aludidos por el clamor social y político, el de la **c] protección de derechos y libertades fundamentales** que consagran al Estado de derecho. Como se ha venido reiterando, este ente político debe dar certeza de garantías jurídica, por medio de los mecanismos ya mencionados, para una verdadera realización de las exigencias “éticas, públicas y privadas, especificadas y ampliadas en el tiempo como derechos económicos, sociales, culturales y de otra especie (minorías, etc.), constituyen la base para una progresiva igualdad y dignidad entre todos los seres humanos” (p. 69). Con esto es posible la observancia de que a toda la esfera política, social y económica incumbe al Estado de derecho. Junto a ello, la fuente de poder a la que está especialmente dirigido el Estado de derecho es precisamente al propio Estado que se expresa mediante el gobierno y su acción, a todos sus órganos y poderes que de él emanan coaccionándolos con legalidad al margen de la supremacía de la ley.

Una vez estructurada la idea de Estado de derecho de acuerdo con lo propuesto por Díaz, esta será la que se ha de emplear para hacer referencia a Estado de derecho. Partiendo de ello, es importante comprender cómo es que este ente político-jurídico puede sancionar sin recurrir a la violencia: el Estado de derecho es poseedor de coacción-sanción institucionalizada (Díaz, 2012) porque tiene la capacidad de exigir que las normas se cumplan, de lo contrario, en el

caso de incumplimiento se puede sancionar mediante el uso de la fuerza legítima, pero regulada por él.

Díaz hace una aclaración en torno a la legitimidad de la coacción-sanción mediante el uso de la violencia o de la fuerza, contrastando con Weber. Para este último el Estado es el monopolio legítimo de la violencia¹, según Díaz), para que el Estado halle el rótulo de legítimo debe de tratarse del uso de una fuerza producida y regulada en el Estado de derecho (Díaz, 2012, p. 71). Pues para él, el Estado no puede responder a la violencia con violencia, es decir, a la violación de la ley que hace el delincuente, por la misma acción que realice el gobernante; esto bajo el título de una supuesta eficacia (razón de Estado). Esto convertiría al propio Estado en un Estado que criminal.

Díaz aclara que el Estado no debe caer en el grave error de “intentar acabar con el terrorismo implantado por unas u otras bandas o asociaciones armadas cayendo en un correlativo terrorismo de Estado, ejercido o ayudado ilegalmente por las legítimas instituciones y tal vez con cierto apoyo social” (Díaz, 2012, p. 71). Si esa acción se lleva a cabo pondría, entonces, en cuestión la legalidad que le permite realizar, en nombre de la ley, coacción mediante la fuerza legítima. Por ello, “la mejor defensa de la legalidad y la legitimidad exige actuar siempre en el marco constitucional y del Estado de derecho”. (Díaz, 2012, p.71)

De esto último que plantea Díaz, se ha de encargar la acción de gobierno cuyo fin es respetar y actuar en función de la ley institucionalizada y hecha valer por el poder judicial.

Segundo. *¿Cómo se institucionaliza el poder político de forma democrática?*

Como bien se ha mencionado, el Estado de derecho es el sustento del régimen democrático. Ante ello es necesario comprender cómo se institucionaliza el poder político de forma democrática. Rothstein (2001) sostiene que una forma de poder político formalizado surge y se matiza de dos maneras: una democrática que es la ideal, y la otra que no es democrática, esto es una dictatorial. La forma “ideal” se construye cuando:

Un conjunto de personas comparte ciertas características comunes [...] viven en la misma zona [...] A lo largo de su vida cotidiana descubren que no solo tienen los mismos intereses individuales, sino también un cierto número de intereses comunes. Como comunidad geográfica,

¹ En párrafos anteriores se aclaró sobre la tergiversación del concepto de “violencia” por “fuerza” en Sartori,

pronto perciben la necesidad tanto de leyes que regulen los conflictos sobre la propiedad u otro tipo de derechos individuales como del efectivo cumplimiento de esas leyes. [...] De este modo se unen como iguales y constituyen una organización que resuelva sus intereses colectivos; es decir, forman un gobierno [...] los miembros de la comunidad perciben pronto que, para alcanzar sus intereses comunes, necesitan cuatro tipos de instituciones políticas. Una institución generadora de normas. Un segundo tipo es necesario para la ejecución de estas decisiones (una institución ejecutora de normas). En tercer lugar, se necesitan instituciones que vigilen los conflictos entre individuos sobre la interpretación en casos concretos de las normas generales (instituciones de adjudicación de normas). Por último, resulta necesario un cuarto tipo de institución, encargada de vigilar y castigar a aquellos que vulneren las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas) (Rothstein, 2001, pp. 199-200)

Con esta aportación de Rothstein, se plantea una forma de concebir el procesamiento institucional del poder en un gobierno democrático, este gobierno es un ente que actúa como institución y como actor político cuyo poder está representado por el ejecutivo, este es la representación del Estado en la sociedad.

La forma democrática se complementa en una república donde este régimen institucionalizado y fundamentado en un Estado de derecho implica la participación de todo ciudadano en la cosa pública bajo un ordenamiento jurídico que faculta a éste como igual ante la ley, libre para ejercer sus derechos políticos negativos y positivos, así como el resguardo de su seguridad.

En los regímenes democráticos y no democráticos, se emplean leyes para constreñir el comportamiento humano, como apunta Karl Deutsch son “fácil promulgarlas y porque, mientras la mayoría de los individuos las obedezcan voluntariamente, no resulta muy cara su imposición. Las leyes, los hábitos de obediencia a las mismas y las probabilidades de imposición permiten que la sociedad continúe funcionando” (Deutsch, 1976, p. 31). Mediante la legislación (como uno de los poderes de la república) se puede argüir que se contribuye a la coacción (no violenta) en lo más profundo del pensamiento del ciudadano, que puede transformar el contexto político, social y económico de un Estado.

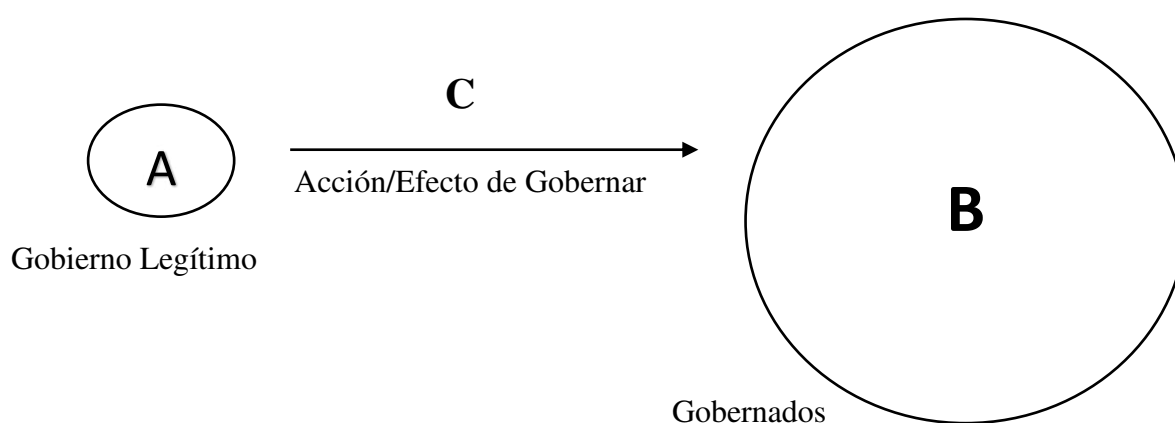
Apunta Díaz que, en la institucionalización político-jurídica de la democracia, “el Estado de derecho lo que hace es legalizar, convertir en principio de legalidad, con la fuerza coactiva

detrás tales valores éticos (libertad-igualdad identificados en el valor de la justicia) y políticos (doble participación como síntesis de legitimidad)” (Díaz, 2012, p. 62). Lo que lleva a pensar que el orden jurídico debe hacer legal el sistema de valores con fundamento en la ley y bajo el imperio de la ley. Así misma, la democracia posee, de acuerdo con Díaz, intrínsecamente doble participación: 1) Participación del ciudadano en decisiones y 2) exigencia de participación en resultados surgidos de la toma de decisiones por las que se ha votado. Esta Participación en los resultados de la toma de decisiones, que solo se ejerce en la democracia, implica que la ciudadanía debe estar inmiscuida en los asuntos tanto públicos, como en los económicos y en el reconocimiento de los derechos y libertades. El Estado de derecho en su interrelación con la democracia lo que hace, explica Díaz, es “convertir en sistema de legalidad tal criterio de legitimidad y, en concreto, en esa segunda perspectiva, institucionaliza de uno u otro modo esa participación en resultado, es decir, garantiza, protege y realiza unos u otros derechos fundamentales” (Díaz, 2012, p. 76). Esto se puede llevar a cabo mediante un grado de gobernabilidad ideal o favorable, el cual implica que la acción de gobierno se coacciona por la supremacía de la ley.

Conceptualización en torno a la noción de Gobernabilidad

La gobernabilidad indica que hay un gobierno donde hay gobernantes y gobernados, es decir la capacidad de gobernar y de ser gobernado, bien o mal depende del sistema político y su tipo de instituciones; por otra parte, ingobernabilidad señala que es aquello incapaz de ser gobernado o que no es gobernado. Con el nacimiento del Estado-nación surge la el roll de Gobernante (s) - gobernados/ Estado - ciudadanos; por tal motivo, para efecto de comprensión en torno al concepto, se ha de emplear la primera etiqueta por la simple razón de que siempre habrá un Gobierno que actúa y esa forma de actuar es la gobernabilidad. La gobernabilidad suele ser sinónimo de estabilidad, ésta es la que permite que un régimen político perdure por un largo período, o bien, la que determina el orden al interior del sistema político.

Figura 1.1 Gobernabilidad



Fuente: Elaboración propia con base en la obra *Los desafíos de la gobernabilidad*, de Antonio Camou (2001)

La **figura 1** demuestra que la gobernabilidad se construye por **a)** por un gobierno *legítimo* donde existe la capacidad de ser gobernable; **b)** aquello que suele ser capaz de ser gobernable es la sociedad, o bien, los gobernados. Así, **c)** será la acción y efecto de gobernar, aquella que surge legítimamente del gobierno y que se verá reflejada en la capacidad y eficacia de respuesta de este ante las demandas de los gobernados (sociedad). Ante la acción y efecto de gobernar se debe cuestionar el cómo se gobierna: 1) *Respecto de su calidad* en la

implementación de sus políticas en torno a las necesidades de la sociedad, éstas determinarán el grado de legitimidad; 2) *por su estado en equilibrio o en desequilibrio* o, en otros términos, si hay estabilidad o no en el régimen político, y 3) por su propiedad específica de la relación gobierno-gobernado para mediar problemas mediante soluciones: *eficacia* (Camou, 2001, p. 18).

La acción de gobernar, por lo tanto, determina que debe haber un gobierno *legítimo* para ejercer una acción legítima en el momento de la toma de decisiones, y este ejercicio se debe hacer con *eficacia* para atender y resolver problemas sociales mediante la intervención específica de entes gubernamentales, como respuesta: política pública. Estos dos elementos interactúan entre sí, donde el *equilibrio* entre demandas-respuestas involucra la acción del *gobierno* para resolver de forma *eficaz* problemas que aquejan a la sociedad. Si este proceso se lleva a cabo de forma “ideal”, no habrá déficit de gobernabilidad, y puede fortalecer la legitimidad del gobierno, por tanto, la estabilidad del régimen y el entramado institucional.

Los elementos: *Legitimidad, eficacia y estabilidad* son específicos de la gobernabilidad. En este sentido, es de conveniencia desarrollarlos para una comprensión definitiva del concepto, para ello Antonio Camou sostiene lo siguiente:

a) *Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la “razón de Estado”*. Esta primera corriente destaca la dimensión eficacia/eficiencia en ejercicio del poder político y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es pensada como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad de alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible (Camou, 2001, p. 32).

Este elemento permite asegurar la supervivencia de un régimen político, y en un sentido más analítico-sistémico, del mismo sistema político. En el aspecto notorio inmediato es un hecho que también permite la estancia del gobierno durante su determinado período, así como su popularidad o legitimidad.

b) *Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del “buen gobierno”*. Desde una perspectiva distinta, las tradiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político social, la tradición respecto del respeto de los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general; en suma, la tradición del “buen gobierno” (Camou, 2001, p. 35).

Esto permite considerar que una gobernabilidad ideal es aquella fundamentada legítimamente en el poder estatal que incumbe al ordenamiento político social, que cumple con lo pactado a los ciudadanos y sabe responder ante la incertidumbre de sus necesidades, garantizando la seguridad y el bien de la sociedad.

c) Gobernabilidad y estabilidad. [...] un sistema será más gobernables en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con la definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo (Camou, 2001, p. 35).

En este sentido, el tipo de régimen suele ser la unidad de análisis para observar la estabilidad del sistema político el cual se ve beneficiado- afectado por las fuerzas políticas que hacen posible su continuidad o su fractura. Morlino considera que la estabilidad es la “característica de régimen, del que, en un tiempo t , se valora la capacidad de duración en tiempos sucesivos t_1, t_2, t_3, t_n . Esto es, la capacidad de duración previsible del régimen en el tiempo. Un régimen, por tanto, es estable cuando tras el examen de algunas de sus condiciones se puede predecir que persistirá” (Morlino, 1985, p.135). De esta forma, la gobernabilidad se ve implicada en la estabilidad del régimen, depende de esta su equilibrio.

Siguiendo este hilo de estabilidad, cabe decir que existen factores que determinan la estabilidad de los regímenes democráticos, o sea que hace gobernable la democracia. Entre ellos suelen estar, de acuerdo con Porras “el sistema de partidos que debe asegurar las condiciones de existencia de unas mayorías estables durante la legislatura”; en segundo lugar “la regulación constitucional de la forma de gobierno” donde este debe asegurar un equilibrio de poderes, “manteniendo en todo caso como valor predominante la estabilidad de un ejecutivo reforzado”, más no una figura omnipotente presidencial. Por último, aquello que determina como “conjunto de factores ambientales referidos tanto a las condiciones de paz social como a la presencia de pautas efectivas de cultura política o ciudadana” (Porras, 2014, p. 40).

Por lo tanto, en torno a estos indicadores o elementos que constituyen a la gobernabilidad, esta se puede definir como “*un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas societales y la capacidad del sistema y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno)*”

para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 36). Esta definición que sostiene Camou, permite articular los tres elementos ya mencionados para ubicar a la gobernabilidad sobre el plano de la relación entre el sistema político y su entorno o ambiente.

Por su parte, Nohlen asesta, de forma similar, que la gobernabilidad se refiere a la “interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno” (Nohlen en Alcántara, 2004, p. 39). Por lo que debe haber una cooperación entre estas dos partes, donde el gobierno encabeza el papel de ejecutar políticas capaces de hacer frente a determinados problemas sociales que tensionan la relación entre ambos.

Por otro lado, la gobernabilidad puede distinguirse en niveles espacio-territorial y desde una perspectiva analítica (Camou, 2001). La primera, pues, se da a un nivel jurisdiccional: 1) a nivel Federal, 2) a nivel estatal y 3) a nivel municipal, todas comprenden, pues, un determinado territorio en función de su jerarquía. Mientras que la segunda obedece al aspecto sistémico donde interactúa desde el sistema político con los demás subsistemas.

Así, la gobernabilidad debe entenderse bajo el marco político-institucional en el que se lleva a cabo, ya que tal marco obedece a un carácter sistémico en función demanda-respuesta (en sentido Eastoniano) que se ve reflejada en el quehacer del gobierno en interacción con la sociedad. A todo este entramado institucional suele denominarse como un sistema político.

Morlino, de igual forma, se apoya de la teoría de sistemas que sirve para observar la operatividad de la gobernabilidad respecto del equilibrio entre *inputs* y *outputs* en función de la estabilidad del sistema político, y como unidad específica de análisis el régimen político. Estos factores, en sentido sistémico, son:

- 1) las demandas políticas, como expresión de preferencias y necesidades de la comunidad política, articulados por las distintas estructuras intermedias, tales como partidos, sindicatos, grupos de presión y otras [...]
- 2) el apoyo al régimen, de diverso grado y consistencia, ligado o no a las demandas, a tenor de los casos;
- 3) los procesos de decisión, que sustancia el régimen, los llevan a cabo estructuras principales del régimen mismo y están reglamentados explícita o tácitamente;
- 4) los *outputs* y los resultados de las decisiones, más o menos relacionados y adecuados a las demandas;
- 5) las reacciones que se dan en la comunidad política de resultados de los efectos de las decisiones tomadas [...]
- 6) un estructura coercitiva o de represión (Morlino, 1985, p. 127).

La estructura del sistema político se puede abordar desde una perspectiva deductiva. Existe, en primer orden, el todo institucional al que se denomina sistema político y este comprende desde el Estado hasta el gobierno. El Estado, va a ser, en este sentido, un todo orgánico que se estructura por instituciones políticas y a su vez está constituido por un régimen político, democrático o no; si lo es para el primer caso entonces habrá un aparato gubernamental el cuál figurará como presidencial o como parlamento, ambos tendrán un sistema de partidos plural, estos propondrán a sus candidatos a ser electos por elección popular. El régimen democrático, por tanto, asegura una república en la cual exista un balance de poderes. El gobierno figura como representante legítimo del Estado

El gobierno actúa como representante del Estado en la sociedad a través del poder ejecutivo y su aparato administrativo. Este es un ente con doble naturaleza, actúa como institución y como actor político, ambas sugieren que la figura de gobierno sea, precisamente, la del administrador del Estado. Estos pueden ser tomados como actores políticos o como instituciones. La función del gobierno como institución representa a las reglas formales que constriñen la conducta humana a través de reglas explícitas, y el ejercicio del poder bajo un marco legal, constituido en orden político llamado Estado. Mientras que como accionista (actor político), explica Camou, hay dos tipos de actores:

las autoridades (estatales y gubernamentales) y los gobernados (ciudadanía, organizados colectivamente o de manera individual); las acciones de estos últimos son centralmente, acciones de demandas y apoyo respecto del desempeño del sistema político [...] mientras que las acciones del Estado y el gobierno constituyen las políticas públicas. (Camou, 2001, p. 29)

En este sentido, *la gobernabilidad también puede (y debe) ser entendida como toda acción legítima del poder estatal, ejercida por el gobierno en un determinado régimen político*. Ya que, debido a esto, el régimen político se mantendrá o terminará, en tanto que habrá estabilidad o inestabilidad dentro de sí y se verá reflejada en el entramado institucional que conforma al sistema político. Este desempeño o fracaso que logre la acción de gobernar influye en la esfera política, económica y social. Por lo tanto, se puede considerar que el sistema político interactúa con los sistemas económicos y sociales por medio de la

governabilidad, es decir, se requiere de la participación y cooperación Gobierno-sociedad para lograr que la gobernabilidad fluya de manera ideal o normal.²

El gobierno es un circuito funcional receptor (de demandas), procesador de estas y transmisor de respuestas concretizadas. Entonces hay un circuito de entrada (inputs) donde se canalizan las demandas de dos formas: 1) a través de los partidos políticos, una vez captadas las peticiones ciudadanas o necesidades de la sociedad, se plasman en sus programas de propuestas a atender en el parlamento y así ponerlas en el programa de gobierno. La segunda deviene de la solución de los problemas que aquejan a la sociedad, donde esta no puede solucionarlos por sí misma, entonces se requiere de la intervención de los entes gubernamentales para resolver determinados problemas. Por ello, estos problemas a solucionar también se presentan como demandas, en cualquier sector de la sociedad. A esto se le conoce como *ciclo de las políticas públicas*, donde un problema (que demanda su solución) 1) entra a la agenda de gobierno, de esta forma es como ahora el problema se vuelve público; 2) se define el problema; 3) se diseñan alternativas para su solución y 4) se toma la decisión de implementarse, es entonces cuando se tiene una solución, es decir, una política pública. El circuito de salida *output* es precisamente una política pública que emanan de la acción gubernamental en atención a las problemáticas suscitadas en la sociedad y sus diversos sectores; o también una reforma política que se llega a esta a través del pacto de las distintas fuerzas políticas (partidos). De tal forma que entre mayor cantidad de demandas mayor número de partidos en el parlamento para abordarlas de forma eficaz. Esto habla de un equilibrio entre gobernantes y gobernados.

Respecto de esta relación gobernantes-gobernados “no es un Estado o gobierno lo que permite -por sí mismo- gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en si misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad” (Camou, 2001, p. 31). De acuerdo con esta premisa, para que se logre una participación de la sociedad se necesita, precisamente, una democratización de la esfera pública donde exista un equilibrio de poderes, es decir, una democracia. En una democracia es donde la gobernabilidad halla una permisible participación, en este sentido, ciudadana.

² Hay grados de gobernabilidad que se abordarán párrafos adelante.

Si bien la democracia ha sido una forma de organización política más aceptable en la mayoría de los países occidentales, esta ha tenido problemas que permean y dificultan su gobernabilidad. Estos han consistido, por ejemplo, en una sobrecarga de demandas sobre el gobierno que rebasa su capacidad operativa de respuesta.

Hablar de democracia significa hablar de la capacidad o incapacidad de hacerla gobernable, o ingobernable: se trataba, pues, de identificar los factores que daban estabilidad o que provocaban la inestabilidad de las democracias a través de sus gobiernos. De esta forma es como toma relevancia la gobernabilidad, y no precisamente por su acción de hacer gobernable tal régimen, sino por sus problemas que presentó en los años setenta, hasta el punto de considerar la ingobernabilidad. Por ello es por lo que el interés del paradigma de la gobernabilidad se incorpora como objeto de estudio del constitucionalismo y de la ciencia política del siglo XX, durante el periodo de crisis entre guerras en Europa, desde la obvia preocupación de estos gobiernos representativos para dar estabilidad institucional. (Porrás, 2014, p. 40)

El contexto en el que se concibe la idea de ingobernabilidad surge a partir de los grandes problemas políticos, económicos y sociales que demostraron la incapacidad de las democracias más avanzadas de poder resolver. Esto consistió, por ejemplo, en el adelgazamiento del Estado proteccionista o de bienestar; la caída de los precios del petróleo; los movimientos sociales aplacados con violencia, entre otros.

Durante el consenso de Washington, se presentó un informe que recobraría la importancia de la gobernabilidad y expondría los fallos de la democracia. Este diagnóstico fue presentado por la *Comisión trilateral*, la cual estaba integrada por Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki. Tal documento se llama *La crisis de la democracia. Informe de la gobernabilidad de las democracias en la comisión trilateral*³. El cuál consideraba que el defecto central de las democracias radicaba en que las demandas sociales sobre el gobierno democrático tienden a crecer, mientras que la capacidad de respuesta de éste se estanca (Camou, 2001, p.32) Es decir, la gobernabilidad de la democracia tiende a posicionarse en un estado de *desequilibrio* permanente. Asimismo, Carlos Pereyra dice que

³ En inglés originalmente *The crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comission*. New York University Press, 1975

El tema de la [in]governabilidad fue [re]planteado [...] por el pensamiento conservador. La tesis [...] es en el sentido de que una sociedad democrática es ingobernable porque la acumulación de demandas de los diversos sectores sociales desborda la capacidad de respuesta del gobierno (Pereyra, 1990, p. 60).

Si bien, este régimen alienta a que haya una creciente de demandas, también posee y debe poseer canales institucionales para entenderlas para equilibrar la balanza entre *inputs* y *outputs*.

Desde otro punto de vista explicativo sobre el paradigma de la [in]governabilidad, se encuentra la corriente neomarxista conformada por James O'Connor, Habermas y Offe en contraste con la visión conservadora. Esta línea señala que “los factores de ingovernabilidad se encuentran en las funciones contradictorias que debe cumplir el sistema político-administrativo en las sociedades del capitalismo tardío”, y agregan que el Estado “tendría que satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación de capital y legitimación política” (Camou, 2001, p. 43)

Para concluir el contexto, Gobernabilidad, dice Lechner:

Fue el nombre que se usó para describir el difícil escenario: se trataba de asegurar la estabilidad del régimen civil democrático frente a la presión militar, a la fronda política y a las demandas sociales, y todo ello de manera que no afectara el crecimiento económico. [...] Había que asegurar el funcionamiento organizacional de las nuevas instituciones democráticas y a la vez demostrar que la democracia era capaz de producir y garantizar un orden legítimo (Lechner, 2015, p. 298).

La gobernabilidad como “sustentabilidad sistémica u organizacional de la democracia de cara a las fuerzas centrífugas ha conducido a una imagen de ejercicio democrático como suma cero” (Lechner, 2015, p. 298). Se puede deducir, en este sentido que también la gobernabilidad, contemplada desde el extremo opuesto a la “ingovernabilidad conservadora”, es decir el grado “ideal” debe producir una notable estabilidad del entramado institucional democrático.

Hasta este punto se puede decir que toda sociedad es de alguna forma gobernable. La gobernabilidad ha tenido problemas y los tendrá, en mayor o menor grado; su virtud consiste en sobrellevar esos problemas y solucionarlos. Para clasificar los problemas en función de gobernabilidad, Camou propone algo que llama *Grados de gobernabilidad*. Estos “grados”

tienen como dos puntos extremos 1) la “governabilidad ideal” y la 2) ingovernabilidad; su propuesta permite observar hacia donde se inclina la balanza con relación a los problemas que presenta:

- 1) Governabilidad “ideal”: es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o conflictos absolutamente “neutralizados”) (Camou, 2001, p. 298).

Este grado es un tanto utópico ya que siempre existirá algún tipo de conflicto: político, social, económico o cultural que no podrá ser mediado por el gobierno en turno, sino tardará en solucionarse o no cesará. Alcanzar este grado significa una parsimonia absoluta en todos los subsistemas. En el siguiente grado se encuentra un escenario posible de alcanzar para cualquier sistema político.

- 2) Governabilidad “normal”: describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, adquieren valores de variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de relación de gobierno vigente en una sociedad (Camou, 2001, p. 38).

Este grado es logrado en la medida en que el gobierno puede encontrar solución a conflictos mediante la cooperación de las distintas fuerzas políticas, es decir, un común acuerdo para que la toma de decisiones respecto de las necesidades fluya. Este dinamismo entre el gobierno y la oposición, que radica en el parlamento (poder legislativo), para llegar a un acuerdo en torno a la creación de una reforma política es sinónimo de gobernabilidad, esta a su vez representa estabilidad. Así, un gobierno legítimo, estable, eficiente/eficaz se puede considerar en este grado como un “buen gobierno”; lo sería de igual forma en el grado anterior, pero como se mencionó: es utópico alcanzar un grado de gobernabilidad sin conflictos. En otras palabras, este grado de gobernabilidad si le es posible al gobierno alcanzar “aunque en la práctica dependerá también del volumen de responsabilidades activas a las que tenga que hacer frente en cada momento, implicando diferentes capacidades de acción y de respuesta a los ámbitos problemáticos sobrevenidos (Porrás, 2014, p.17). Estos

dos grados permiten ver como es el supuesto en el que debe realizarse la gobernabilidad, los siguientes describen algo más certero o cercano a la realidad en la mayoría de los países democráticos de occidente.

3) Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptables por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios una “anomalía”, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etcétera) (Camou, 2001, p. 39).

Sin duda alguna, este grado ha servido como modelo para evaluar la calidad de las democracias occidentales, poniendo en evidencia sus tensiones internas y externas. La primera se genera a partir del seno institucional y la ineficacia del aparato gubernamental; la segunda, como ya se mencionó, sucumbe ante la cantidad de demandas externas de índole política, económica y social, las cuáles deben ser atendidas, de lo contrario pueden rebasar el margen de control gubernamental y la gobernabilidad entra en crisis.

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

5) Ingovernabilidad: sería, como el de la gobernabilidad ideal, un concepto “límite” que designaría la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de la comunidad política (Camou, 2001, p. 39).

Como propone Camou, se debe considerar prender las alarmas cuando la gobernabilidad ha entrado en crisis ya que esta antecede a la ingovernabilidad que determina que ya no hay relación/interacción gobernantes-gobernados pues se ha llegado al límite donde no hay capacidad de gobernar algo que ya no es gobernable. Esta última tiende a caracterizar a un Estado como desestructurado, o en escenarios más desoladores como un Estado fallido.

La gobernabilidad, suele ejercerse en cuatro áreas donde siempre hay posibilidad del surgimiento de problemas que la aquejen. Esas cuatro áreas “corresponden con las áreas comunes de acción de los sistemas políticos” (Camou, 2001, p. 69). De acuerdo con Camou, estas son: 1) área económica, donde el gobierno debe tener la capacidad de “llevar adelante

una gestión eficaz de la economía”; 2) área social, donde el gobierno debe tener, de igual forma, la capacidad para promover la cohesión social y “garantizar servicios sociales mínimamente adecuados”; 3) el área política, donde debe cerciorar “el control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar individuos que buscan influir en el juego político con arreglo de pautas institucionalizadas, a modo de permitir el flujo eficaz de la toma de decisiones”; Camou también agrega un área relevante que permite comprender el área donde ha de interactuar gobernabilidad y Estado de derecho. Esta última área, entonces figura como 4) área normativa, que comprende “el mantenimiento de la ley y el orden, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o rápidamente restaurar un nivel mínimo de orden, el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes del gobierno” (Camou, pp. 39-40). Estas dos últimas áreas son de relevancia porque exige la composición de un Estado de derecho y una gobernabilidad democrática para una operatividad óptima del sistema político a través del Estado y su mediador el gobierno.

De acuerdo con esta terminología y clasificación gradual de los escenarios de la gobernabilidad en función de su capacidad para sobrellevar la solución a las necesidades del sistema, se puede refutar la idea conservadora de que ingobernabilidad solo es aquellas demandas que no pueden ser atendidas; en todo caso, sustituimos este término por uno más adecuado a los parámetros de operación gubernamental respecto de la interacción con los subsistemas: crisis de gobernabilidad. En este sentido, la deficitaria gobernabilidad ya es de alarmarse puesto que se necesita de un ajuste que reestructure la dinámica institucional para encontrar un equilibrio en estas cuatro áreas,

Cabe agregar que la gobernabilidad se halla en un régimen democrático, así como en uno autoritario, e inclusive totalitario. La importancia de hacer distinción entre los dos primeros radica en que los regímenes políticos suelen estar en dinamismo constante debido a su capacidad de ser gobernable, lo que permite que haya una transición de un modelo a otro. El ejemplo más común se halla en la década de los años noventa en América Latina, que demuestra la transición del autoritarismo a la democracia: por vía pacífica (votada) o por vía

no pacífica (violenta). La primera es sinónimo de una gobernabilidad normal, lo segundo de una crisis de gobernabilidad.

Gobernabilidad democrática y Estado de derecho, un binomio en equilibrio frágil

Para hablar de una “gobernabilidad democrática” debe existir, en un sistema político, un régimen democrático; si el caso fuese distinto, es decir, un régimen autoritario entonces se hablaría en tal sentido de la gobernabilidad autoritaria. De tal modo que la gobernabilidad se puede hallar en tres dimensiones distintas, o concretamente, en regímenes políticos distintos:

1. La gobernabilidad dictatorial, cuando ésta se basa en los mecanismos supresores de los derechos civiles y los derechos humanos, en un Estado de excepción, frecuentemente respaldado por la estructura castrense y los sistemas de inteligencia política del Estado.
2. En segundo lugar la gobernabilidad autoritaria, cuando opera a través de estructuras corporativas o clientelares, con reglas no escritas, en una estructura de mando vertical, frecuentemente encuadrada por un partido hegemónico o único; precisamente como el escenario que vivimos hace algunos años [*décadas*] en México,
3. Finalmente la gobernabilidad democrática, cuando la legitimidad gubernamental surge del mandato dado en las urnas, dentro de un sistema federal descentralizado, donde son plenamente vigentes las libertades cívicas y existe una garantía de respeto ciudadano extendido fundamentalmente a los derechos humanos. (Diodoro, 2000, pp. 2-3)

Partiendo de la tercera premisa, es claro que el gobierno debe ser legítimo y garantizar la participación y seguridad ciudadana, los derechos humanos, y la pluralidad política. Por lo tanto, en una democracia existe y debe existir un Estado de derecho ejercido mediante la gobernabilidad.

¿Qué tienen en común Estado de derecho y gobernabilidad?, prácticamente nada, cada categoría *per se* actúa de forma particular: mientras que gobernabilidad pretende ser toda acción legítima de un Estado a través del gobierno, por su parte el Estado de derecho es aquel Estado que se rige por y bajo la ley, o sea “supremacía de la ley”, distinto a un Estado que solo tiene un ordenamiento jurídico (legal), pero sin estar sometido a la ley.

Primero: Dentro de todo el entramado institucional denominado *sistema político*, el Estado (como actor y como institución) está dotado de un ordenamiento jurídico que hace legal todo un conjunto de valores, pese a esto, no puede definirse Estado de derecho como tal. Esto quiere decir que, si bien la gobernabilidad debe estar involucrada en la tradición del “buen gobierno” que expresa el cumplimiento de la ley, fundada en la legitimidad y en la obligación de garantizar la seguridad y el bienestar general, no se ejerce en voluntad de un Estado de derecho que aún no se ha fundamentado, por lo que la gobernabilidad solo cumple el fin de un Estado-nación cuyo régimen político no es democrático.

Segundo: Gobernabilidad, en este sentido puede existir en cualquier forma de Estado en función de su tipo de régimen, esto quiere decir que hay gobernabilidad tanto en un Estado con un autoritario como en uno democrático; para el caso del primer tipo es imposible que el Estado esté sometido al imperio de la ley, no hay un balance de poderes. En contraste con el primero, figura un balance de poderes donde el titular del Ejecutivo suele estar sujeto al resto de ello y así evitar las pulsiones autoritarias.

Tercero: por su parte, el Estado de derecho es aquél que se caracteriza como un Estado que está sometido a la ley, tiene un equilibrio de poderes, fiscaliza la administración pública y consagra a los derechos humanos. Entonces el gobierno, como institución y como actor político que ahora representa a un Estado de derecho, debe actuar conforme a tal. Es ahí donde gobernabilidad y Estado de derecho actúan en conjunto.

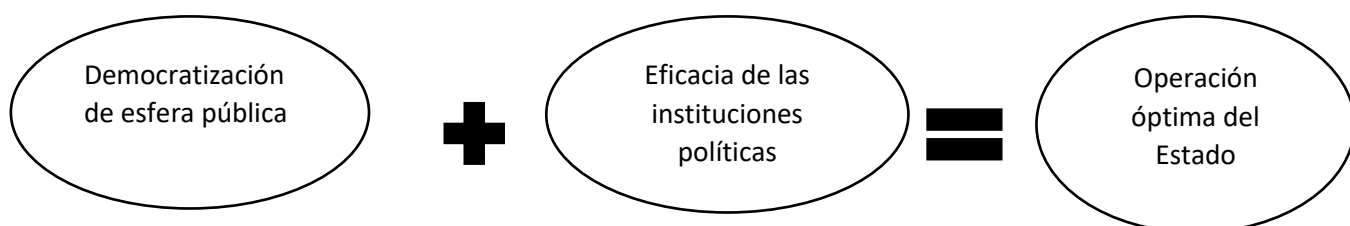
Por lo tanto, si el Estado de derecho no existe en un régimen autoritario, si existe en uno democrático. Esto quiere decir que el sitio donde se logran encontrar Gobernabilidad y Estado de derecho es en un régimen democrático. De este modo es como la gobernabilidad se vuelve una gobernabilidad democrática que debe ejercerse bajo un marco constitucional que caracteriza a un Estado de derecho, este permite que sea gobernable y posible la democracia.

En esta forma de Estado, la distribución del poder hace posible una álgida participación ciudadana en la esfera pública, pluralismo político y equilibrio de poderes afines a un gobierno representativo.

Argumenta John Dunn que “cualquier comunidad política es una mezcla vaga e inestable de los propósitos humanos y de las consecuencias (principalmente accidentales) de sus acciones” (Dunn, 2014, p. 47). Es por eso por lo que resulta una ardua tarea para el Estado mediar vía gobernabilidad las diferentes demandas ciudadanas de manera eficaz. La acción de gobernar respecto de las necesidades de la sociedad y del pluralismo político, donde existen –y deben existir- pesos y contrapesos en función del ejercicio de un Estado de derecho, resulta cada vez más complejo.

Es labor del gobierno hacer gobernable la democracia en función y bajo el marco normativo de un Estado de derecho, para obtener una funcionalidad óptima de este, de no hacerlo, el Estado tiende a desestructurarse o a no funcionar de manera óptima, es decir, empieza a fallar. De tal forma que la gobernabilidad democrática puede considerarse como una ecuación:

Figura 1.2 Gobernabilidad democrática



Fuente: Elaboración propia, con base en el texto “Presentación. Gobernabilidad democrática: reto del Estado moderno” de González Parás & Natividad José (2000)

Esta figura demuestra que la función del Estado es óptima porque 1) se democratiza la esfera pública, por tanto, hay un Estado de derecho que surge con la democracia y la sustenta, mientras que 2) la acción de las instituciones políticas democráticas al ser eficaz permite que haya estabilidad. Lo primero que debe suceder al transitar a una democracia es la democratización de la esfera pública que implica: la activa participación ciudadana en la cosa pública, instituciones autónomas, descentralización política y administrativa, y la vigencia del Estado de derecho como factor clave de esta (Gonzales, 2000, p. II). Mientras que la eficacia de las instituciones gubernamentales expondrá al grado de gobernabilidad. Eficacia se

traduce en calidad en el servicio público: transparencia, eficiencia y modernidad administrativas respecto de la profesionalización del servicio público (González, 2000). El resultado de esta adición es la operatividad óptima de un Estado traducida como gobernabilidad democrática ideal o normal. Esto quiere decir, también, que la gobernabilidad incumbe a todo aquello referente al cumplimiento de la ley y la sujeción a esta por encima de todo:

La gobernabilidad en el sentido inicial de capacidad de gobernar reproduce la vieja definición del gobierno como ejercicio de la ley. Entonces, los problemas de gobernabilidad son todos los relacionados con la paz social, el orden público y la seguridad del Estado o, sencillamente, la existencia del Estado de derecho (González, 2000, p. II).

La democracia permite se establezcan condiciones más sólidas para el ejercicio del gobierno. Reforzando esta idea se considera lo siguiente:

1. La democracia implica un Estado democrático. Éste es, según O'Donnell, ante todo un sistema legal, un Estado de derecho [...] porque toda aplicación de derecho [...] implica “dar sentido” a un acto.
2. [...] nadie está por encima de la ley.
3. [...] como características de un Estado democrático las siguientes: el Estado de derecho, la relación con la ciudadanía y representar un foco de identidad (Lechner, 2015, pp. 322-323).

En consonancia con esta premisa, se puede argüir que la gobernabilidad se concatena con el Estado de derecho a modo de la legalidad y sujeción normativa. Es decir, el Estado de derecho se expresa como: el 1) supremacía de la ley, 2) equilibrio de poderes, 3) fiscalización de la administración pública y 4) la supremacía de los derechos humanos, a través de un gobierno legítimo, que en su manera de actuar eficaz y en su acción de gobernar dará estabilidad política y seguridad a sus ciudadanos.

Hasta este punto se puede comprender la distinción entre *gobernabilidad* y *Estado de derecho* por separado y su acción en conjunto. El actuar de un gobierno autoritario; y la gobernabilidad democrática cuyo binomio de frágil equilibrio se complementa con el Estado de derecho. Es el lugar donde se empatan y funcionan en conjunto, que de hacerlo de forma ideal aseguran una acción óptima, sin conflicto alguno entre ellos, permitiendo estabilidad en las dimensiones política, económica, y social.

Por último, se sostiene que la democracia es conveniente al autoritarismo en función de su gobernabilidad, ya que que es posible gracias a un Estado de derecho que no existe en un sistema autoritario. A su vez, este sistema permite la formación de ccues institucionales pertinentes para solventar las demandas sociales. Silva-Herzog considera que:

El modo de gobernar en la democracia es la sujeción a la norma. El autoritarismo, por el contrario, es incapaz de acatar incluso su propia legalidad. Los sistemas no democráticos se caracterizan por la inexistencia de un orden que garantice que los derechos de la gente prevalezcan por encima de los intereses de los poderosos. La ley determina las formas del poder democrático de dos maneras. Primera: el poder nace de la ley. Segunda: el poder se ejerce legalmente. Origen y ejercicio (Silva-Herzog, 1996, p. 34).

Esto quiere decir que el Constitucionalismo, como lo señala, somete al poder Estatal a la legalidad (supremacía de la ley). La Constitución, sugiere, “es la ley del poder: la limitación efectiva de los poderes públicos a través de la norma. (Silva- Herzog, 1996, p. 34)

Como plantea Bobbio, que la democracia por excelencia debe ser el gobierno de las leyes. Esto asegura al Estado de derecho como un espacio importante y necesario del régimen democrático, por el hecho, ya desarrollado aquí, que “por la ley, la libertad del ciudadano se transforma en poder. La legalidad es, por ello un espacio crucial del régimen democrático” (Silva-Herzog, 1996, p. 35). Y la gobernabilidad su cumplimiento en relación con la sociedad.

Tomando en cuenta esto, se puede comprender una segunda vía de acción, totalmente distinta, de la ideal. Esta segunda vía es donde hay conflicto, donde la democracia se encuentra tensionada por la gobernabilidad que puede poner en jaque al Estado de derecho, cuando, por ejemplo, al interior de la administración pública sucede la corrupción y no se hace valer la ley. Esto demuestra que va contra corriente a un fundamento que constituye a un Estado de derecho que es la fiscalización de la administración pública; de nada sirve que se fiscalice si desde su seno se corrompe.

Se mencionó -en el apartado anterior- que hay cuatro áreas donde se realiza la gobernabilidad que corresponden con las áreas comunes de acción de los sistemas políticos. Estas son: 1) el área normativa, donde se ubica el Estado de derecho, 2) el área política, 3) económica y 4) social. Si consideramos la posibilidad (que la hay) de que exista conflicto entre ambos, el

detrimento institucional se deberá en gran medida a los problemas internos y a los externos respecto de estas 4 áreas de acción. Este puede provocar tensión en la democracia e inestabilidad Estatal.

Si la gobernabilidad entra en déficit se degrada hasta llegar a crisis, es casi seguro que entrará en conflicto con el Estado de derecho. El Estado de derecho se irá extenuando desde el interior respecto a lo que compete el área del equilibrio de poderes y fiscalización administrativa; el exterior, este se ha de extenuar en el área que compete al imperio de la ley y los derechos humanos debido a un desfase que se ha producido desde la gobernabilidad.

¿Y qué sucede en el área operativa “normativa” del sistema político donde actúa la gobernabilidad cuyo desfase produce conflictos con el Estado de derecho y lo extenua?, lo que sucede, explica Camou es:

En el caso de la primera zona [*la normativa*] el incumplimiento de la ley nos ofrece un indicador del desfase entre marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad, el cuál puede ser ilustrado con la proliferación de delitos y por consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública. Un tipo diferente de incumplimiento de la ley o de incapacidad de las agencias gubernamentales para tratar con ese incumplimiento va desde diversos episodios de corrupción, hasta la vinculación de las fuerzas del orden y el crimen organizado (mafia, narcotráfico, etc.) (Camou, 2001, p. 40)

En este sentido se puede observar cómo, la gobernabilidad, no *per se* sino por su deficitaria acción, se ve desfasada por poderes fácticos y la corrupción, a su vez impiden el quehacer gubernamental para poner orden en la medida que desde el seno de la administración pública se corrompe y debido a esto hay un incumplimiento de la ley que detona en una acción anti-Estado de derecho. De este ejemplo se visualiza como los problemas que aquejan a la gobernabilidad, de no ser resueltos, involucran desde el incumplimiento de la ley, hasta la violación de los derechos humanos, causando inestabilidad en el sistema político y una tensión en la relación con la sociedad. Estas medidas causan un impacto directo en la legitimidad porque los ciudadanos no logran identificar una gobernabilidad ideal o normal, aquella que da resultados en sentido de respeto a un Estado de derecho que se debe de garantizar por ese medio.

Pese a esto, los argumentos en favor de la gobernabilidad de las democracias “pueden ser fundados en la triple consideración de los factores [ya mencionados] legitimidad, eficacia y estabilidad” y solo así el gobierno democrático será aquél “capaz de generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad y la justicia” (Camou, 2001, p. 56) [Razón de ser de un Estado de derecho] y así es que solo en un contexto democrático es posible articular las iniciativas de la sociedad. (Camou, 2001, p. 46) Para ello, la solución consiste en disminuir la carga de las demandas sociales en función del aumento de la capacidad operativa gubernamental. En correspondencia con el argumento expuesto, Aguilar coincide en que:

La democracia es esencialmente el modo de gobernar que corresponde a una sociedad en forma de Estado de derecho, y que el gobierno democrático puede existir sólo en un Estado de derecho, en su marco de valores, derechos, garantías y leyes. El continente de la democracia es el Estado de derecho. [...] Sin el gobierno de leyes, que garantiza el núcleo fundamental de la sociedad, son insuficientes [...] las políticas públicas, los programas de subsidios, las reformas para facilitar el crecimiento económico o consolidarlo. (Aguilar, 2016, p. 24)

En suma, para hacer gobernable la democracia se necesita del Estado de derecho vigente, así como de una estabilidad gestada desde la eficacia de la toma de decisiones y la acción gubernamental en función de este.

México, durante el período autoritario, no tuvo goce de un Estado de derecho, la cuestión es analizar si la institucionalización de este y de su vigencia en el nuevo régimen democrático al cuál transitó. En un nuevo régimen democrático cuya base es un Estado de derecho, el gobierno en turno tiene que ser capaz de hacer gobernable la democracia. Sin duda alguna, la gobernabilidad destaca, se mueve y acciona en áreas con las que el sistema político interactúa: económico, político (por supuesto), social y la normativa que suele ser aquella donde se ejerce la ley y el orden para garantizar la seguridad, igualdad y justicia como fundamentales a cumplir bajo un marco institucional de Estado de derecho.

En tal sentido, la nueva gobernabilidad en México tendría el reto de funcionar bajo este esquema y por lo tanto evitar un desfase y proliferación en cualquiera de estas áreas, pero específicamente en la normativa ya que es la esencia de un régimen democrático de Estado de derecho.

Capítulo 2

Estado de derecho y gobernabilidad en la transición democrática

Antecedentes y consecuencias: La transición a la democracia y su paulatina consolidación

El sistema político mexicano moderno ha sufrido una serie de metamorfosis institucional desde su gestación con el nuevo pacto social de 1917 hasta la transición a la democracia. Este primer cambio institucional se gesta con el pacto social, es decir, con la consolidación de la Constitución Política. Esta serie de cambios surgen desde la esfera civil y política. Debido a estos cambios se ha modificado la forma de gobernar, es decir la gobernabilidad, autoritaria y democrática. La primera se fundamenta en una legitimidad heredada de la revolución, mientras que la segunda se fundamenta en la transición y pluralismo político. El cambio de estos es un “fenómeno frecuente y de gran relevancia que puede afectar a todos los sistemas políticos” (Morlino, 1985, p. 81) y su relación con la sociedad.

La lógica del funcionamiento del sistema político mexicano del siglo XX se ejerce en torno a un gobierno de partido dominante (PRI), legítimo por vía revolucionaria, así como por la electoral; y es legal en tanto a la Constitución y definitivamente Presidencial. En el imaginario colectivo del momento no figurará la forma de una democracia con sistema de partidos pluralista sino hasta los tiempos de la transición a esta.

Una transición se define como *“el intervalo que se extiende entre dos regímenes políticos, y la transición a la democracia se delimita por la disolución del régimen autoritario y el establecimiento de alguna forma de democracia”* (O’Donnell & Schmitter, 1988 en Reyes del Campillo, 2019, p. 22).

México, posterior a 1917, se adecúa más a un indicador de la tipología de regímenes no democráticos de Linz (1964), que es un *Régimen burocrático-militar*. (Morlino, 1985, p. 95) Esta tipología, con enfoque en regímenes autoritarios, permite analizar los cambios que se

suscitaron a lo largo del siglo XX en México. El caso mexicano abarca, en un principio, un régimen autoritario burocrático-militar; en segundo lugar, este se modifica por un régimen autoritario de estatismo orgánico que predomina en la mayor parte del siglo, donde se gesta y se ejerce una gobernabilidad autoritaria, pero que da estabilidad al sistema político.

Por otra parte, durante el período de transición el régimen figura como sistema democrático de partido predominante. Finalmente, ocurre la transición en el cuál cambia rotundamente el entramado institucional a uno democrático de pluralismo moderado (postdemocrática).

México figuró como un régimen autoritario burocrático- militar (1920-1946) el cual aún era representado en el ejecutivo por un mando militar. De acuerdo con Morlino, este se caracteriza por “una coalición dominada por oficiales y burócratas. No existe un partido de masas con un papel predominante. Sin embargo, es frecuente la creación por el gobierno de un partido único” (Morlino, 1985, p. 95) Este funcionó así hasta el período del expresidente Manuel Ávila Camacho junto con la preponderante figura del partido de la revolución, su transformación a Partido Revolucionario Institucional y su emergente hegemonía que lo distinguiría como el partido oficial del Estado mexicano.

En cuanto al tipo de régimen autoritario de *estatismo* orgánico, Morlino sostiene que este está “caracterizado esencialmente por una participación controlada y por la movilización de la comunidad política a través de estructuras orgánicas” (Morlino, 1985. p. 98). Durante el régimen autoritario de estatismo orgánico, el PRI (como partido del Estado) alcanza su punto culminante y después empezará su decadencia. En este período, que va de 1946 a 1988, se da lugar a una serie de entramado institucional que se arraiga en el imaginario ciudadano; su gobernabilidad permite que haya una cierta estabilidad: tanto política, económica y social. Estas acciones gozan de total legitimidad y legalidad.

En función de esta premisa, es permisible recordar que la estabilidad de un sistema político, cuya unidad de análisis es el régimen político, depende de la legitimidad del gobierno –en ese entonces totalmente priista- al momento de la toma decisiones de forma eficaz (pero autoritaria) favorablemente aceptadas en las esferas económicas y sociales para dar continuidad a determinada forma de gobernar. De este modo es como la gobernabilidad se encontraba en equilibrio, con un grado de normalidad. El gobierno, por lo tanto, atendía las demandas económico-sociales y estas tenían una una eficaz respuesta.

Por su parte, Sartori explica el equilibrio que determina la gobernabilidad, y por ende la de un régimen para dar estabilidad al sistema político, mediante el modelo de equilibrio de la siguiente forma:

[...] el estado de equilibrio que asegura la duración de un sistema político, o su estabilidad durable, se da en las situaciones en que el poder de los gobernantes permite gobernar, y por lo tanto en que el desnivel de poder entre gobernante y gobernados hace posible el ejercicio de las funciones de gobierno (Sartori, 2015, p. 165).

Este equilibrio permitió la permanencia del PRI en los dos poderes: Legislativo y Ejecutivo. El Ejecutivo fue, menciona Lorenzo Meyer “casi el único poder político real en México” (Meyer, 2003, p. 65). Esto quiere decir que no existía un equilibrio de poderes, el cuál es un rasgo distintivo de un Estado de derecho. Enseguida, Meyer arguye que esta figura presidencial impuso

Su dominio sobre las cámaras legislativas, la Suprema Corte, el ejército, las administraciones estatales y municipales, los cacicazgos regionales, las organizaciones empresariales y profesionales, los medios de comunicación impuso una cierta unidad de mando en la gran maquinaria gubernamental (Meyer, 2003, p. 65).

Aunado a esto, otro de los rasgos que permitió se fortaleciera e impusiera su dominio frente a las instituciones políticas fue el Corporativismo ejercido en toda la estructura burocrática. El Corporativismo es, de acuerdo con Schmitter:

Un sistema de representación de los intereses cuyas unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, son reconocidas y admitidas (cuando no creadas) por el Estado, que les garantiza un monopolio de la representación dentro de las perspectivas categorías a condición de que se observen ciertos controles en la selección de los líderes y en la articulación de las demandas y del apoyo. (Schmitter, 1974 en Morlino, 1985, p. 98)

Este corporativismo se expresaba también mediante un el clientelismo que se reflejaba tanto en sindicatos como en elecciones, y otros sectores no políticos. Por ello, el partido como una maquina electoral ganaba votos mediante este hecho certero, lo que volvió al PRI como un partido, en un principio de masas y de clientela. Aunado a estos infortunios políticos, que

hallaban su espacio en la ilegalidad ajena a un marco de Estado de derecho, había gobernabilidad... autoritaria, pero la había.

El ejemplo en las elecciones es que éstas fungían como no competitivas, esto no solo caracterizaba a México en especial, sino al resto de la región de América Latina. Las elecciones no competitivas se caracterizaban porque se contralaban desde el poder central, dado que en México el centralismo se fortaleció mediante la figura, como se mencionó, presidencial. No había competencia totalmente fuerte; menos se ponía en riesgo el desplazamiento del PRI por alguna supuesta oposición. Francisco Reveles apunta que:

Las funciones de las elecciones eran diversas: en principio cumplían con un papel legitimador, en lo interno como en lo externo. [...]

Las elecciones cumplían con una función educadora-anestésica, al imponer a la sociedad la idea de que la permanencia del poder de un mismo grupo gobernante se debía a un orden natural basado en el voto de la mayoría ciudadana. (Reveles, 2007, p. 8)

Si bien los partidos políticos son la herramienta fundamental para la participación política de los ciudadanos en lo que respecta a la cosa pública, el caso de México fue distinto ya que no se ejercía la vía democrática, aunque se afirmase por los gobiernos que sí; más bien era un autoritarismo disfrazado de rasgos democráticos. Frente al panorama internacional, convenía en comparación con el resto de los países de América Latina que consolidaron dictaduras. Jean François Prud'homme sostiene que:

En el caso mexicano esa asociación se dio en un contexto en que la idea de representación democrática expresaba más una aspiración que una realidad y el concepto de partido, más un instrumento de canalización de demandas y control institucional que de participación libre en la vida pública (Prud'homme, 2010, p. 123).

Esta serie de acciones institucionales-electorales, así como el centralismo, el corporativismo, el nulo pluralismo político y el clientelismo le dieron al régimen autoritario de partido único las bases para perpetuar su estancia en el poder sujeto a una serie de irregularidades que eran ajenas a una democracia. Además, la economía jugó un papel importante porque con el crecimiento que se da durante el desarrollo estabilizador se aseguró estabilidad reflejada en

la aceptación de la ciudadanía, un tanto conforme con la toma de decisiones mediante una gobernabilidad autoritaria⁴, es decir había equilibrio gobernante-gobernados.

Cómo todo sistema que tiene su nacimiento, auge y ocaso, éste régimen no figuraría más allá de fin de siglo, pues las distintas demandas sociales y electorales, así como la llegada de la tecnocracia que rompería con la clase política tradicional, presionaron para la apertura a la democracia que trae consigo un pluralismo político mediante un sistema pluralista de partidos, así como un sistema electoral imparcial y equitativo con los contendientes y con los ciudadanos; por la otra cara de la moneda, la democracia también traerá consigo crisis y conflicto en el sistema político. Es de atención la observación del proceso de incubación de la democracia desde el seno del autoritarismo con la reforma de 1977.

Ante esto, el primer paso que se dio para lograr la transición a la democracia se necesitó modificar los espacios de representación en la cosa pública que demanda una pluralidad política, este paso fue dado con la reforma política de Estado en 1977. Esta reforma consistió en la apertura política para la incorporación de nuevos partidos políticos que hasta ese momento se mantenían artificialmente marginados del sistema institucional. Esta integración permitió un ligero pluralismo partidista. La intención, apunta Woldenberg, era “escuchar y eventualmente abrir los cauces para la participación política institucional” (Woldenberg, 2018, p.27). Esas puertas abiertas permitieron:

1. Los partidos políticos se incorporaron a la constitución [...] se estableció en texto Constitucional que los partidos serían considerados como “entidades de interés público” cuyo carácter sería nacional. [...]
2. Se estableció el registro condicionado como fórmula para el ingreso de nuevos partidos al escenario electoral institucional. [...]
3. La Cámara se integra con 400 diputados; 300 serían de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (Woldenberg, 2018, pp. 28-30).

Sin embargo, esta reforma no representaba peligro alguno para el partido único, menos para el régimen, ya que la estructura seguía fuerte. Por su parte, Merino sostiene que la reforma

⁴ Gobernabilidad autoritaria es “cuando opera a través de estructuras corporativas o clientelares, con reglas no escritas, en una estructura de mando vertical, frecuentemente encuadrada por un partido hegemónico o único” véase en Carrasco (2000, p.2)

de 1977 “no quebró esa hegemonía, pero hizo lo posible para que los partidos volvieran al terreno de la representación política, tratando nuevamente de ganar espacios mediante votos” (Merino, 2013, p. 23). Una década después, se proclamaría otra reforma igual de relevante que siguió el cauce de esta primera.

Con la reforma de 1986 se amplió el número de representantes plurinominales de 100 a 200, por tanto, ahora habría 500 diputados. Con ella “también se creó el primer tribunal en materia electoral: el Tribunal de lo Contencioso electoral” (Woldenberg, 2018, p. 51). Fue el primer paso, explica Woldenberg, por “judicializar los litigios de carácter electoral” (Woldenberg, 2018, p. 51). Con esta reforma inicia el período auténtico de transición, caracterizado con un sistema democrático, pero de partido predominante.

La reforma de 1990 consiste en dar paso a la creación de un instituto creado específicamente para regular los comicios, es decir el IFE, el TRICOEL se convierte en el Tribunal Electoral Federal (TRIFE) “además se reintrodujo la figura del registro condicionado para los nuevos partidos” (Woldenberg, 2018, p. 74). Este fue un gran avance en materia institucional y más que nada electoral hacia el cambio político.

Posterior a esta, la reforma de gran envergadura es la de 1996, con la que culmina el paso a la transición y permite cambiar, entre otras circunstancias relevantes, a un régimen democrático. Esta reforma consiste en dar autonomía al IFE y permitir la pluralidad de partidos, una emergente y fuerte competencia que haría temblar y destronar al ya débil partido hegemónico.

Por otro lado, desde la esfera civil, ya se manifestaban aires de cambio. La ciudadanía ya comenzaba a construir, también gracias al naciente pluralismo, una “legitimidad basada en la democracia electoral” (Herrera, 2005, p. 42) esto permitió que la transición fluyera hacia un nuevo cambio político. Esta lógica ciudadana “ha ganado en el terreno político y legitima los triunfos electorales promoviendo y aceptando el poder compartido entre diferentes fuerzas políticas (Herrera, 2005, p. 43).

Se suman a estas causas otra serie de motivos, considerados como problemas, que aquejaban a la capacidad de gobernar México y que extenuaron y dismantelaron el autoritarismo, por completo. Estas causas son:

la crisis del centralismo político; la desarticulación de las instituciones sociales; el estancamiento económico; el decremento de la eficiencia de la acción pública para atender las distintas demandas sociales; la reducción de la eficacia para mantener cohesionados a los diferentes grupos de poder; el incremento del nivel cultural de la población; entre otras cuestiones, empuja hacia el pluralismo y desborda la verticalidad autoritaria; así como el cambio en el contexto internacional, entre otros factores, condujeron a al debilitamiento de la lógica corporativa como forma predominante del quehacer político en México (Herrera, 2005, p. 43).

A partir de esta premisa queda claro que la gobernabilidad autoritaria entró en crisis. Cuando la gobernabilidad entra en crisis es de motivo prender las alarmas puesto que es el último paso para llegar a la ingobernabilidad que encausa a una fragilidad conmensurada del Estado. En contraste es que lo interesante fue que la crisis de la gobernabilidad autoritaria no encauzó al Estado por la vereda de un Estado desestructurado o endeble, más bien, permitió se lograra la transición a la democracia.

Con esta serie de reformas y el cambio político, el presidencialismo se vio debilitado; surgieron pesos y contrapesos, así como la incorporación de nuevos actores políticos. Y por primera vez se hablaba de un congreso sin mayoría, es decir, el nuevo gobierno encabezado por el PAN y el ejecutivo Vicente Fox no tenían mayoría en el congreso, reto que tenía que afrontar su nueva gestión.

La democracia en México se debe fundamentar en el Estado de derecho que se ejerce mediante la gobernabilidad en función de la estabilidad del régimen democrático y del equilibrio entre demandas y respuesta a los nuevos desafíos del naciente orden político.

Una vez culminada la transición con el nuevo gobierno del nuevo régimen, los desafíos salían a relucir para poder abordarlos de una forma distinta al antiguo régimen. La transición permitió el actuar de nuevas instituciones devenidas de ésta. Dichas instituciones aportaron información sobre la transparencia y la rendición de cuentas, es decir, sobre la calidad de la gobernabilidad.

Las nuevas instituciones que permitirán observar y dar cuenta del ejercicio del gobierno han sido: La Auditoría Superior de la Federación, creada en el año 2000; el Instituto Federal de Accesos a la Información Pública Gubernamental en el año 2002; la instauración del Servicio Profesional de Carrera; el CONEVAL; la autonomía del INEGI, le sigue el Sistema de

Evaluación de Desempeño (SED) en 2008 y por último el Archivo General de la Nación en 2012 (Merino, 2012, pp. 2-5). Con el propósito de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, así como la facilidad de acceder a estos canales de información para valorar el desempeño gubernamental, medir la eficiencia y eficacia de los entes gubernamentales. Esto ha detonado en la conclusión de que en México aún existe la corrupción y no se ha podido erradicar de fondo.

En suma, con el triunfo del PAN de forma pacífica, se esclarece que la ciudadanía transitaba de igual forma por una etapa de maduración política que exige un cambio rotundo del sistema político y de la forma de gobernar, así como su participación en la cosa pública. Además, “demandó que el poder empezara a ser acotado, controlado, de manera institucional” (Meyer, 2003, p. 70). Es decir, también demandó un Estado de derecho, al cual se sometiera todo el entramado institucional en el nuevo régimen y cuya función se centrara en la necesidad de atención, principalmente, a los derechos humanos.

La cuestión del Estado de derecho en México

Se vale hablar de la transición democrática, para reflexionar y comparar cómo en un Estado cuyo régimen es autoritario se ausentan todos los valores democráticos fundamentados en un Estado de derecho el cual pone al ciudadano al centro y que afianza la cohesión mediante su principal función de todo Estado que es la de la seguridad y la cohesión social a partir de esta.

En la antesala de la alternancia política, se manifestaban claros ejemplos del ejercicio de una gobernabilidad autoritaria que demerita al Estado en materia de seguridad principalmente por violentar los derechos humanos. Esos ejemplos fungieron como retos a superar del viejo régimen en tanto que se heredaron al nuevo gobierno democrático.

Los viejos desafíos heredados por el “autoritarismo” que la nueva gobernabilidad democrática tenía que atender, figuraba, por ejemplo, el levantamiento del EZLN en Chiapas

el 1 de enero de 1995, posteriormente una represión militar el cuál demostraba que el mismo Estado era aquél que violentaba las libertades y derechos humanos; meses después el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio. Ello muestra claramente una gobernabilidad autoritaria donde no se garantizaba un Estado de derecho, en torno a ello Whitehead apuntaba que:

[...] estos violentos trastornos políticos expusieron la falsedad de gran parte de la retórica oficial emitida por la presidencia de Salinas, revelando, entre otras cosas, el casi inexistente imperio de la ley en regiones críticas de esta república supuestamente en proceso de liberalización y democratización. Los escándalos posteriores sobre la impunidad política, y la penetración de traficantes de drogas en las más altas esferas de la administración pública han reforzado esta conclusión (Whitehead, 1996, p. 34).

El Estado no debe responder a la violencia con violencia, es decir, a la violación de la ley que hace el delincuente, por la misma acción que realice el gobernante; esto bajo el título de una supuesta eficacia (razón de Estado). Esta acción, convierte al propio Estado en un Estado criminal. Para el caso del conflicto del EZLN, que no figura como criminal sino como un movimiento social legítimo en desacuerdo político con el Estado, fue tratado mediante la fuerza, en un principio, a través del despliegue del ejército mexicano a combatir fuego con fuego, sin antes negociar o acceder a las peticiones que de este movimiento emanaban. El gobierno de Salinas permitió que el Estado cayera en situación de Estado criminal, de acuerdo con el sentido que se ha dado sobre el ejercicio de la fuerza física del Estado.

Por la parte de la corrupción y la impunidad no se podían analizar con claridad porque está claro que en el régimen autoritario no había instituciones que facilitaran el acceso de información, lo que provocaba que fuera difícil el acceso a la transparencia o la rendición de cuentas, y mediante esta información poder analizar los imperfectos del gobierno en turno, o el anterior, que conllevan a no ejercer el Estado de derecho, e incluso atentar contra este mediante actos de corrupción, impunidad, etc. Es decir, estar por encima de la ley, como esa función casi omnipotente del ejecutivo con poderes metaconstitucionales.

Esos problemas demuestran la importancia de la transición y la urgencia de la instauración de democrática en México. Es relevante tomar en cuenta el contexto democrático porque, de acuerdo con Elías Díaz, *la democracia es la institucionalización jurídico político de la*

democracia, por tanto se da por hecho que la gobernabilidad en estado dinámico entre las demandas sociales y políticas, las atendió y solucionó de forma eficaz, por tanto empezaba a ejercerse un grado de gobernabilidad “normal” en función de un naciente Estado de derecho cuya principal característica fue el ajuste en el *equilibrio de poderes*, es decir el primer mandatario constitucional ejerció su deber en un contexto político en el que no había una mayoría absoluta en el congreso, demostraba una pluralidad partidaria, por tanto el legislativo se fortaleció ante el ejecutivo, de igual forma el judicial, a tal grado de hacer a un lado el presidencialismo autoritario.

El funcionamiento equilibrado de los poderes también demuestra la capacidad de gobernar, es decir, la gobernabilidad en tanto interacción ejecutivo y el congreso, donde la imparcialidad y la mayoría proporcional en este último ha de definir el destino de la implementación de las propuestas hechas por el primer poder, que representa al Estado en su gobierno, donde la capacidad de dar respuesta a las demandas sociales

La segunda concierne a la institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas, a fin de evaluar el desempeño gubernamental y vigilar los altercados de corrupción. Esto demuestra que, como arguye Díaz, se comenzaba a implementar un elemento constitutivo del Estado de derecho que refiere a la *fiscalización de la administración pública* a fin de implementar mecanismos que eviten la corrupción y para ello se comenzaban a fraguar ya instituciones que se hicieran cargo de tal.

La tercera característica compete a que, en efecto, la supremacía de la ley ponderaba la transición democrática, pues a diferencia de otras transiciones, esta fue por la vía pacífica y por un marco legal aceptado por las distintas fuerzas políticas de ese entonces. Por tanto, ello habla de que, si había gobernabilidad y que, nuevamente, estaba en función de la supremacía de la ley porque de otra manera la transición no hubiese sido pacífica, por el contrario, hubiese sido por una forma violenta o que simplemente no fuera acorde a la responsiva de un naciente Estado de derecho.

Y por último tal parecía que se ponía como motor principal de la democracia mexicana, y por ende del Estado de derecho, a los derechos humanos cuyo tema ha sido sensibilizado pero difícil de garantizar en la medida que paulatinamente empezaban los desequilibrios entre demandas sociales de estos y la capacidad del gobierno para asegurarlos.

Esto es, Estado de derecho que garantiza un marco legal donde un régimen democrático (que sea legítimo) se desarrolle bajo éste y por esta vía se garantice el derecho fundamental de igualdad que proclama la democracia; mientras que la seguridad es su razón de ser.

El retorno al centro del interés sobre el ámbito jurídico: Constitución y Estado de derecho, se ha situado por la relevante transición política en la década de los años 90, tanto en México como en América Latina, Cortez Josafat, señala que:

La importancia del Poder Judicial y de las cortes como objetos de estudio en América Latina está relacionado con dos características: a) la revitalización de la Constitución como la norma jurídica que limita y estructura el ejercicio del poder político y b) la revalorización del Estado de derecho como condición fundamental para la democracia y el desarrollo económico (Cortez, 2014, p. 415).

México hasta entonces había sido un país cuya época institucional, los pesos y contrapesos eran inhabilitados por el mandatario en turno; la suprema Corte por su parte no se atrevía a contraponerse al presidente en cuestiones de implicación política (Cortez, 2014, p. 423).

Mientras que Velázquez argumenta que “en México el cambio político a partir de la reforma del Estado y el Estado de derecho podría ser vía gobernabilidad de la transición democrática” (Velázquez, s/f, p. 111). Por su parte, Mauricio Merino explica que la reforma de Estado en México representa “la parte formal del dinamismo propio de la gobernabilidad democrática, que a fin de cuentas exige un nuevo arreglo institucional capaz de procesar las transformaciones del régimen de manera pacífica, legal y democrática a un tiempo” (Merino, 2018, p. 59). Ese nuevo arreglo desemboca en un nuevo marco institucional, que debe ser aceptado no solo por las distintas fuerzas políticas devenidas del cambio político, sino también por la ciudadanía en margen al imperio de la ley. Pues una legalidad eficaz que sirve como sustento del Estado de derecho es requerimiento mínimo para la gobernabilidad democrática en México.

La Gobernabilidad democrática ante el porvenir

La democracia entendida como régimen democrático que da forma a un gobierno es por lo tanto gobernable. Así la gobernabilidad es un estado dinámico, entre la articulación de demandas y la capacidad de respuesta, que nos indica el grado del ejercicio gubernamental o de gobierno que se ejerce en un Estado y en la sociedad. De tal forma que solo en un cimiento de Estado de derecho y marco democrático es posible atender de forma organizada tales demandas sociales. Aquí es donde el gobierno democrático se fundamenta en *legitimidad, eficacia y estabilidad*, como elementos clave para determinar su desempeño en función de las iniciativas, preferentemente ciudadanas y en general de la sociedad.

La situación de la gobernabilidad y el papel que esta jugó fue determinante para un anhelado cambio. Primero, como se ha planteado, la gobernabilidad llevó consigo a una crisis al régimen autoritario; segundo, la gobernabilidad encausó al México a establecer uno democrático. Cuando el autoritarismo entró en crisis, permitió a la ciudadanía organizarse en torno a la participación de la cosa pública a través de la vía electoral en demanda de un pluralismo político; permitió la alternancia de un nuevo gobierno y alejó al PRI de la presidencia; por otra parte, permitió que se forjara un equilibrio de poderes.

Si bien, ello arguye de que el régimen estaba en detrimento a causa de una erosión de legitimidad adquirida de la revolución, la gobernabilidad en este contexto más bien parecía atender esas demandas que exigían un cambio en la forma de gobernar.

El régimen democrático representativo con sistema presidencial, como lo es en México, debe gozar de legitimidad con la que llega el ejecutivo al cargo público más importante de representación popular. Campuzano arguye que el

El sufragio universal, el sistema de partidos, el reconocimiento de las minorías étnicas y culturales, la igualdad de todas las personas respecto de los derechos humanos y la libertad del individuo, la celebración de elecciones libres y competitivas, son valores y procedimientos básicos de la democracia que han generado un consenso amplio y constituyen la fuente más reconocida del poder político (Campuzano, 2007, p. 173).

Esto refuerza la idea de que la legitimidad es la base mínima de una gobernabilidad de la democracia, donde debe coexistir un pleno Estado de derecho. Por su parte, Merino (2018)

concuera con Campuzano al expresar que “la legitimidad democrática es imprescindible para garantizar la gobernabilidad del régimen” (Campuzano, 2007, p. 61) y de tal forma haya equilibrio, de lo contrario ésta comienza a degradarse.

El tema de “ingobernabilidad” fue planteado desde el pensamiento conservador durante la década de los 70 en su célebre documento *la crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias*⁵ en el cual se planteaba que los problemas de la democracia devienen de la propia democracia por el incremento de las demandas sociales y la baja capacidad de respuesta del gobierno en atenderlas y por tanto resolverlas, esto se traduce como ingobernabilidad.

A pesar de la poca capacidad de respuesta de un gobierno en cuanto a las demandas que afronta, no se puede hablar como tal de ingobernabilidad, en todo caso serían defectos de gobernabilidad porque esta existe mientras exista un gobierno, es decir, mientras haya gobernantes y gobernados, o la capacidad de ser gobernables. Por ello es que la ingobernabilidad sería el otro extremo de la gobernabilidad. Por lo que respecta a estos problemas entonces se empezaría y tendría que hablar de grados de gobernabilidad, la cual la más aceptable por la cual empieza a fallar un gobierno endeble ante los embates de la esfera civil en su interacción con la esfera política, es el grado de déficit de gobernabilidad.

Los problemas de gobernabilidad que tuvo el régimen priista a finales del siglo se expresan en el modelo de equilibrio, es decir se generó cierto desequilibrio entre las nuevas demandas sociales debido a que en primer lugar no existían canales que articularan las demandas de la sociedad mexicana; 2 el dinamismo del mercado internacional y la misma ruptura al interior del partido de la élite tecnócrata con la élite tradicional, es decir, dentro del sistema político se desarrollaba la inestabilidad. Así como en la democracia sufre sus problemas dentro de sí por el embate de las problemáticas sociales que aumentan mientras que la capacidad del gobierno de resolverlas es neutra, e inclusive baja, el autoritarismo haya en la pérdida del poder su problema, por ejemplo, Sartori explica que

[...] una democracia cae cuando los gobernantes no cuentan con suficiente poder o fuerza para gobernar; y una dictadura cae cuando no hay superpoderes que basten o cuando un superpoder

⁵ El título original se escribe en inglés cómo *The crisis of Democracy. Reporto on the Governability of Democracies*

disminuye. Si traducimos esta situación límite a la terminología de nuestro modelo, las democracias mueren por “demasiado equilibrio” y las dictaduras por “demasiado” desequilibrio (Sartori, 2015, p. 164).

En el caso mexicano, no se puede tratar de una dictadura *per se*, es más bien aplicable a un régimen autoritario dominante, legitimado desde la consumación de la Revolución Mexicana, donde este haya su poder en el partido único con “superpoderes” sobre la nula o escasa oposición, ninguna pues le hacía frente aunado a la figura presidencial omnipotente del régimen. Por su parte, Carlos Pereyra (1990) hace un análisis que contrasta con la posición de la *comisión trilateral* sobre la (in)governabilidad de la democracia, y apunta que:

Si bien la democracia alienta de demandas, también posee canales de institución para encauzarlas. El autoritarismo, por su parte, a pesar de que inhibe la expresión de demandas, carece de medios institucionales para articular la iniciativa social de manera organizada. En tal virtud, los problemas de la gobernabilidad se presentan con menor dificultad en regímenes autoritarios. [...]

La gobernabilidad depende de la Estructura del Estado, es decir, de la capacidad para admitir alternancia de partidos en el poder. En un Estado de partido único, la gobernabilidad está absolutamente atada a las facultades hegemónicas de ese partido y su resquebrajamiento se traduce en inmediata ingovernabilidad (Pereyra, 1990, p. 66).

Los desafíos que aquejan a la gobernabilidad en México obedecen también a la parte normativa. Es decir, por el otro lado de las demandas surgida de la esfera civil, se hayan los problemas por ejemplo de transparencia y accesos a la información, así como la rendición de cuentas que son indicadores únicos que revelan que la gobernabilidad que está funcionando en un régimen democrático tiene como sustento un Estado de derecho donde se debe hacer valer estos. Mientras que el conflicto y la violencia crecen a manera de que la respuesta del Estado mexicano ha sido nula o se ha visto rebasada por la capacidad criminal que tienen grupos delictivos o poderes fácticos que atentan contra derechos humanos, mismos que son la cúspide del Estado de derecho.

Por último, cabe resaltar que el Estado de derecho y gobernabilidad se deben empatar en la democracia y superar los desafíos de inestabilidad que esta trae consigo. En el caso de América Latina y México:

Han tenido problemas de gobernabilidad [...] teniendo en cuenta los nuevos movimientos sociales que reflejan que una gran parte de las poblaciones nacionales no encuentran canales de expresión ni satisfacción de sus demandas por los conductos institucionales tradicionales –*Estado de derecho fallido*– (Velázquez, s/f, p. 103).

Esto es de gran observación en tanto que, si surge una crisis de gobernabilidad, tanto habrá conflicto con el Estado de derecho. Este conflicto extenúa al Estado de derecho en sus cuatro áreas (elementos) que lo constituyen: supremacía de la ley, equilibrio de poderes, la fiscalización de la administración pública que se vería rebasada por la corrupción, por último, los derechos humanos se verían aquejados por la violencia. De tal forma esto puede detonar en que el Estado se encamine a ser un Estado fallido.

El problema de la cuestión radica en que la gobernabilidad comenzó a tener nuevos desafíos que superar y otros viejos que de igual forma tenía que resolver. Los nuevos desafíos con el tiempo se agravarían. Estos serían totalmente distintos a los anteriores, ya que el principal reto para la gobernabilidad con la cuestión de la transición y luego la alternancia, fue netamente política. En este sentido, eran problemas perfectamente tolerables y capaces de resolver. Los nuevos desafíos, entonces, a resolver se gestaron desde el área normativa, seguida de la económica, pero en la variante política, la gobernabilidad parecía avanzar.

La presencia de los nuevos actores como grupos de poder criminales, su proliferación de estos y actividades ilegales, comenzaron a capturar el aparato Estatal, domar las instituciones de seguridad y amenazar la cohesión social. De la mano, un Estado débil frente a estas amenazas, y una gobernabilidad incapaz de resolverlos e inclusive de lograr situarlos en una condición tolerable.

EL deterioro del Estado de derecho por las causas relacionadas por la captura, la ley transgredida por los mismos actores estatales o funcionarios públicos a partir de acciones como la corrupción, la impunidad y los actos violentos hacia los derechos humanos pusieron en la mesa los temas que aquejan a este sostén democrático y la cuestión de la crisis de una gobernabilidad que paulatinamente se fue degradando.

Capítulo 3

De la fragilidad institucional a los temores del avance de un Estado fallido en México

Un bosquejo sobre el gobierno de la alternancia y la gobernabilidad democrática

Los problemas de gobernabilidad suelen surgir de las áreas con las que interactúa el sistema político: normativa -aquella donde se ejerce la Ley y el Orden-, política y económica, donde toda acción de gobierno en estas áreas tendrá repercusiones en la sociedad, lo cual se manifestará por su aprobación o descontento. Tales áreas no están aisladas, al contrario de complementan. Esto se traduce como demandas sociales donde el gobierno debe tener la capacidad para actuar de forma eficaz y legítima para resolver las problemáticas suscitadas en las distintas áreas.

La cuestión política

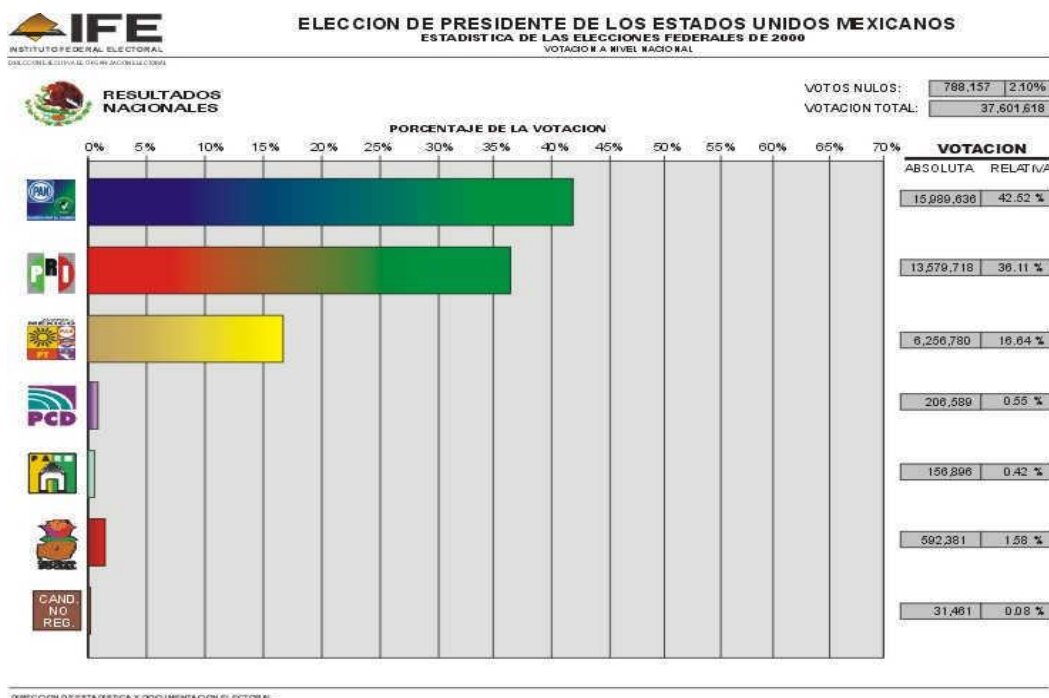
En el nuevo panorama político de México, se presentaba un consolidado sistema de partidos pluralista cuyos acuerdos institucionales entre las diferentes fuerzas políticas y el dinamismo de estas, presente en el Legislativo, significaba el primer desafío para la gobernabilidad democrática y el gobierno en turno.

Tal es el caso del gobierno de Fox, cuyo primer ápice en materia de gobernabilidad fue encontrarse con un balance de las fuerzas políticas que fungieron como un peso y un contrapeso. Por primera vez se gestaba un Legislativo en el que preponderaba el pluralismo de partidos, con una gran capacidad del Estado como para incorporar a nuevos actores en el rediseño de las nuevas instituciones democráticas (Merino, 2018) y de este modo un mayor espacio para atender las demandas sociales mediante transparencia/rendición de cuentas que se sostienen, por ejemplo, en el ámbito de la Fiscalización de la administración pública en un Estado de derecho como la base misma de la democracia y su capacidad para hacerla gobernable. Se empezó a rediseñar este parámetro que pronosticaba, si todo salía al margen de la ley, un pleno Estado de derecho.

Para analizar la gobernabilidad democrática es necesario tomar en cuenta la legitimidad con la que el PAN llegó al Ejecutivo, la eficacia con la que el Ejecutivo, presidido por Vicente Fox, y el gobierno respondieron a las nuevas necesidades que fueron emergiendo de la sociedad.

El grado de legitimidad con la que el nuevo gobierno detentó el poder y la administración del Estado, fue alto. Este, en comparación de sus sucesores, tuvo una gran aceptación marcada desde un principio por la vía electoral. De acuerdo con los datos proporcionados por el INE (en ese entonces IFE), los resultados electorales fueron:

Figura. 3.1 Resultados electorales 2000



Fuente: Datos proporcionados por el INE (2020)

Tal legitimidad determinaría que las acciones de gobierno tuvieran cierto grado de aceptación ciudadana que exigió un cambio en el modelo de gobernar. Este modelo de gobernar implementó nuevas reglas formales que, más allá de lo característico de la incipiente democracia mexicana que solo figura en las urnas y que a través de estas se han de expresar las alternativas de cambio de una esfera ciudadana aún distanciada de la cosa pública, implementaron nuevos cauces institucionales (algunos autónomos) que permitieron el avance de la consolidación democrática.

La creación de nuevas instituciones tuvo como objetivo aumentar la capacidad de una respuesta eficaz del gobierno respecto de las demandas sociales, y de esta forma lograr evitar que la gobernabilidad se comenzara a degradar, por lo que la primera acción fue la creación de una Auditoría Superior de la Federación.

El acceso a la información es uno de los avances relevantes en materia democrática porque este es un pilar que permite a la ciudadanía exigir cuenta de las acciones del gobierno. De tal forma que a un año de la gestión se aprobó la ley de acceso a la información, determinante para legitimidad del gobierno. Por último, su acción se orientó a defender los derechos humanos y de tal forma la apertura de México a las ONG del exterior para dar cuenta de los hechos que conducen al respeto o no a estos derechos. Esto y más, plasmados en su Plan Nacional de Desarrollo.

La acción gubernamental se gesta desde un Plan Nacional de Desarrollo, el cual tiene como propósito fungir como un mapa que guíe al gobierno para concluir las propuestas por las cuales la ciudadanía votó.

EL PND y la cuestión Normativa

En **Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)** expresaba en materia democrática y de acción para la consolidación de un Estado de derecho en México, a través de la denominada “Área de Orden y Respeto” los siguientes objetivos:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos. (Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2007, p. 173)

La tarea fundamental de todo Estado se torna en el tema de la seguridad proporcionada a sus ciudadanos; mientras que el deber de todo Estado de derecho también se fundamenta en este, además la igualdad y la justicia. Esto se ejerce a través de un gobierno, que así lo decidió la ciudadanía y la clase política mexicana, en función de los valores democráticos. Por tal razón es, que cuando se habla de seguridad, es por supuesto que hay respeto a los derechos humanos y certidumbre institucional, lo cual permite una cohesión social.

Esta debió ser la nueva tarea del gobierno democrático, que alternó a las décadas priistas, y más allá de tal período, de los venideros. Esto es vital para que México sea un tipo de Estado de derecho basado en su función óptima que encuadre resultados de forma eficaz para evitar que la relación con sus ciudadanos se comience a degradar.

La cuestión de la seguridad y del respeto a los derechos humanos es una tarea ardua, especialmente para el Estado mexicano que cuya tradición autoritaria y de represión a los movimientos sociales y una figura presidencial, la cual dominaba el Legislativo y el Judicial. Contradictoriamente, pese a ello, los estándares de en referencia a la seguridad eran altos, es decir, el Estado mexicano podía garantizar cierto grado de seguridad frente al naciente crimen organizado en comparación de sus homólogos sucesores, de igual forma estabilidad política. Por lo que lograba una cohesión social con base en el ejercicio del poder autoritario.

Se recurre a esta área de la gobernabilidad porque es la que permite cohesión social y de esta emana la relación entre gobernantes y gobernados respecto de la satisfacción de tener seguridad y garantía de certidumbre social, así como certidumbre económica para el mercado que constituye la pieza fundamental para el capital y el empleo en el país.

El óbice es que estos objetivos a cumplir durante su sexenio solamente ornamentaban la utopía democrática occidental, de la cuál ninguno de estos se lograría llevarse a cabo de manera satisfactoria sin antes ésta comenzara a desquebrajarse.

Si bien, el primer y segundo objetivo se fundamenta en el monopolio legítimo de la fuerza física y del control del territorio conforme en un Estado de derecho, México, por su parte, no podía hacer frente al fortalecimiento de los cárteles que se posicionarían, eventualmente a finales del mandato foxista, como uno de los poderes fácticos que con gran crudeza lacerarían los derechos humanos de los que el ciudadano debe gozar de acuerdo a la Constitución

Política de México. Ello sugirió una estrategia de seguridad que combatiera a los líderes de los grupos criminales con el fin de abatirlos, pero esta estrategia a largo plazo sería imposible, ya que poco a poco estos se fueron volviendo un lastre para el Estado.

Por lo tanto, el nuevo gobierno no fue capaz de controlar el territorio; pero tampoco perderlo, es decir, la cobertura de la ley no prevalecía en todos los rincones de México, aquellos donde se fortalecían las próximas amenazas para la gobernabilidad democrática.

Respecto del objetivo 3, se gestó con la redistribución del poder y el naciente pluralismo político en el poder Legislativo junto a la *Reforma de Estado*, esta última producto de una gobernabilidad democrática apegada a un marco constitucional aceptada por las distintas fuerzas políticas del país.

La principal razón por la que el federalismo ha sido una ilusión, anhelada desde la última restauración de la república (1917), es el predominio del poder Ejecutivo sobre toda la administración pública. Esto fue así por las facultades que la nueva Constitución le atribuyó a este poder, es decir, fortalecieron al presidencialismo que, de la mano con el partido legítimo de la revolución, y posteriormente el hegemónico, han lacerado e al Estado federal. El nuevo federalismo, con Fox, se afianzó en distribución geográfica del poder, pese a la pluralidad y la nueva reconfiguración política, este no se ha logrado llevar a cabo concretamente porque el centralismo sigue predominando en tal sistema.

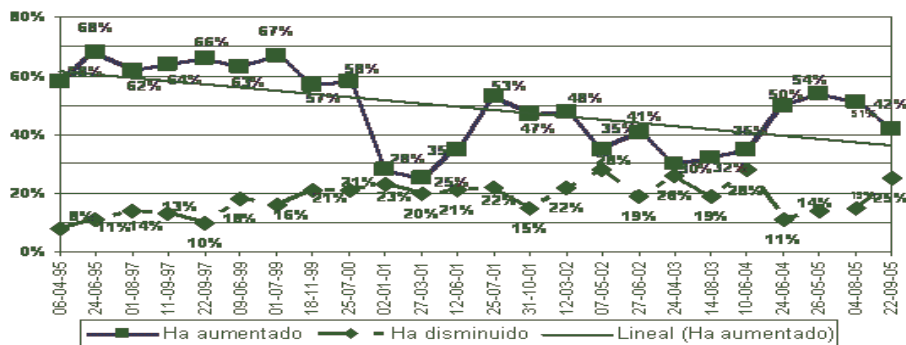
Los últimos puntos, exceptuando el objetivo que compete a la transparencia por ya haber sido desarrollado párrafos arriba, cabe destacar que han sido el talón de Aquiles del Estado mexicano. Ya que, prácticamente los derechos humanos serán agredidos de una u otra forma, ya sea por el Estado o por el crimen organizado, esto quiere decir que a pesar de no haber una fuerte represión de este a la libertad de opinión y prensa, así como a los derechos humanos; si lo hubo a nivel estatal, es decir, la violencia sistematizada no corresponde únicamente al gobierno federal porque el Estado mexicano se compone a nivel jurisdiccional: federal, estatal y municipal, por lo que esta se reproduce a través del aparato estatal presente en cada nivel de gobierno, y en ocasiones compete a todos los niveles. Esto es gobernabilidad, si está o no en función de un Estado de derecho cual sea el nivel de gobierno.

Por otra parte, los resabios de conflictos con las comunidades indígenas como las Zapatistas quedaron sin resolver desde lo sucedido aquel 1 de enero de 1994, por lo que la tarea del nuevo gobierno debió ser la de resolver el conflicto. De acuerdo con Ilán Bizberg (2006), esa fue una de las primeras acciones del gobierno de Vicente Fox y tuvo que ver con la idea de que el Zapatismo sería fácil solucionarlo, finalmente no lo logró tal y como él apostaba. Pese a ello, es evidente hubo diálogo entre el nuevo gobierno y el antaño movimiento, haciendo a un lado la violencia a ultranza del viejo régimen. Pero la capacidad de gobernar México para la nueva gestión del nuevo régimen se fue haciendo cada vez más compleja, es decir, la gobernabilidad se fue desfasando. Al hecho de los zapatistas se le fue agregando otros como el conflicto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco y la masacre de San Salvador Atenco, Estado de México, y finalmente el conflicto magisterial en Oaxaca.

Finalmente, la cuestión de la seguridad fue un hecho que se fue haciendo, con el pasar del tiempo, un problema fundamental para la gobernabilidad que futuramente la pondría en crisis. Y es que los mecanismos para garantizar la seguridad en todo el Estado, a pesar de la creación de nuevas instituciones cómo la AFI, no son suficientes cuando se empieza a hablar de una captura estatal que poco a poco tomará un papel importante para la injerencia de la seguridad en la cohesión social. De acuerdo con el CESOP, la inseguridad fue creciendo paulatinamente durante el sexenio del cambio, tal y cómo se muestra en la siguiente gráfica.

Tal y como se aprecia, la ciudadanía dio testimonio de que el nivel de inseguridad en el país iba aumentando, a pesar de ello al final del sexenio, la aprobación del primero gobierno panista, no se vería tan afectada.

Gráfica 3.2 Dígame, desde que Vicente Fox es presidente ¿usted cree que la delincuencia en el país ha aumentado o ha disminuido?

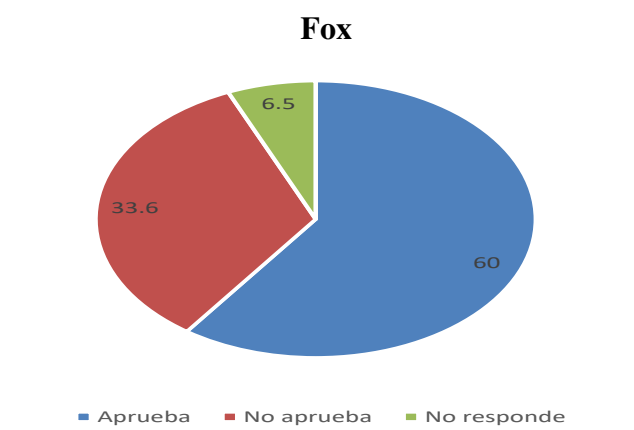


Fuente: Datos obtenidos de CESOP

Se puede considerar que la gobernabilidad, pese a sus conflictos que tuvo, si se fue desfasando debido a los hechos estruendosos que se suscitaron, es decir, gradualmente se volvió deficitaria junto a ello la promesa incumplida de crecer económicamente (PIB) al 7%, siendo el resultado verdadero de un crecimiento del 2.28%.

Aun la ciudadanía consideraba legítimo y respaldaba su gestión en el último año. El 60% de la población encuestada, aprobaba la gestión, así como lo demuestra la gráfica de aprobación realizada por el Latinobarómetro en el año 2006:

Gráfica 3.3 Aprobación de la gestión del gobierno que encabeza el presidente Vicente



Fuente: Datos proporcionados por Latinobarómetro (2006)

En cuanto al Estado de derecho, se puede hacer un esbozo de acuerdo con lo sucedido y a los elementos, ya mencionados, fundamentales para hablar de él.

La acción del gobierno debía actuar en función de un marco normativo democrático aceptado por todas las fuerzas políticas hasta ese momento. De esta manera, tanto el Ejecutivo como todo el aparato administrativo estaban sujetos al acuerdo y desacuerdo de la oposición, así como al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial,

Por primera vez en México se hablaba de un equilibrio de poderes, dado que el poder Legislativo y el Judicial, desde el paso a la transición, forjaron un poder regulador frente a la embestida presidencialista que representaba el Ejecutivo, de este modo es cómo mediante la pluralidad política en las cámaras de la LVIII legislatura, logró ejercer tal poder con base en su amplia representación de los distintos sectores de la ciudadanía representados por un partido a fin a sus necesidades políticas y demandas sociales.

Por su parte, las nuevas instituciones creadas durante este período: Auditoría Superior de la Federación, el Instituto de Transparencia y acceso a la información, así como la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera junto a la creación de la Secretaría de la Función pública, surgen con el motivo de fortalecer y hacer gobernable la democracia. En tal sentido, es fundamental la *Fiscalización de la administración pública* donde se ejerza transparencia y rendición de cuentas para lograr concretar con el propósito de fomentar las buenas prácticas en el gobierno y que la ciudadanía como los organismos autónomos y las ONG sean testigos/observadores de su desempeño. Forjar nuevas instituciones que funcionen es vital para que un Estado democrático de resultados ante la ciudadanía mediante la gobernabilidad.

La gobernabilidad no es cosa de un gobierno o administración en específico, es una labor que se forja con el tiempo en función del bienestar social y estabilidad política por los gobiernos sucesores que han de garantizar un Estado de derecho como el cimiento de una democracia que aboga por la seguridad, la igualdad y la justicia. La relación gobernantes- gobernados ha de crear las condiciones necesarias para que la gobernabilidad no se degrade.

Los embates próximos comenzaban a surgir en el área normativa, aquella a la que corresponde a la ley y el orden, y que se fueron agravando paulatinamente. Tales problemas han puesto al Estado mexicano en jaque, mediante estos es que la gobernabilidad, específicamente la relación con los ciudadanos se fue degradando.

La cuestión de la inseguridad ha afectado, indudablemente, la vida pública de México, tanto ciudadanos como clase política, son partícipes de ello. Tal motivo ha labrado las condiciones para que la gobernabilidad en el país se vaya desfasando, es decir, la relación de estos dos actores se vaya tensando, pues se comienza a erosionar la legitimidad en las instituciones de impartición de justicia del Estado.

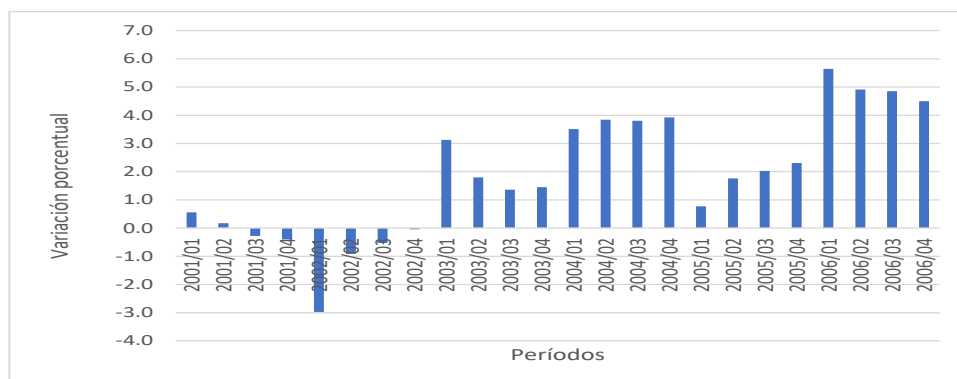
Una vez concluida esta gestión, la labor de los próximos gobiernos debió tornarse a fortalecer las debilidades ya sostenidas: la seguridad que resulta en inseguridad y que perpetúa la violencia. Las instituciones se debieron fortalecer y la acción gubernamental de forma eficaz debió impedir que la gobernabilidad democrática se tensionara.

La cuestión económica

Como rompecabezas de la gobernabilidad democrática, la variable económica es importante porque de ello y de la cuestión política depende el crecimiento económico de México, tanto en su mercado interno como en el exterior. Lo principal que el Estado debe emplear en política económica es atender las principales necesidades sociales que *per se* constituyen uno de los principales desafíos de la gobernabilidad, después de la cuestión de la seguridad, claro está.

La política económica empleada durante el primer periodo democrático permitió un ligero crecimiento después del escenario crítico por el que pasó México en el año de 1994. A pesar de esta crisis, la economía mexicana se fue recuperando lentamente debido a las reformas estructurales del sexenio de Zedillo. Esto permitió al nuevo gobierno hacer frente al desafío económico. Al terminar el período, el crecimiento fue en promedio de 2%, menor respecto del sexenio anterior que creció un promedio de 3.4%:

Gráfica 3.4 Producto Interno Bruto, a precios de mercado (variación porcentual) trimestral



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Banco de Información Económica (BIE)

Pese a las fluctuaciones y la caída del 3% del PIB, las acciones emprendidas en materia económica permitieron una relativa estabilidad macroeconómica. Frente a este menguado crecimiento los embates de la cuestión social como la desigualdad y marginación social aún quedaban pendiente.

La pobreza, por ejemplo, figuraba como un pendiente para el gobierno. Esta, hasta entonces tenía una forma de medición distinta a la implementada por el CONVEAL ya en la gestión posterior. De acuerdo con un artículo en el diario La Jornada, durante el “sexenio de Vicente Fox inició con 52 millones 700 mil 549 mexicanos en pobreza patrimonial, pero a pesar de los altos ingresos petroleros esa cifra sólo se redujo a 48 millones” (Garduño & Méndez, 2009, p. 17). Esta cifra, posteriormente, se mantendría, por lo que la pobreza y el crecimiento económico se manifestarían como principales desafíos para la gobernabilidad

Para hacer gobernable la democracia, la variable económica es fundamental pues debido a ello habrá cauces para el crecimiento y desarrollo social, esto se puede traducir como cohesión social y a mayor cohesión social, mejor relación entre gobernantes y gobernados.

El nuevo escenario de la gobernabilidad y del Estado de derecho: un balance del sexenio de Calderón. (2006-2012)

“El nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran” (Huntington, 1990, p. 19). En tal caso se conforma una pauta política para articular demandas usuales y esperadas, así como un mecanismo de resolución de problemas que han causado se generen dichas demandas. Suele haber discrepancias entre las demandas y la solución, lo cual significa que es posible que la sociedad pueda convivir con ellas, por ejemplo, con bajos niveles de desigualdad social o delitos de menor grado como los asaltos a transeúntes en determinadas zonas donde es escasa la presencia policial. Es decir, siempre quedan demandas sin resolver y que se manifiestan ante el gobierno como conflictos tolerados, pero en menor medida. El problema enfatizado es cuando la gobernabilidad es desfasada por la proliferación de estos y se agravan. Ahí es donde surgen los desafíos para la gobernabilidad.

A partir de este sexenio los nuevos desafíos que van surgiendo para la gobernabilidad se encapsulan principalmente en el área normativa: encargada de la ley y el orden para garantizar la seguridad pública que todo mexicano debe gozar. Es decir, la cuestión de la violencia y la inseguridad que comenzó a azotar al país.

Pese a los estruendos en el área de la seguridad, el componente político, por ejemplo, se vio alentador debido a que algunas instituciones adquirieron autonomía y se crearon otras en favor de un orden político democrático; así como la promulgación de leyes en torno a la profesionalización de la administración pública y el fortalecimiento del federalismo mexicano, signo de una pluralidad política en la consolidación del régimen México. Pese a ello y gracias a tales instituciones, se hizo más nítida la emergente corrupción y conculcación de la ley por entes públicos y fuerzas del orden del Estado.

Finalmente, los problemas de gobernabilidad que pueden surgir a partir de la variable económica suelen ser de dimensiones distintas, las que más le ha costado al Estado mexicano ha sido la relativa estabilidad macroeconómica y la cuestión del crecimiento, junto a ello la cuestión del bienestar y la igualdad, así como la implementación de programas sociales focalizados en el combate a la pobreza.

En suma, estos problemas a resolver de la gobernabilidad tuvieron resultados negativos en la sociedad, fungiendo como un cúmulo de anomalías que darían lugar a un mayor margen de desigualdad y pobreza; mientras que la inseguridad y violencia, resultarían los problemas más acuciantes para la relación gobernantes-gobernados, su resultado se expresa en el resquebrajamiento de la cohesión social por el alto índice de homicidios, proliferación de los grupos criminales y violación de las libertades y los derechos humanos que persisten, pero ¿por qué?, una respuesta aproximada es debido a una incapacidad del Estado para hacer frente a estos problemas ya que en su mayoría, el aparato estatal empezó a ser cooptado. El cómo se gestan estos desafíos también es labor de este análisis.

La cuestión política y la participación ciudadana

La creación de nuevas instituciones y la autonomía a algunas demostraron un avance en materia democrática. El IFAI, por ejemplo, es una institución que representa todo un cúmulo de esfuerzos de las distintas fuerzas políticas por establecer un elemento fundamental que descansa en el Estado de derecho: transparencia y rendición de cuentas. Con su creación fue posible examinar las prácticas al interior del gobierno y afinar el combate a la corrupción.

Durante el primer año de la gestión se promovió, el Contenido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que determina “el derecho a saber” (Merino, 2012, p. 3). Este derecho fue consignado en la Constitución como garantía fundamental del ciudadano. Ese mismo año, el Servicio Profesional de Carrera pasaría por una modificación para ponerlo a la vanguardia y a las necesidades que requiere la administración pública, con criterios basados en el mérito para el reclutamiento de personal profesional.

Por otra parte, la creación del Sistema de Evaluación de Desempeño, a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, permitieron la puesta en marcha de un sistema nunca implementado para evaluar el desempeño de los programas presupuestarios en México (Merino, 2012, p. 4). Eso diseñado conforme a los requerimientos de la llamada nueva gerencia pública.

El INEGI es una institución pilar para el desarrollo del país, durante el año 2008 fue “cuando esta institución principal para la producción de información pública ganó autonomía técnica

y de gestión, gracias a la promulgación de una nueva Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía” (Merino, 2012, p. 6).

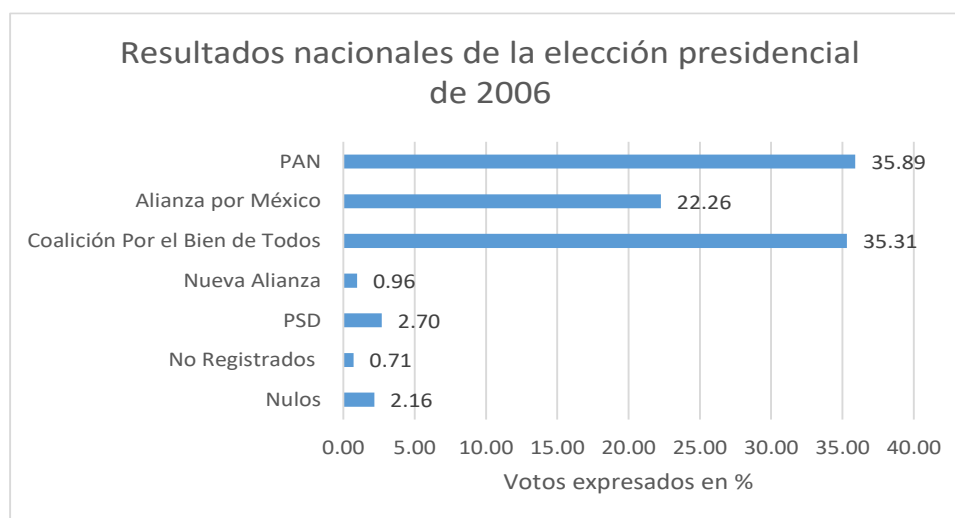
Por último, para hacer gobernable la democracia, es necesario de instituciones autónomas auditoras que fiscalicen la administración pública, ello habla -como primer paso- de un Estado de derecho en el que la corrupción puede ser denunciada y sancionada, por tanto, evitada de la función pública. Tal es el caso de la reforma a la Auditoría Superior de la Federación, la cual consolidó sus facultades para evaluar el desempeño de todos los entes responsables de ejercer el gasto público. (Merino, 2012)

La pluralidad de partidos que inició en México desplazó indudablemente por mucho al PRI hegemónico durante un período de dos sexenios, la cuestión radicaba en que el fortalecimiento del sistema de partidos afianzado con la transición y las nuevas instituciones forjadas para regularlos, como el INE, determinaría que el autoritarismo, cuya esencia era una gobernabilidad autoritaria y eficaz sin garantía de un Estado de derecho, era ya cosa del pasado. Ello dependió también, en gran medida, de la participación ciudadana en la cuestión electoral.

Un ejemplo claro de ardua participación ciudadana en la cosa pública se refleja en los comicios del año 2006. En estas se presentaron conflictos electorales bajo el supuesto de “fraude” y se hizo notar la álgida participación de la oposición y simpatizantes en manifestaciones sociales. La cuestión porcentual de los votos determinaba que no había un suficiente respaldo de los electores al entonces candidato electo a la presidencia. Esta voluntad popular, pese a su expresión porcentual en las urnas, se manifiesta sin duda en la aprobación del gobierno elegido, de ello depende la legitimidad, es decir, de la aprobación y respaldo ciudadano.

Como punto de partida destaca, entonces, la legitimidad o el respaldo de los ciudadanos en las urnas. Los resultados no fueron tan satisfactorios para la muchedumbre participante. Los resultados electorales se pueden ver reflejados en la siguiente gráfica:

Gráfica 3.5 Elecciones presidenciales en México (2006)



Fuente: elaboración propia con base en los datos oficiales del INE

Tal situación, de competencia muy cerrada, hizo ver que un factor esencial para hacer gobernable la democracia y la elección de jefe de Estado, a través de su sistema electoral, es necesario un sistema de doble vuelta en México ya que permitiría un amplio margen de ventaja en los comicios que reflejaría el grado de legitimidad con el que determinado candidato llega a la Presidencia. Algunos pensadores expertos en la materia han propuesto que para hacer gobernable la democracia es necesario una “segunda vuelta electoral para la Presidencia de la República, siempre y cuando se establezca la ratificación por el congreso” (Romero, 2017, p. 154). Una vez que hay un grado de legitimidad aceptable por la mayoría, la eficacia como deber del gobierno junto con las instituciones debe ser un segundo pilar de la gobernabilidad.

Los resultados electorales indican que el gobierno electo no contaba con amplio margen de legitimidad, pese a ello el procedimiento constató por toda la vía legal que demuestra que las instituciones como el INE, fuera de toda sentencia popular y presión de la oposición, actuó bajo los márgenes normativos democráticos, es decir, bajo toda legalidad.

La gobernabilidad, el PND y la cuestión normativa

Para abordar el análisis del grado de gobernabilidad es necesario **a)** analizar sus componentes que sirven como indicadores: 1) legitimidad, 2) eficacia y 3) estabilidad y **b)** si los desafíos que se le presentan a la gobernabilidad han sido resueltos de forma eficaz, o no.

El factor clave en el cual se fundamenta la gobernabilidad democrática es la legalidad, precedida de la legitimidad y eficacia gubernamental. Siguiendo esta lógica, se hará un esbozo de estos tres elementos, seguido de las propuestas para enfrentar los desafíos de la gobernabilidad en México.

El Plan Nacional de Desarrollo es el eje de en el cual se basa la acción del gobierno, el cual tiene objetivos a cumplir mediante determinadas políticas y programas. En este sentido, tales objetivos pretenden solucionar determinados problemas públicos en distintas áreas en las que se ocupa la gobernabilidad.

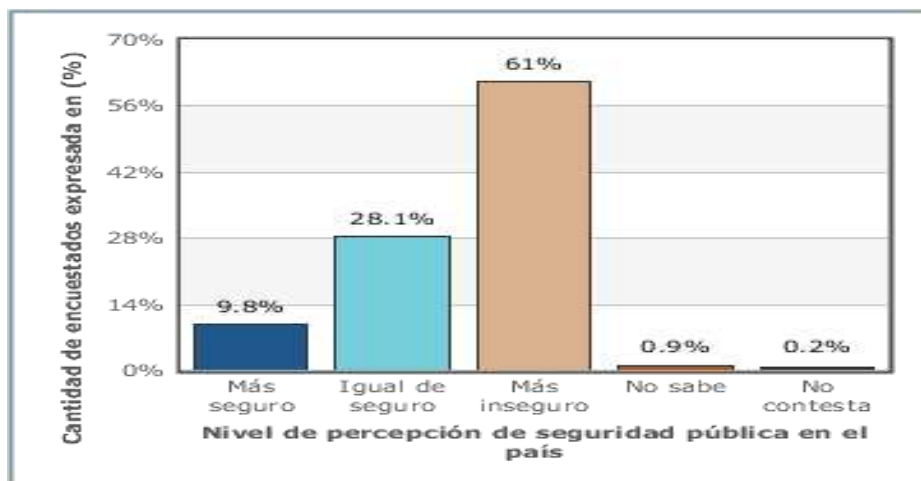
Primero, la *legitimidad* que es toda aquella aprobación y el respaldo de los ciudadanos en cuanto a las acciones legales de su gobierno. De acuerdo con Weber, el tipo de legitimidad legal-racional parte de la “creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas” (Weber, 1979, p. 85). Esto determina que la toma de decisiones de la acción gubernamental sea apegada a la legalidad constituida al margen de un Estado, en este caso cuyo régimen es democrático, de derecho. Pero hay una aprobación/respaldo de los gobernados (ciudadanos) sobre la toma de decisiones del gobierno, y si esta se hace con eficacia, o no, puede determinar el grado de legitimidad. Por ello Lipset (argumentaba que “la estabilidad de un determinado sistema democrático [...] depende de la eficacia y la legitimidad del sistema político” por lo que “la eficacia prolongada que perdura durante una serie de generaciones puede legitimar un sistema político”. (Lipset, 2016, pp.130-135). Sin duda alguna la eficacia en la acción gubernamental logra sustentar un nivel aceptable de legitimidad en las instituciones, eso logra estabilidad política y perdurabilidad del régimen democrático.

Gobernabilidad, como lo expresaba Camou (2001), consiste en un *estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político*

(Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz (p. 36). Bajo esta óptica, inicialmente el panorama para el sexenio lucía desalentador.

De acuerdo con el Latinobarómetro del año 2007, después de un año de gestión, el problema de la inseguridad pública empezaba a crecer.

Figura 3.6 Percepción de la seguridad pública en México durante al año 2007



Fuente: Datos proporcionados por Latinobarómetro (2007)

La percepción ciudadana es la que da cuenta del desempeño del gobierno, acorde a ello se puede valorar la aprobación de los ciudadanos en materia de seguridad pública que determina las fallas que el gobierno debe resolver.

Es evidente que, de acuerdo con lo planteado, la legitimidad del gobierno se tornaba turbia y la muestra de que el resultado de la acción gubernamental con aparente eficacia puede inferir proporcionalmente en la aprobación del pensamiento colectivo ciudadano. En este sentido se plantea que la anomalía que comenzó a crecer era el crimen organizado como el principal factor de la inseguridad en el país.

Por otra parte, el segundo elemento a abordar para lograr identificar el grado de la gobernabilidad durante el período presidencial (2006-2012) es la toma de decisiones ejecutadas con eficacia. En torno a ello, es necesario recordar que la gobernabilidad está pensada como una propiedad del sistema político definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo (Camou, 2001, p. 33). Tanto las acciones de gobierno como las funciones de las instituciones políticas deben tener la capacidad ejecutar las

decisiones y alcanzar los objetivos, bajo el Estado de derecho, que principalmente radican en la seguridad, justicia y la igualdad que se consuman en el bienestar social, así como también procurar la estabilidad política.

La acción de gobierno se expresa en el *Plan Nacional de Desarrollo*, en él se propone los problemas públicos a abordar en las distintas áreas que le competen: normativa, económica, política y social. Y para cada caso hay una forma determinada de abordarlos.

La estructura del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) expresaba lo siguiente:

Estructura del Plan

En el primer capítulo de este documento se define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente Administración. La segunda parte, consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de política pública de este Plan:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

En cada uno de estos ejes se presenta información relevante de la situación del país en el aspecto correspondiente y a partir de ello se establecen sus respectivos objetivos y estrategias (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

Es notorio como uno de los principales ejes de tal gobierno era garantizar el Estado de derecho y la seguridad. Esta área determinada como “normativa”, y que busca resguardar la seguridad, es donde se han desarrollado los principales conflictos que degradan a la gobernabilidad.

Como “objetivos nacionales” en torno al tema “Estado de derecho y seguridad” (del que se ocupa este trabajo) el PND consideraba “1) Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia” y “2) Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica” (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

Tales acciones ejecutadas durante la administración en turno, a fin de garantizar un mínimo estado de tranquilidad y certidumbre para la sociedad mexicana, pretendieron ser eficaces, sin embargo, el gobierno no tuvo la capacidad de alcanzar los objetivos previstos en el PND... el resultado fue distinto.

La primera acción gubernamental fue la de “combatir” uno de los poderes fácticos cuya esencia es violenta: el crimen organizado. Fazio apunta sobre la decisión del titular del Ejecutivo que:

En octubre de 2007 dijo que protegía al país con el “monopolio del poder “. Al asumirse como detentador de la fuerza y la violencia estatales en desmedro (y sin control) de los poderes Legislativo y Judicial, Calderón exhibió entonces su mentalidad autocrática; un autismo autoritario como forma de degradación de la ley hacia su uso arbitrario, o en el sentido de quien la ejerce ya no representa a la ley, sino que la encarga (Fazio, 2016, pp. 24-25).

Sin duda alguna, se expone la acción que pretende ser efectiva y necesaria para dismantelar a los grupos criminales, pero resultando en una figura presidencialista típica de un autoritarismo donde el resto de los poderes nos son tomados en cuenta, es decir, no hay celeridad de un *equilibrio de poderes* único de un Estado de derecho cuyo régimen figura democrático. Aunado a ello, se transgrede la ley, es decir, no hay supremacía de la ley, resultando así irregularidades ante lo esperado en el “combate al narcotráfico”, acción desmedida del crimen organizado.

Si bien, un pronunciado elemento de la política de seguridad (respuesta gubernamental) la de “fortalecer” las instituciones de impartición de justicia y seguridad, mediante el incremento de presupuesto y efectivos para combatir al crimen organizado. Esto presumía que el resultado de “terminar” las amenazas violentas que amenazan a la gobernabilidad y que alteran el orden, sería aceptable.

El primer paso del gobierno ante ello fue la desaparición de la “Agencia Federal de Investigación” y en su lugar nació la “Policía Federal Ministerial” como parte de la *estrategia nacional para combatir la delincuencia*.

El siguiente paso fue que:

- El presupuesto dedicado a las dependencias de seguridad y defensa del país aumentó 100% en el sexenio, mientras que el Producto Interno Bruto sólo lo hizo en 71%.
- Fue notable el crecimiento de la Policía Federal y de la Secretaría de Seguridad Pública. Los efectivos policiacos pasaron de trece mil a más de 37 mil.
- Los salarios de los miembros de las fuerzas armadas aumentaron –en el caso de los soldados se duplicaron– y recibieron beneficios adicionales bastante generosos. (Aguayo & Benites, 2012, p. 11)

Pese a estos esfuerzos de respuesta ante el embate criminal, el proceso mermó en los resultados porque el crimen organizado dominaba ya ciertos territorios del Estado mexicano; comenzaba a controlar el aparato estatal (en algunas entidades federativas), el económico e inclusive el social, por lo que los resultados esperados fueron distintos y con un alto costo social.

Tal combate trajo consigo un alto índice de decesos y por tanto violación a los derechos humanos que se refleja en un alto nivel de inseguridad pública y en la incertidumbre. Durante el proceso de combate a los grupos criminales, se expuso los grandes nexos de los actores locales con el crimen organizado, demostrando una fragilidad institucional cuyo problema radicaba en la corrupción que persiste mediante la impunidad, es decir, se empezaba a revelar la gestación de la captura estatal por este grupo de poder fáctico.

Ello empezó a proliferar paulatinamente a tal grado en el que el crimen organizado tomó un papel importante en la vida pública ya que amenazaba a la gobernabilidad y a los derechos humanos. Ante esta situación, el exmandatario dio un “giro militarista, motivado principalmente por el deseo de ganar legitimidad política después de una elección tan cerrada como cuestionada por la oposición de izquierda” (Illades & Santiago, 2014, p. 65). Pero esta medida no logró su cometido, al contrario –como ya se mencionó- restó legitimidad y credibilidad al gobierno y a las instituciones de seguridad pública.

A un año de la gestión (de 2007 en adelante), los índices de homicidios dolosos aumentaron drásticamente, “fueron 10,253, de los cuales 27% fue por narco ejecuciones” (González, Márquez & Quijano, 2018, p. 89). En este sentido, las demandas sociales en torno a la anomalía de la inseguridad pública empezaron a crecer, distintos grupos sociales empezaron a exigir justicia y el cese de la “narcoviolenca”.

México inició una guerra al interior del Estado por la disputa del monopolio legítimo de la fuerza física y del territorio, a nivel estatal y municipal. Apuntan Illades y Santiago que cuando sólo se combaten militarmente las guerras internas pueden extenderse de manera indefinida con un costo muy alto en pérdidas humanas y recursos materiales”, esto fue el resultado del combate al narcotráfico, además detonó una “profunda descomposición política, social y moral; sobre todo con dudosas expectativas de éxito” (Illades & Santiago, 2014, p. 31). Este estado de anomia, entonces, paulatinamente comenzaría a prevalecer en las zonas específicas donde se llevaba a cabo tal situación.

Por lo tanto, “el crimen organizado como la errática respuesta estatal, que ha intensificado y extendido la violencia a buena parte del territorio nacional, constituyen actualmente las amenazas mayores para la precaria democracia mexicana” (Illades & Santiago, 2014, p. 34) y del Estado de derecho como su sustento; este se ve violentado y extenuado tanto por agentes públicos, como los agentes criminales.

En suma, esta decisión implicó defunciones al por mayor que se igualaban a las de países en situación de guerra como Irak, esto generó descontento social por las acciones que a lo largo del sexenio no provocaron más que números rojos de homicidios y desapariciones que se consuman en: inseguridad y violencia.

Un grado bajo de legitimidad y las acciones del gobierno panista pusieron en cuestión la credibilidad en las instituciones políticas encargadas de la seguridad debido a que el problema proliferó:

En el 2007, cuando comenzó el despliegue de fuerzas federales operaban en el país 20 organizaciones criminales que estuvieron involucradas en 79 enfrentamientos o ataques ya sea entre ellas o con la autoridad. Tres años después, en 2011 ya se encontraban en operación 200 grupos criminales que solo en ese año estuvieron implicados en más de mil enfrentamientos (Arturo Ángel, 2017).

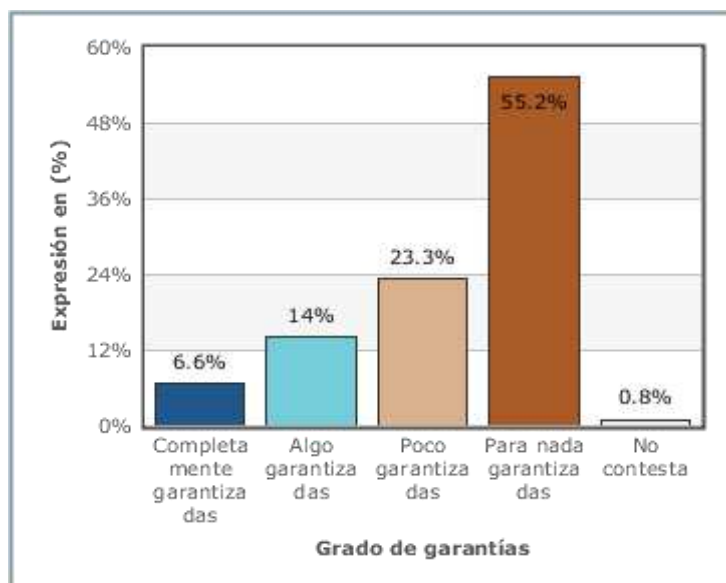
Se agrega que las fuerzas de orden local (estatal y municipal) son sometidas por tales grupos de poder. De aquí derivan dos problemas: 1) que las fuerzas del orden estén en función de poderes fácticos y por lo tanto 2) las instituciones de seguridad no dan certidumbre, empiezan

a menguar. Ante ello, la gobernabilidad a nivel estatal y municipal se ve comprometida y deficiente para solventar la necesidad principal que todo Estado debe garantizar.

Cuando de entre estos dos actores (estatales y fácticos) surge cierta vinculación, la gobernabilidad (dependiendo el nivel de gobierno) está en función de los intereses ajenos al Estado. En el cumplimiento de estos intereses privados es que la gobernabilidad es errática puesto que no se encuentra en función de un Estado de derecho. Esto determina que el mismo Estado, mediante la gobernabilidad a nivel local violente los derechos humanos al ser partícipe y omiso de la acción de grupos criminales.

De acuerdo con el indicador *¿Hasta qué punto las siguientes libertades, derechos, oportunidades y seguridades están garantizadas en (país)?* del Latinobarómetro (2008), apuntaba a que comenzaba una urdimbre de inseguridad que aquejaba a la ciudadanía, a tal grado de expresar que no tenían garantías de que el Estado les proveyera seguridad.

Gráfica. 3.7 Garantías: protección contra el crimen



Fuente: Datos proporcionados por el Latinobarómetro (2008)

Por último, esta situación paulatinamente empezó a erosionar la legitimidad de los gobiernos debido a sus acciones distaban de ser eficaces para resolver los desafíos que provienen del ambiente social, es decir, la gobernabilidad de la democracia daba señales de que lo deficitario comenzó a mostrar las luces rojas de una crisis. Esto se manifestó en la

desconfianza en las instituciones de seguridad forjadas desde la democracia. El gobierno es actor político e institución, y si como institución no lograba accionar con eficacia y por otro lado iba perdiendo legitimidad, corre el riesgo de restar estabilidad.

En suma, los tres elementos mencionados anteriormente sirven para dar una idea del grado de gobernabilidad, conforme a ello se analiza entonces que no se llevó a cabo lo planteado en el PND respecto de hacer valer un Estado de derecho mediante el ejercicio gubernamental. Si bien, con el sexenio anterior la gobernabilidad comenzaba a ser deficitaria, los problemas que aquejaron a México después del año 2007 demostraron que la gobernabilidad no estaba “mejorando” sino que iniciaba un proceso de transición a un grado de crisis por las problemáticas que seguían manifestándose en el área normativa. De acuerdo con Camou, la crisis puede abordar a la gobernabilidad, ya sea desde la proliferación de anomalías sociales, económicas, políticas o las que competen a la ley y el orden, y esta crisis sólo podría ser superada mediante una nueva formulación del modelo de relaciones entre el Estado y la esfera civil (Camou, 2001, p. 38).

La variable económica

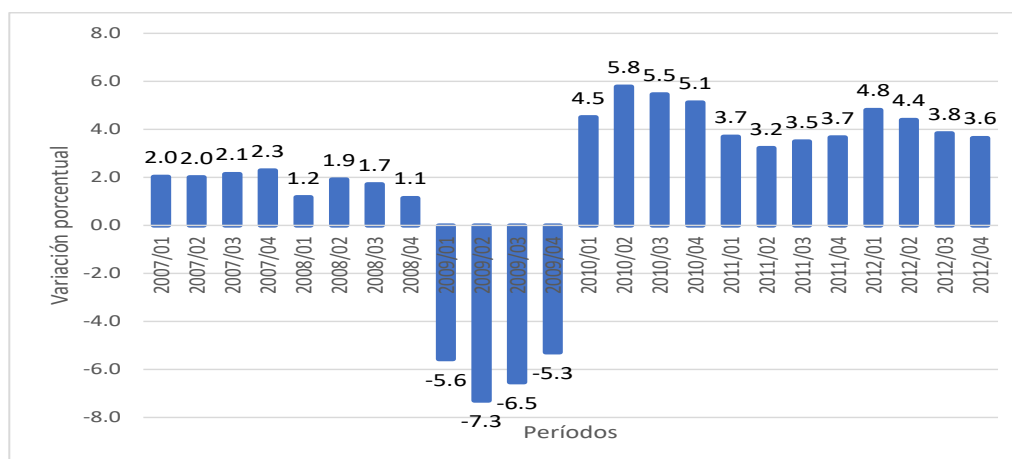
La estabilidad de la economía depende de dos actores: Estado y las fuerzas del mercado, ello mediante la política económica y un adecuado marco normativo que permita certidumbre que ha de aplicar determinado gobierno durante su estancia en el poder, con el fin de que haya desarrollo y crecimiento económico para beneficiar a determinados sectores de la población, si no es que toda. Pero siempre habrá contrastes y matices.

Un reto de gran calibre que se presentó para la gobernabilidad en este período fue respecto del componente económico cuyo contexto internacional inicia con una crisis financiera en Estados Unidos, debido al colapso de burbuja inmobiliaria gestada a partir de la crisis de hipotecas que detonó en el año 2008. Durante el siguiente año (2009) la crisis económica y de seguridad azotó al país, siendo estos los desafíos con los que la gobernabilidad se topó.

De acuerdo con El Universal (2019) y con base en la información proporcionada por el INEGI (2020), durante este período, el crecimiento fue un promedio de 1.8%, es decir, 0.2%

menos que el sexenio pasado. Pese a las fluctuaciones económicas, México logró estabilizarse macroeconómicamente, tal como lo señalan los datos:

Gráfica 3.8 Producto Interno Bruto, a precios de mercado (variación porcentual) trimestral



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Banco de Información Económica (BIE), INEGI (2020)

Junto a un débil crecimiento, se le suma el desafío permanente que ha tenido la gobernabilidad en México, esta es que aproximadamente la mitad de la población se encuentra en pobreza y pobreza extrema. De acuerdo con el portal La Jornada, el sexenio del mandatario Felipe Calderón Hinojosa, “sumó a 15.9 millones de mexicanos a la pobreza medida únicamente por ingresos –la medición oficial hasta 2008–, ya que en 2006 había 45.5 millones y para 2012 se llegó a 61.4 millones” (Enciso, 2013, p. 10), ello basado en indicadores para medir la pobreza del CONEVAL.

La renuencia de este desafío, sin duda alguna, comenzó a provocar malestar en la sociedad y en el crecimiento de México, por lo que la gobernabilidad frente a estos esfuerzos por combatir la pobreza se ha visto una vez más desfazada. Es normal que, como consecuencia, la relación entre el gobierno y los ciudadanos se deteriore.

El Panorama de la gobernabilidad

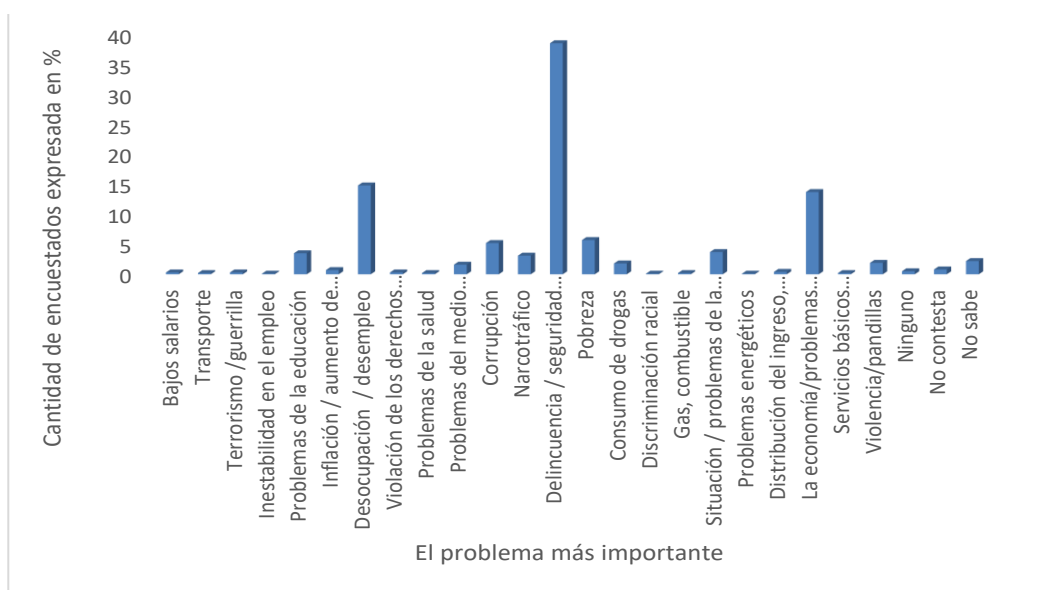
A finales del sexenio, entonces, acontecían hechos alarmantes que en ninguna otra democracia “consolidada” los hay, estos develaban el panorama político y social de México. Por el político se expresaba que la legitimidad del último gobierno panista erosionó, en otras palabras, su popularidad y el respaldo de sus acciones en torno a la aprobación del gobierno cayeron considerablemente debido a, como se ha mencionado, la decisión de iniciar una “guerra” que según el discurso se necesitaba, pero falló porque en vez de terminar con los cárteles de la droga, estos crecieron abruptamente. Las “estrategias de seguridad que ponen especial énfasis en detener a las principales cabezas de una red de macrocriminalidad estarán destinadas al fracaso” (Vázquez, 2019, p. 58).

Mientras en la dimensión social, la incertidumbre comenzó a surgir porque este poder fáctico cooptó al aparato estatal, comenzando por el municipal. Una vez concluido esto, domó las instituciones encargadas de impartir el orden y la justicia, por lo que la certidumbre en los lugares cooptados por el crimen organizado se esfumó.

México ha tenido diversidad de obstáculos: económicos, políticos y sociales, que demuestran la difícil tarea e incapacidad de ejercer Estado de derecho; la gobernabilidad, en cambio, no ha podido garantizarlo puesto que no ha podido solucionar problemas cuyo génesis son los poderes fácticos que utilizan medios públicos con fines privados e ilegales, esto 1) trastoca elementos de un marco normativo, 2) violenta los derechos humanos 3) prolonga la corrupción. Ante ello, la inseguridad y la violencia se posicionaron como el gran problema para el Estado mexicano.

De acuerdo con el estudio realizado por el Latinobarómetro 2011 respecto de la consideración sobre los principales problemas que aquejan al país, la muestra tomada para el caso de México expresa que el principal problema radica en la delincuencia y la inseguridad pública. Ello mediante la variable *"En su opinión, ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?"*, los datos son:

Gráfica 3.9 El problema más importante para el país (2011)



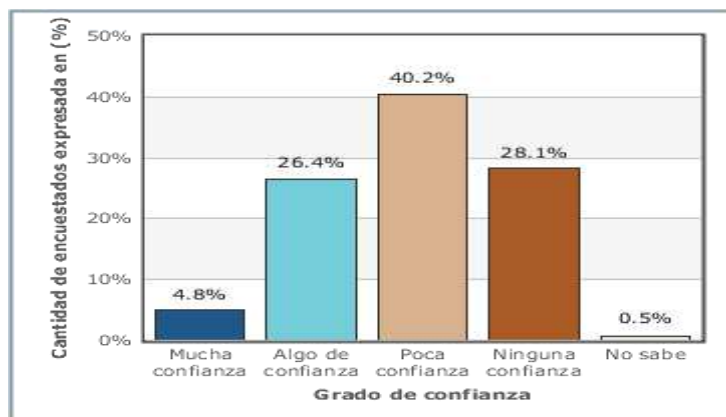
Fuente: Datos obtenidos de Latinobarómetro (2011)

La grafica demuestra que, a finales del sexenio, la percepción de la inseguridad aumentó desmesuradamente a tal grado de considerarse como el principal problema que el Estado mexicano, mediante la gobernabilidad, tiene que resolver. Por si fuera poco, este se sitúa por encima de otros problemas como “La economía/problemas económicos/financieros” y el “Desocupación/desempleo” que hacen pensar que son el principal, y no.

En suma, resalta el contraste entre el indicador preponderante sobre indicadores como el narcotráfico; esto quiere decir que no se considera al narcotráfico o delincuencia organizada, ni la violación de los derechos humanos cómo problemas principales. Ante ello se puede deducir que, en efecto, estas son las causas que detonan el problema de la inseguridad y que cuando ello sucede es porque estas causas ya se han manifestado en ese resultado: el crimen organizado proliferó en consecuencia hubo impunidad debido a los vínculos con actores estatales; esta impunidad trajo consigo el incremento de la corrupción y aunado de ello que no se castigara los delitos perpetrados por el crimen organizado en contra de las libertades y derechos humanos.

La última gráfica de este apartado muestra la aprobación de la ciudadanía hacia el gobierno y sus acciones con las que buscaba solucionar la inseguridad y los problemas que aquejaban a México en ese entonces.

Gráfica 3.10 Aprobación del gobierno 2011



Fuente: Datos proporcionados por el Latinobarómetro (2011)

El nivel de confianza en las instituciones se traduce como legitimidad. Recordando que el gobierno es una institución y un actor político, la percepción de la ciudadanía sobre el desempeño del gobierno en torno al tema de la seguridad y el Estado de derecho, es escasa. Por otra parte, el alza en los homicidios fue proporcional a los proliferantes cárteles que subyugaban el derecho fundamental del ser humano: la *lide*.

Si bien es posible notar cómo el Estado mexicano fue participe de la violación de derechos humanos a partir de la intervención de las fuerzas del orden que ejercían total violencia, la otra parte es que los funcionarios públicos casi gobernaban en función de los intereses ajenos a un Estado de derecho que resguarda la ley, sobre todo.

“Estado de derecho y seguridad” como el objetivo principal del PND: una promesa frustrada

Del cómo se vulneró el Estado de derecho hasta carecer de él se explica en este breve apartado. Para determinar si se cumplió o no lo pactado en el *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)* respecto a su primer objetivo “Estado de derecho y seguridad”, hay que percatarse de ¿por qué? y ¿cómo es que sucedió? el que se vulnerara al Estado de derecho; ello permite determinar porqué es que solo ha sido un acicate político o una promesa incumplida.

Los elementos que caracterizan al Estado de derecho suelen ser 1) supremacía de la ley, 2) división de poderes, 3) fiscalización de la administración pública y 4) garantía de las libertades y derechos humanos. Por lo tanto, ello conforma una totalidad y debido a eso es que si una de sus partes no se lleva acabo o se garantiza, no se puede hablar de un pleno Estado de derecho.

La supremacía de la ley sirve para que todo funcionario público que desempeñe un cargo en cual sea de los tres poderes y en cualquiera de los tres niveles de gobierno, esté sometido a la ley. Esto quiere decir que cualquier acto, por mínimo que sea, que rebase el margen de la legalidad sea sancionado debidamente acorde a determinados procedimientos y resguardando el Estado de derecho y sus garantías individuales.

En suma, transgredir la ley, que es lo opuesto de supremacía de la ley, pone de manifiesto que, si hay corrupción al interior del gobierno y en todo el aparato estatal, funciona debido a la impunidad, es decir, a la no sanción ameritada a determinado funcionario público que ha incurrido en un acto ilegal. Una segunda causa de transgredir la ley es la figura permanente de un presidencialismo autoritario que avasalla al resto de los poderes. Como tercera característica se expresa, entonces, las fórmulas matizadas entre vínculos actor estatal-crimen organizado, más allá de un actor estatal se incluye la figura del policía del municipio más alejado del centro de poder que actúa desde la legalidad para realizar acciones ilegales, es el caso de cuando las fuerzas del orden sirven a los poderes fácticos y no al Estado.

Por lo que este elemento se transgredió desde el titular del Ejecutivo, mediante sus acciones que, para el caso sea, no tomó en cuenta e los poderes restantes. Tales acciones tomadas de

forma personal ponen de manifiesto el riesgo de las libertades y derechos humanos. Mostrar cómo se vilipendió la ley durante resulta fácil debido a los fallos institucionales que propiciaron a que las ya proliferantes anomalías, en torno a la seguridad, sembraran incertidumbre. Estos elementos que constituyen al Estado de derecho están imbricados entre sí a tal grado de causar un efecto cadena en el resto de estos.

La división de poderes y el equilibrio en estos determinan estabilidad en un régimen democrático puesto que las decisiones tomadas en conjunto obedecen a las demandas ciudadanas que se canalizan por el poder Legislativo a través de los partidos políticos y sus representantes, es decir, mediante la gobernabilidad. El Ejecutivo no debe tomar decisiones personales -que se convierten en autoritarias-, mientras que el Judicial debe hacer valer la ley y la impartición de justicia, en conjunto, resguardan ese elemento sustancial para el ejercicio democrático basado en un Estado de derecho. El problema radica cuando el Ejecutivo se sobrepone ante el resto de los poderes o cuando estos sucumben ante este.

Tal es el caso de la problemática suscitada por el ex titular del Ejecutivo al momento de tomar la decisión de declarar una “guerra” a los cárteles de la droga, donde la crudeza de la violencia floreció, dejando un alto índice de homicidios dolosos durante su sexenio. El derecho humano a la vida, fundamental, se vio trastocado por los intereses fácticos y las fuerzas del orden del Estado.

Por lo tanto, esta decisión se tornó autoritaria puesto que no se consultó con los otros dos poderes, esto demuestra una escasa madurez democrática en función de la supremacía de la ley. Esa acción, por lo tanto, es la propia acción gubernamental lacerando al Estado de derecho debido a dos hechos: 1) los otros dos poderes no lograron contrarrestar o meter a proceso de revisión tal iniciativa, y 2) el Ejecutivo no los tomó en cuenta y decidió actuar de forma arbitraria; es decir, los tres poderes y su acción: el Ejecutivo mediante la decisión de hacer una “guerra” interna, mientras que el Legislativo y Judicial por omisión ante tal decisión.

La fiscalización de la Administración Pública es, según Díaz, la actuación del orden Ejecutivo según la ley en todos los órdenes y niveles de esta. Si bien la administración pública es propiamente la administración del Estado y el representante del Estado en la sociedad es el poder Ejecutivo, este debe estar sometido a la ley. Por ello, el Estado de derecho sirve

como el establecimiento de límites y controles legales a éste. Ello determina que, en un régimen democrático, la fiscalización debe ser fundamental ya que por medio de esta es posible la transparencia y rendición de cuentas a fin de evitar la corrupción e impunidad al interior de la administración pública.

El problema radica cuando la corrupción, por medio de la impunidad, es perpetua a tal grado de infligir en los derechos humanos (y sociales) como la salud y la seguridad. Es por ello por lo que cuando las instituciones encargadas de impartición de orden y justicia son viciadas, no funcionan adecuadamente. Esto posibilita la anomia social y la incertidumbre.

De tal forma que “los mayores incentivos para la corrupción es la certeza de que la justicia, salvo algunas excepciones, no lo alcanzará a uno” (Casar, 2017, p. 31) gracias a la impunidad, que se basa en el control de estas instituciones clave para la seguridad, esto garantiza que la corrupción sea permanente.

Muchas son las consecuencias cuando una institución comienza a fallar, pero la que mayor ha fraguado la incertidumbre institucional en México ha sido la que incurre en la seguridad. Y esto se debe a que, desde el más alto funcionario hasta el más bajo, están vinculados o amenazados por el crimen organizado.

Aquí es donde el Estado empieza a ser capturado por poderes fácticos cuyos fines son netamente ilegales y ajenos al Estado, pero que usan los recursos públicos para cumplir sus objetivos. Por ello es por lo que empiezan capturando al Estado desde el menor rango jurisdiccional, es decir desde el municipio, paulatinamente doman la administración pública, y finalmente logran domar las instituciones. Para ello hay dos formas de hacerlo: las pasivas y las violentas, pero ambas constituyen vínculos entre actores estatales y funcionarios públicos, lo cual desplaza y violenta la “fiscalización de la administración pública” cuya urdimbre se torna deteriorado. Cuando eso sucede entonces el Estado estaría incursionando en actos ilegales y violentando los mismos derechos y libertades que un Estado de derecho supone, es decir, la gobernabilidad entrada en crisis es partícipe de ello.

Esa fue la forma en la que el gobierno de Calderón operó, y en de distintas formas el Estado perdió el monopolio de la fuerza física y el territorio porque los agentes causales (cárteles) capturaron hasta el más recóndito municipio donde el Estado mexicano no fue capaz de

garantizar la seguridad y el Estado de derecho. Este tipo de problemas ponen en cuestión la credibilidad en las instituciones, aunado a ello ponen en riesgo estabilidad institucional, es decir, al régimen democrático.

Por último, la garantía de las libertades y derechos humanos son la joya de la corona del Estado de derecho y, por ende, el motor democrático cuya garantía de éste lo deben ejercer sus instituciones; en tal caso son su razón de ser.

Cuando se garantizan las libertades y los derechos humanos fundamentales, entonces se puede pensar que hay seguridad para el ciudadano, para que pueda ejercer libremente su rol político y social. De acuerdo con Morlino la dimensión básica del Estado de derecho es precisamente, la que gira en torno a la seguridad:

Seguridad individual y orden civil; se enfocan en el derecho a la vida, estar libres de miedo y amenaza de tortura, la seguridad personal y el derecho a la propiedad garantizadas y protegida en todo el país. (Morlino, 2019, p. 325)

En tal caso, como se ha mencionado párrafos arriba, el derecho a la vida es el derecho humano fundamental que todo Estado debe garantizar, esto se traduce entonces en seguridad, y como ya mencionó Morlino, la cual debe resguardar la vida del ciudadano, libre de entornos criminales y violentos.

Siguiendo este orden, es notorio que durante el mandato de Calderón no se garantizó, en gran medida, la seguridad: principalmente el derecho a la vida en algunos sectores del país. Esto quiere decir que mediante la gobernabilidad no se ejerció un Estado de derecho, lo grave es que ni siquiera se pudo combatir al crimen organizado sin evitar pérdidas humanas. Ello lo demuestra en su discurso presentado ante la Fuerza Aérea en febrero de 2008. Tal discurso explicaba las razones de su actuar autoritario; demuestra un Estado menguado y preocupado por que las organizaciones criminales desafiaban y domaban las instituciones democráticas, en ello reside la decisión de actuar fuego vs. fuego declarando la guerra y como resultado un Estado de derecho vilipendiado y violentado. Un fragmento de su discurso describe la nula importancia hacia el derecho a la vida y la seguridad del ciudadano:

[...] vamos a utilizar toda la fuerza del Estado para responder a quienes desafían a la autoridad y a la sociedad [...] Pero se necesita, sí, la comprensión y el apoyo de los ciudadanos, porque ésta

será una batalla ardua y difícil, que tomará tiempo, que costará recursos económicos y, por desgracia, **vidas humanas**.⁶

No se logró “garantizar un Estado de derecho y la seguridad” declarada en el Plan Nacional de Desarrollo. Si se hace un recuento con base en datos proporcionados por INEGI (2020), las cifras de defunciones se elevaron desmesuradamente a partir del año 2009.

Gráfica 3.11 Tasa de homicidios en México (2007-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por INEGI (2020)

Con base en los datos anteriores, es evidente que durante el sexenio se llegó a un total de 121, 613 defunciones, un nivel alarmante en la vida pública del México “democrático” y un fracaso para la gestión de los gobiernos del “cambio”. Siendo el año 2011 el más estrepitoso para los derechos humanos y la ciudadanía. El período es Alarmante porque hasta 2007 las defunciones iban a la baja. De acuerdo con Escalante entre “1992 y 2007 disminuyeron sistemáticamente, año con año, tanto la tasa nacional como el número de homicidios. La tasa pasó de un máximo de 19.72 en 1992 a un mínimo de 8.04 en 2007 (Escalante, 2009) Por lo que pareciera que en el régimen democrático se han cobrado más vidas que en el viejo régimen autoritario, enfatizando que en este último no habitaba la idea plena de un “Estado de derecho” mientras que en el democrático “si”.

En suma, como se mencionó párrafos arriba, si el Estado de derecho es un todo que funciona mediante la garantía de estos cuatro elementos, entonces el fallo o incumplimiento de alguno

⁶ Fragmento del discurso del expresidente Felipe Calderón Hinojosa durante el Desayuno Conmemorativo del Día de la Fuerza Aérea Mexicana, 10 de febrero de 2008. Consultado en: Aguayo Quezada, Sergio (2010), *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*. Págs. 626-627

de ellos demuestra que no hubo vigencia plena de aquél. Por lo tanto, el resultado es que México ha carecido de un Estado de derecho.

Esto lleva a considerar dos posibles responsables que transgreden la supremacía de la ley y sus complementos que sustentan la democracia: la primera se puede traducir como la gobernabilidad cuando entra en crisis, mientras que la segunda obedece a los poderes fácticos tales como el crimen organizado y todas sus redes de macro criminalidad. Ello se aborda en el siguiente apartado.

Concatenación del problema durante el sexenio: crisis de gobernabilidad y vulneración del Estado de derecho

Del “qué” al “cómo”

El origen del problema que hace que la gobernabilidad entre en crisis es la proliferación de anomalías relacionadas con la seguridad y el crimen organizado que figura como un poder fáctico generador de violencia. Al mismo tiempo que este factor pone en conflicto a la gobernabilidad, lo hace vulnerando un elemento fundamental el Estado de derecho: las libertades y derechos humanos, como 1) el derecho a vivir, 2) el derecho a la seguridad y 3) libertad de libre tránsito y de prensa.

1. Si la gobernabilidad en México ha entrado en crisis es porque el gobierno no ha podido superar los desafíos que se le presentan en el área competente, es decir, se ha visto rebasado por los problemas que aquejan a sus gobernados y la relación con estos se deteriora.

Es por seguro, entonces, que el aparato estatal sea endeble y cooptado por poderes fácticos desde lo municipal, pasando por el nivel estatal, y en determinados casos llegando al federal.

Cuando el aparato estatal es cooptado por poderes fácticos como el crimen organizado, se empieza a fraguar, desde dentro, la corrupción para que puedan operar con total impunidad porque estos poderes “ya no solo buscan influir en las decisiones, sino directamente gobiernan o cogobiernan con los agentes estatales” (Vázquez, 2019, p. 47). De esta forma se va creando una red de criminalidad a nivel macro, pues los actores del poder fáctico suelen convivir entre sí: actores empresariales, criminales y estatales, con el fin de lograr objetivos ajenos a la legalidad y al Estado de derecho.

Singularmente, el crimen organizado es el que detenta un poder violento e ilegal porque es uno de los métodos para someter a los actores locales y estatales, mientras que el segundo método que se puede denominar “pacífico” es por medio de los sobornos y la corrupción. Esto afecta a las instituciones encargadas de resguardar el orden debido a que la cooptación estatal influye en sus funciones y logra adecuar las normas a sus propios fines, por medio de esta forma desviarlas de su papel que es dar seguridad y certidumbre a la sociedad, ello causa incertidumbre y por tanto las instituciones comienzan a fallar, es decir, funcionan, pero no óptimamente.

Siguiendo esta lógica, una vez se haya consumado la cooptación estatal y se hayan domado las instituciones encargadas del orden, es por seguro que la incertidumbre prevalecerá. Los atropellos al Estado de derecho por parte del crimen organizado y del mismo Estado, cooptado en alguno de sus tres niveles jurisdiccionales y geográficos, no cesarán debido a la incapacidad de la gobernabilidad y de las fuerzas del orden para hacer revés a tales anomalías.

En este punto es donde la gobernabilidad ha entrado en crisis, y por lo tanto se puede explicar que el Estado de derecho ha sido vulnerado porque: 1) se violentan los derechos humanos por dos actores: el Estado y el crimen organizado, el primero por omisión y confabulación y el segundo por homicidios dolosos, desapariciones forzadas y extorsión; 2) la corrupción en el aparato estatal persiste gracias a la impunidad que permite operar a los poderes fácticos desde el interior, de tal modo que la idea de “fiscalización de la administración pública” de Díaz, como elemento de un Estado de derecho, se ve sesgada; 3) desde lo micro hasta lo macro se transgrede la ley, es decir, la supremacía de esta no se ve reflejada a nivel estatal o municipal.

Tres elementos del Estado de derecho, de acuerdo con Díaz, no se garantizan y se vulneran, transgrediendo la ley a todas luces: 1) supremacía de la ley, 2) fiscalización de la administración pública y 3) violación de las libertades y derechos humanos. Y esto porque no hay capacidad gubernamental de ejercer un pleno Estado de derecho debido al rebasamiento de las anomalías causadas por poderes fácticos con relación al campo de la seguridad en México.

Por último, una vez consumado esto, es un hecho que el crimen organizado, y otros poderes fácticos, comenzaran a ganar territorio al Estado, empezando desde aquel en el que el Estado mexicano es incapaz de llevar orden, seguridad y justicia. Por lo tanto, los territorios empiezan a ser dominados por estos entes de poder que sujetan al aparato estatal, las instituciones y a la sociedad a respetar sus condiciones y acciones. En este sentido se puede considerar que el Estado mexicano ha empezado a perder el monopolio de la fuerza física, aquél que deber garantizar el orden sujeto a las normas, es decir, al Estado de derecho; por otra parte, también ha empezado a perder el monopolio del territorio, en suma, esto se puede considerar como un indicador de un Estado fallido.

De la fragilidad institucional al origen del Estado fallido

En México la fragilidad de las instituciones ha menguado la capacidad del Estado para resolver los problemas de seguridad y violencia. Este problema se reproduce en escala ascendente, es decir, desde el ámbito municipal hasta el federal. Cuando ello sucede se habla, entonces, de una incertidumbre institucional debido a la funcionalidad fallida de estas. De esta forma estamos ante un Estado que no opera, mediante su entramado institucional, de forma óptima.

El origen del concepto *Estado fallido* surge una vez terminada la guerra fría, pero en la medida que pasaron los años se fue adaptando al discurso intervencionista de Estados Unidos para justificar su presencia militar. Tal concepto se fortaleció en el análisis de la comunidad internacional, posterior al ataque del 11 de septiembre de 2001. Por tanto, se hizo evidente que “el Estado fallido sería un nuevo instrumento de política exterior estadounidense y de algunos organismos internacionales para justificar la intervención militar” (Hernández, 2016, p. 52) en determinados Estados.

La funcionalidad determina el tipo de Estado, en un extremo se encuentra el óptimo mientras que en el otro límite está el fallido. Es en el segundo es donde el análisis se sujeta en torno al caso mexicano. Un Estado que está fallando tiene distintos atributos, pero el que más resalta, sin duda alguna, es el que tiene que ver con el control del territorio y de la fuerza física. Si un Estado no puede garantizar la seguridad (su objetivo y razón de ser) del ciudadano y pierde el control físico de su territorio o del monopolio de la fuerza física, estamos ante la presencia un Estado que se torna fallido. Hernández propone que un Estado fallido:

se inscribe [...] como un ente incapaz de concentrar el poder político para proveer certeza político-jurídica [*institucional*] a sus habitantes, por lo que se enfrenta constantemente a grupos disidentes que amenazan su existencia. [...] **El Estado fallido es un Leviatán roto.** (Hernández, 2016, p. 52)

En este sentido se puede considerar, pues, que el Estado fallido es aquel Estado que no puede proveer seguridad y certidumbre a sus ciudadanos porque sus instituciones a cargo de ello están fallando en su función. En el caso de México, ello se suscitó debido a que los poderes fácticos, como el crimen organizado, empezaron a capturar al aparato estatal comenzando

desde lo municipal hasta llegar al nivel federal. Se sugiere, entonces, que existen dos formas en las que un Estado puede llegar a ser fallido:

- 1) Exterior, sujeta a la intervención militar de un Estado fuerte en un Estado débil con motivos totalmente ilegítimos que causarán inestabilidad política, pérdida del monopolio de la fuerza física y del territorio en el Estado intervenido.
- 2) Interior, esta se fragua desde la descomposición del aparato estatal y su captura por los poderes fácticos que terminan domando las instituciones de seguridad e impartición de justicia del Estado.

La segunda forma es la que se empezó a gestar en México, ello puso en jaque a la gobernabilidad. Y cuando la gobernabilidad comenzó a degradarse, se ponderó la carencia de un Estado de derecho. De esta forma, el Estado comenzó a menguar, por lo que la comunidad internacional comenzó a percibir a México como un Estado fallido. Al respecto se alertaba que:

En el exterior se comienza a percibir a México como un Estado fallido, en el interior no.

Dentro del país, la élite política no advierte del peligro de la inestabilidad, del crecimiento de la violencia y el descontento social, en suma, de la ingobernabilidad. Por lo mismo, no está dispuesta a moverse un ápice de su conducta tradicional, siendo que la circunstancia exige precisamente cambiar (Delgado, 2009).

Tal como señala Delgado, el Estado pretendía demostrar que sí podía hacer frente y solucionar los óbices, en lugar de sostener que México se encontraba en alerta roja. Por su parte, la ciudadanía califica el desempeño gubernamental, aprueba o no la gestión en turno y si es que esta resuelve los problemas, o por lo menos acciona de forma eficaz en torno a lo prometido en sus campañas y a lo pactado en su Plan de Desarrollo Nacional.

Para la ciudadanía la “principal preocupación [...] no solo es la gran concentración de poder que detentan algunos poderes fácticos, sino la incapacidad de las instituciones estatales de hacerles frente para lograr defender efectivamente el interés público sobre el privado (Hernández, 2016). Y esta incapacidad de las instituciones y de la gobernabilidad se ha manifestado en el sistema político mexicano. Esto entorpece la maduración del régimen democrático por la incapacidad de generar bienes públicos de manera eficaz, ya que en una

sociedad más democrática se puede regular y hacer frente mejor al embate y seducción de los intereses privados (incluyendo los criminales), así como a la existencia de privilegios en la cosa pública.

Si la degradación que lleva a la gobernabilidad a entrar en crisis puede gestarse desde distintas áreas en las que se hacen presentes los problemas que atañen a esta, agregando que se entorpece el ejercicio de un Estado de derecho, de igual forma los indicadores de un Estado fallido suelen evolucionar desde estas mismas áreas: problemas suscitados en el área normativa; la segunda hace referencia a la crisis económica, cuyo problema recae en el manejo ineficaz por parte del Estado y que desemboca en desequilibrios macroeconómicos, así como un nulo desarrollo que esta puede garantizar: económico y social; la tercera área, donde se gesta el malestar de la ciudadanía debido a la falta de respuesta gubernamental para solucionar problemas que devienen de las dos áreas anteriores y que afectan al desarrollo y la cohesión social, causando conflicto entre gobernantes y gobernados. Por último, el político sin duda alguna manifiesta intentos de represión e inestabilidad en el régimen, es decir, se empieza violentando el Estado de derecho: El Estado tiende a reprimir las protestas sociales y quebrantar los derechos humanos a través de su brazo armado: ejército, marina y policía. En suma, ello causa un malestar institucional y social cuyo problema público es de urgencia a encontrar cauces adecuados para su solución.

Sujeción conceptual en torno al concepto de Estado fallido en México

Para algunos autores, partiendo de la problemática de la primera área de la acción gubernamental, México es un “Estado en guerra”, como lo sostiene Illades & Santiago:

En el caso de las guerras internas no civiles, el Estado puede seguir funcionando con aparente normalidad mientras mantenga el control -así sea mínimo- de la situación [...] este control lo mantiene gracias al ejército y a la fuerza pública. La violencia puede seguirse propagando [...] ésta convive con las actividades “normales” y cotidianas de la población. Esta aparente normalidad hace de las guerras internas un riesgo extremadamente grande para el orden social. [...] este tipo de conflicto es definido por el Estado como “guerra” porque considera al otro su “enemigo” en la medida en que lo enfrenta y desafía al orden, a la legalidad (Illades & Santiago, 2014, p. 24).

Ante tal situación, es preciso enfatizar que la violencia desborda la barrera de la seguridad y la cohesión social. Efectivamente las instituciones al no garantizar certidumbre y seguridad a la ciudadanía, esta tiende a resistir el embate de la incertidumbre y la inseguridad, junto a ella se gesta una normalización de la violencia que se mimetiza y reproduce en los medios de información. Ello no significa que sea aceptada, al contrario, como bien menciona Illades, esta provoca un enorme riesgo para la estabilidad política y social.

En el proceso de “guerra”, entonces, el Estado -mediante la acción de gobierno- en sí cometió una serie de agravios contra la ciudadanía porque limitó el principio iusnaturalista en una gran cantidad de individuos, es decir, en la guerra contra el crimen organizado.

Fazio considera a México una especie de “Estado de emergencia” debido a la serie de anomalías que lograron proliferar contra la ley y el orden social, el origen de ello es, precisamente, el sexenio de Calderón y la persistencia durante el sexenio de Peña Nieto. Para Fazio México es un Estado que

Cedió el monopolio de la violencia a organizaciones de civiles armados, lo que derivó en un entrelazamiento de “máquinas” para generar muerte masiva y ejecuciones selectivas por lista (*kill list*) y un terror paralizante necesario para la explotación de los recursos geoestratégicos y control de la población viva. Es decir, para la administración de la guerra para un trabajo de muerte (Fazio, 2016, p. 17)

En esta consideración de Fazio se puede encontrar un componente esencial de un Estado fallido: pérdida del monopolio de la fuerza física y del territorio, con fines netamente privados e ilegales para satisfacer las necesidades criminales. El uso de recursos públicos para fines privados permite lo que considera como la explotación de recursos geoestratégicos, cuando eso sucede también estamos frente a un Estado capturado.

Vázquez Daniel (2019), sostiene que, en México, el Estado está capturado desde el nivel de gobierno municipal y suele llegar hasta el federal. Para dar sentido a su propuesta, se vale del término de Garay (2008):

En la captura estatal [...] agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas, en la búsqueda de favorecer sus propios intereses egoístas y el detrimento del bienestar general (Garay, 2008 en Vázquez, 2019, p. 61).

Contextualizando al caso mexicano, es posible observar cómo es que, en la captura estatal, una vez más, se gesta la disputa por la soberanía entre el Estado y el poder fáctico, en ese caso el crimen organizado. Esta captura es causa del porqué las instituciones y el aparato estatal no funcionan como debe ser. Esto es causa de que la gobernabilidad esté en crisis y que no pueda resolver las problemáticas que giran en torno al área de acción de la ley y el orden, de la cual la gobernabilidad democrática es encargada en función de un supuesto Estado de derecho.

Ambos puntos de vista convergen en una idea que es clara y se sostiene aquí: las instituciones, especialmente las encargadas de la seguridad e impartición de justicia, en México están fallando. La crisis de gobernabilidad y carencia del Estado de derecho han desembocado al Estado mexicano por el caudal que desemboca en un tipo de Estado, por su funcionalidad, fallido.

El sexenio de Enrique Peña Nieto y la acción de gobierno: un balance general. (2012-2018)

La gobernabilidad más allá de la cuestión política es económica, es normativa y social. Esto permite argüir que puede existir un Estado democrático cuyo mecanismo de representación y sistema de partidos es relativamente estable -que a la postre surgen nuevas fuerzas y actores políticos debido a la participación ciudadana- pero ello no es insigne de que un Estado sea óptimo, porque las otras variantes son muy dinámicas y suelen desafiar la capacidad gubernamental. El resultado de mantener un equilibrio en todas las áreas donde la gobernabilidad suele tener problemas siempre recaerá en la sociedad, la relación de esta con sus gobernantes dependerá de la labor de estos para superar los problemas que se manifiestan y se convierten en desafíos. Superando tales desafíos, en cualquiera de las áreas que mayor problema den, entonces se podrá considerar un Estado óptimo; por el contrario, si estas proliferan, en cualquiera de estas áreas y no se resuelven, se considera un Estado menguado que tiene fallas.

Los desafíos que la gobernabilidad debía enfrentar y superar, se habían multiplicado. Los grupos criminales organizados crecieron; mientras que la corrupción se agudizó durante la nueva administración. Más allá de intentar dismantelar las redes de macro criminalidad, estas al pasar el tiempo, se complicaron hasta tener controlado gran parte del aparato estatal en los distintos niveles jurisdiccionales, principalmente el municipio.

Mientras que la disputa por el territorio entre Estado y los grupos fácticos (criminales) no cesaba. En este nuevo contexto surge un nuevo actor importante, que nace precisamente desde la sociedad organizada en torno a la solución de estas problemáticas, este es denominado como “autodefensas” en Michoacán, cuyo génesis es el agravio a los derechos de los habitantes de la entidad y la incapacidad gubernamental por establecer la ley y el orden en la entidad federativa... y el resto del territorio del Estado mexicano.

La cuestión política

La pluralidad de partidos crecía, en el sentido de que iban surgiendo nuevas fuerzas políticas, así como las figuras de los candidatos independientes. La creciente pluralidad de partidos y

actores políticos determina una mayor representatividad de demandas sociales y mayores causas formales para tenderlas.

La cuestión política puede analizarse desde dos vertientes: 1) la de los acuerdos y pactos políticos, que dan cuenta de los resultados hechos reformas, a las cuales llegan por medio de la negociación en un gobierno dividido; y 2) la forma en la que se determina y establece la ley y el orden social. Es en esta última vertiente donde la gobernabilidad ha tenido problemas.

El cumulo de problemas suscitados desde la antesala del retorno priista y durante su gestión, laceró la confianza en las instituciones democráticas como es el caso de los partidos políticos. Esto determina una crisis de representatividad debido a que miembros de los partidos fuertes se vieron involucrados en casos de corrupción y vínculos con los grupos del poder fáctico, eso ha restado credibilidad y rechazo de la mayoría de la ciudadanía.

Tavera Fenollosa considera que “central a esta crisis [*de representación*] es la creciente inestabilidad e ilegitimidad de los partidos políticos -órganos vitales de la representación democrática- y su desplazamiento por nuevos actores de la sociedad civil (Tavera, 2007, p. 17). Estos problemas son graves al considerar la inmadura democracia mexicana que arduamente se gestó desde el autoritarismo. Estos desafíos, aún presentes en este período, tienden a desfasar la gobernabilidad e irritar constantemente la relación gobierno-ciudadano.

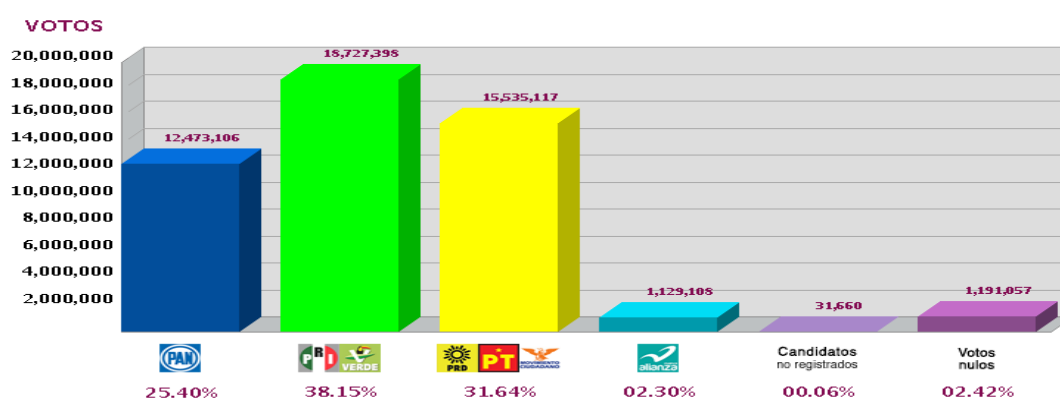
Para analizar cómo es que la gobernabilidad definitivamente se comenzó a degradar, es necesario contemplar las dos perspectivas: 1) los elementos que la componen: *legitimidad, eficacia y estabilidad*; 2) los desafíos que debe superar, aquellos que son producto de la cantidad de demandas y la capacidad de respuesta, todo ello en torno al problema que más ha costado a los gobiernos resolver: la seguridad y la violencia, así como sus derivados como la impunidad y la corrupción que lo sustentan. Estas problemáticas, en conjunto, si deterioran el Estado de derecho. De no resolverse, el avance y eclosión de un Estado fallido en México, es un hecho.

Una vez mencionado ello, queda, como primer paso, analizar el grado de legitimidad y el contexto en el que se dio el retorno del PRI a la presidencia. Esto permitirá saber cuál es la

aprobación de la ciudadanía ante las acciones que ha de tomar el gobierno en torno a lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el recuento de los hechos, el exmandatario Enrique Peña Nieto, llegó a la presidencia en un contexto en el cuál la inseguridad disminuyó respecto del anterior año; aun así, esta volvería a incrementar respecto de los sexenios anteriores. También logró un cierto grado de aceptación mayor, en las urnas, que su homólogo anterior, puesto que, aunque por poco, los votos lo favorecieron.

Gráfica 3.12 Elecciones presidenciales en México (2012)



Fuente: Datos proporcionados por el INE (2020)

Una vez más, el grado de legitimidad expresado en las urnas fue “aceptable”; al pasar el tiempo, esta aceptación o respaldo ciudadano comenzó a disminuir. El entonces gobierno tenía bastantes desafíos que desbordaban el equilibrio de la hacia la inseguridad, violencia e inestabilidad económica.

Por otra parte, el segundo elemento a abordar, de igual forma para identificar el grado de la gobernabilidad durante el período 2012-2018, es la capacidad para superar tales desafíos. Tanto sus acciones como las funciones de las instituciones políticas deben tener la capacidad de ejecutar las decisiones y alcanzar los objetivos preservando el Estado de derecho. La acción de gobierno expresada en el *Plan Nacional de Desarrollo*, se propone los problemas públicos a abordar en las distintas áreas que le competen.

La acción gubernamental en ese período debió enfocarse en primera instancia -y de urgencia- a solucionar los conflictos como los de derechos humanos que se violentaban continuamente por los grupos organizados criminales y progresivamente de las fuerzas legales del orden; y como complemento, la constante variable del deterioro de la economía nacional: tasa de paro, pobreza y una perenne desigualdad social. Junto a ello, la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad estaba socavada. Esto predecía que sería difícil lograr consolidar un auténtico Estado de derecho mediante la gobernabilidad. Por su parte, la gobernabilidad continuaba tensionada.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que es el plan de acción gubernamental, contemplaba 5 metas nacionales. Específicamente en la primera meta contemplaba un “México en Paz” que pretendía solventar los problemas que México venía arrastrando:

1. Un **México en Paz** que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Asimismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes (Poder Ejecutivo Federal, 2013).

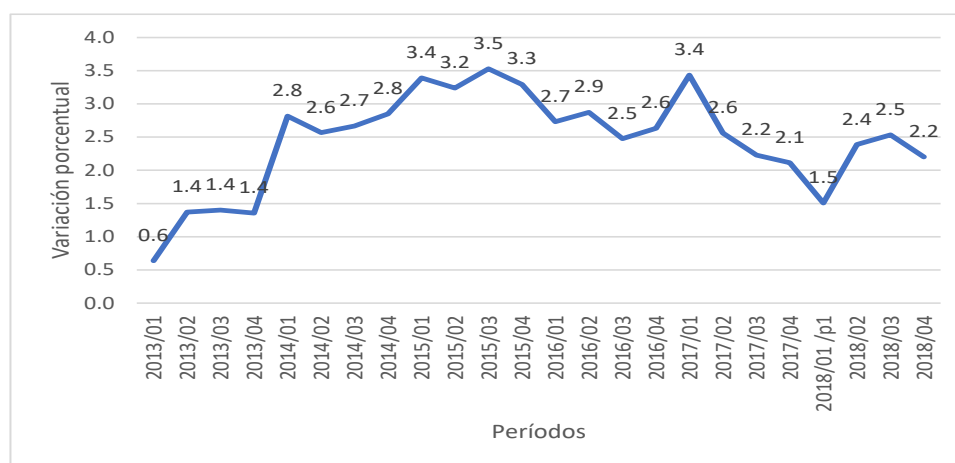
Este plan buscaba hacer gobernable a México y con ello fortalecer sus instituciones de impartición de justicia, para eso se necesitaba terminar con los proliferantes grupos criminales y con la cooptación estatal, hermanos en la corrupción y la impunidad. Tal tarea no resultaría nada fácil, por el contrario, se le saldría de las manos al Estado los levantamientos armados que buscarían por su cuenta establecer orden y seguridad. Fazio menciona que la “dinámica desordenar/ destruir/ reconstruir/ reordenar iniciada por Calderón tuvo continuidad en el PND 2013-2018 de Peña Nieto” (Fazio, 2014, p. 19). El resultado del patrón de acciones, mencionado por Fazio, originó descontento y restó legitimidad al gobierno.

Pese a los esfuerzos del gobierno por atender los asuntos relacionados con la creciente inseguridad y violencia, el eje central de su política de desarrollo fue netamente económica expresada en una serie de reformas, específicamente la *reforma energética*: “compartir con el capital privado nacional e internacional la renta petrolera, fue el centro de la política de cambio encabezada por Enrique Peña Nieto” (Meyer, 2018, p. 258). Que, en el fondo, las reformas estructurales no permitieron un crecimiento económico relevante, así como un desarrollo social que lejos de ser exitoso, seguía presentando deficiencias.

La cuestión económica

Las reformas estructurales, entorno a la cuestión económica permitieron que la economía mexicana no fluctuara por primera vez, después de dos sexenios iniciado el nuevo régimen democrático. Los datos proporcionados por el INEGI (2020) demuestran que hubo estabilidad económica, lo que llevó a que el PIB creciera un promedio de 2.4%, es decir, 0.6% mayor al anterior:

Gráfica 3.13 Producto Interno Bruto, a precios de mercado (variación porcentual) trimestral



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Banco de Información Económica, INEGI (2020)

De acuerdo con Elizondo Mayer-Serra, un “Estado competente no es el que recauda más, sino el que está compuesto por un conjunto de instituciones capaces de lograr gobernabilidad”, y añade que en un “Estado competente las leyes en general se cumplen y las instituciones públicas tienen la fuerza suficiente para contener a los criminales más violentos” (Mayer-Serra, 2017, p. 131). Ante esta propuesta, la óptica que es muy distante de la realidad mexicana pese a su bajo crecimiento económico. Esto debido a que la mayoría de

las instituciones políticas no logran gobernabilidad ya que esta se desfasa por los problemas que persisten; por su parte, la ley se transgrede por funcionarios públicos, estos varían de acuerdo con el orden gubernamental. Por último, las instituciones públicas tampoco logran contener a los criminales.

Por otra parte, dos problemas más apremiantes que contrastan con el crecimiento económico siguen siendo el de la pobreza y la desigualdad económica, de la mano de la inseguridad y violencia, siendo después de estas últimas, las que aquejan a la cohesión social.

La pobreza y la desigualdad económica “debilitan el mercado interno y hacen que la economía crezca poco y que sea más vulnerable y dependiente del exterior” (Esquivel, 2017, p. 53) además de que facilita que en determinadas entidades federativas -específicamente en los municipios- que están capturadas por grupos fácticos, estos sean un medio de escape económico para esta población vulnerable. Para el año de 2016, había en México 62 millones de pobres, mientras que en pobreza extrema el número oscilaba los 21.4 millones de mexicanos, esto quiere decir que cerca de 83.6 millones de personas se encontraban en situación económicamente carente (Esquivel, 2017, p. 256). Tales cifras siguen siendo renuentes ante el discurso oficial y el escueto esfuerzo por reducir las tasas de pobreza cuyo origen es multidimensional.

Paralelamente, ese mismo año la tasa de pobreza extrema se redujo de “9 millones 375 mil personas a 9 millones 310 mil, una disminución promedio de 0.69 por ciento o de 65 mil personas” (Barragán, 2019). Tal como lo indican los datos proporcionados por el CONEVAL (2019):

Gráfica 3.13.1 Número de personas en situación de pobreza extrema



Fuente: Datos proporcionados por el CONEVAL

Un posible fenómeno responsable que nutre los problemas que aquejan a la gobernabilidad, al Estado de derecho y al desarrollo económico en México, suele ser: La corrupción. Ello ha propiciado que el Estado mexicano sea un Estado incompetente.

También estos problemas de tipo económico- social, después de la violencia y la inseguridad, imposibilitan las condiciones para construir un Estado competente. Este también puede ser considerado un Estado fuerte, pero para lograrlo se necesita que, por medio de la gobernabilidad, si no es que solucionarlos, por lo menos se reduzcan a un nivel “tolerable”.

Gobernabilidad y la cuestión normativa

Al escueto interés gubernamental para regular y generar cohesión social mediante ciertas reglas del juego, se suma, pues, una reconfiguración geográfica de la disputa por el territorio del Estado mexicano en varias entidades federativas. Este nuevo mapa de las organizaciones criminales, que han ido capturando poco a poco al aparato estatal desde el nivel jurisdiccional municipal de gobierno, ha demostrado que la estrategia de “capturar” a los líderes o cabecillas de los grupos delictivos no ha funcionado; por el contrario, resultó en que el crimen organizado se multiplicara, incrementando por tanto la violencia.

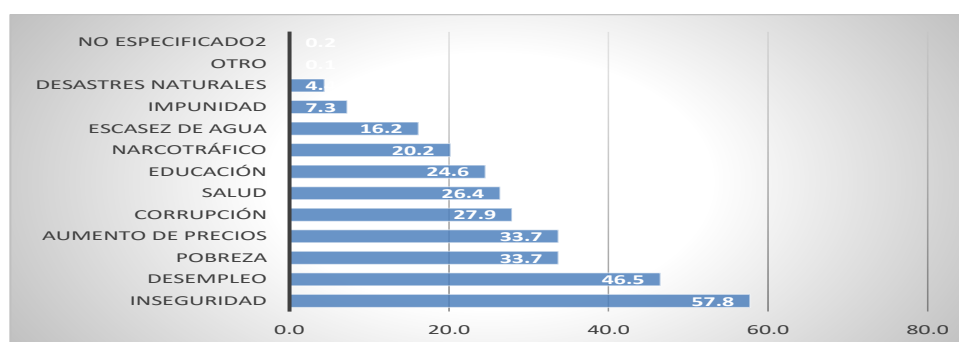
Mapa 3.1 Áreas de influencia de los principales carteles mexicanos



Fuente: Imagen obtenida de BBC mundo (2012)

En el mapa se muestra la presencia y proliferación de los grupos criminales que disputan el territorio, la seguridad y la economía al Estado mexicano, es decir, su soberanía. Este problema coincide con la percepción de la seguridad durante el primer año de gestión del gobierno en turno. De acuerdo con los datos arrojados por la Encuesta de Seguridad y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2013, en el indicador *Población de 18 años o más por entidad federativa y temas que generan mayor preocupación según la percepción de la población* la ciudadanía consideró que la inseguridad pública es uno de los mayores problemas que se debe resolver y que aqueja a la sociedad mexicana.

Gráfica 3.14 Población de 18 años o más por entidad federativa y temas que generan mayor preocupación según la percepción de la población



Fuente: Datos proporcionados por ENVIPE (2013)

Los datos anteriores pueden sustentar que si bien, el problema económico en México ha sido de gran envergadura para la gobernabilidad, la cuestión de seguridad prevalece sobre esta, en consecuencia, los problemas en la gobernabilidad suelen ir del orden normativo al económico donde más se manifiestan.

Los problemas se fueron agudizando. De igual forma, en ese mismo año se suscitaba un suntuoso desafío para la condición de la gobernabilidad. Este desafío pondría en alerta al Estado y el monopolio del territorio y de la fuerza física: el surgimiento de las autodefensas en Michoacán.

Ante esta situación, la única vía de “liberación” ha demostrado ser la insurrección armada a nivel estatal como lo fue en Michoacán; la historia demuestra el caso del EZLN durante el período de Salinas, perdurando en la gestión Foxista, y Cherán, a finales del mandato Calderonista. Michoacán, fue el primer problema de gran magnitud, en el que el gobierno priista tuvo dificultades que evidenciaron un Estado menguado cuya amenaza a la sociedad ha sido significativa.

Si bien, durante la administración antecesora se desencadenó la crisis de seguridad cuyo resultado fue el origen de la percepción de un Estado fallido en México, con Peña Nieto el problema se agudizó durante inicios de su primer año de gestión, además de una crisis económica que agrandaba la brecha de desigualdad y el incremento de la tasa de paro.

En ese entonces, Michoacán estaba capturado por el crimen organizado. Esta cooptación estatal abarcaba 1) la economía: los productores de la industria primaria, como aguacate, limón, ganadería, entre otros, estaba en manos del Cártel de los Caballeros Templarios. Ese problema económico resultaba en altos costos para el Estado, mientras que las familias que dedican su tiempo a determinado trabajo primario, trabajaban a la orden de un poder fáctico bajo el cobijo de la legalidad política de la entidad federativa; 2) política: en este sentido, los altos funcionarios, que suelen ser actores estatales, que van desde el gobernador hasta el edil municipal estaban vinculados a estos grupos de poder, por ello permitían que el secuestro de la economía formal e informal.

Tales actores estatales pudieron ser cooptados de dos formas: soborno o amenazas (violencia), tal situación demostraba un Estado cuyas instituciones estaban desquebrajadas y no podían hacer frente a tales organizaciones criminales y resguardar el orden y la ley; por último 3) la social: esta refiere a que la sociedad estaba supeditada a las decisiones y acciones no del gobierno sino de los grupos fácticos. Estas acciones solían ser: extorsión, derecho de piso, levantamientos y desapariciones forzados por la policía y por los delincuentes; ejercicio de la violencia física que queda fuera de todo marco legal y que lacera los derechos humanos. Esto causó un gran repudio colectivo hacia estos dos poderes: el Estatal y el criminal; por ende, la única vía legítima para poder asegurar la paz era mediante un levantamiento armado (ilegal, a fin de cuentas) que pretendió sustituir las funciones de un Estado (legales) cuyas instituciones se tornaban fallidas.

La disputa por Michoacán

La disputa por el territorio y la seguridad en Michoacán se dio entre el Estado mexicano, las autodefensas y el crimen organizado. Esta tiene su apogeo a inicios del sexenio del exmandatario Enrique Peña Nieto.

A inicios de 2013 la tensión en las zonas de la Ruana llegó a su punto álgido, esto detonó en el surgimiento del primer grupo de autodefensas en Michoacán, cuyo objetivo era liberar el municipio del control de los *Caballeros templarios*. Esta “liberación” era relacionada a la seguridad que no se tenía y se requería; la corrupción y la violencia que azotaban a la localidad debido a que tanto policías como altos funcionarios estaban coludidos con el crimen organizado; inherentemente económica ya que esta última se basaba en la producción de drogas, cobro por derecho de piso (extorsión) y captura de la producción de limón, actividad que los agricultores del municipio desarrollan.

El problema principal consistía en que las instituciones de seguridad pública en Michoacán eran fallidas porque no podían asegurar el goce de paz o tranquilidad en la ciudadanía, al contrario, generaban incertidumbre, o en el peor de los casos, miedo ya que el aparato de seguridad fragmentado operaba de la mano del grupo criminal de la zona. El secuestro de la producción de limón y aguacate también impactó considerablemente en los ingresos de las familias cuyo trabajo es su sustento del día a día.

Después del levantamiento en el municipio de Buenavista, el efecto bola de nieve empezó a gestarse hacia el municipio de Tepalcatepec, otro municipio secuestrado en el ámbito económico, político y social. También productor de limón y de la ganadería. Esto provocaba que los ciudadanos mostraran inconformidad con la seguridad pública ya que ninguna autoridad hizo posible el frente ante tal amenaza.

Los caballeros templarios [...] paulatinamente habían ido controlando toda la actividad económica de La Ruana: primero se apropiaron de los ranchos limoneros y después regularon el corte del cítrico y la actividad de las empacadoras, con el objetivo de controlar el precio del poder que se fijaba en el tianguis de limón de Apatzingán. [...]

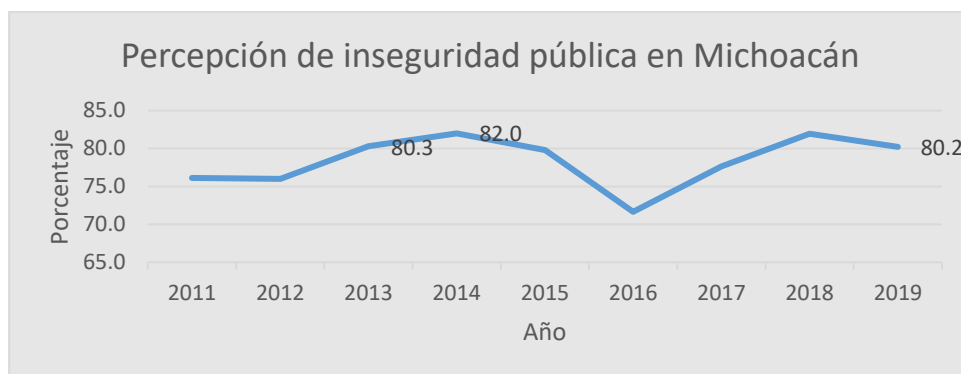
Lo que cambiaba era el producto: en Tancítaro fue con los aguacates; en Tepalcatepec con la carne y el queso; en Coalcomán con los aserraderos; en Aguililla con las minas, mediante el despojo de propiedades, el cobro de derecho de piso y el control de la actividad extractiva (Fazio, 2016, p. 246).

De acuerdo con ello, es claro que había una captura estatal, pérdida del monopolio de la fuerza física y una clara violación a los derechos humanos, es por ello que el gobierno estatal no hacía nada ante la proliferante amenaza a la soberanía de Michoacán y la seguridad.

Cuando inicia la disputa por Michoacán, el índice de violencia aumentó, esto impactó en la seguridad pública y de tal modo generó inseguridad, es decir, la seguridad pública era deficitaria. Por lo que la preocupación por la inseguridad en los ciudadanos de esta entidad federativa se hizo ver.

De acuerdo con una encuesta levantada por el INEGI, en el indicador *Porcentaje de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa* se hace notable que durante el proceso de disputa por la descaptura estatal que se llevó a cabo mediante la violencia, en un principio por la sociedad y después por el Estado, los ciudadanos consideraron que la inseguridad había aumentado. Durante 2013, 80% de los habitantes encuestados de Michoacán percibían que había inseguridad, mientras que para 2014 aumentó a 82%.

Gráfica 3.15 Inseguridad en Michoacán (2013-2014)



Fuente: Elaboración de gráfica con base en los datos proporcionados por el INEGI (2020)

Es ominoso que el gobierno estatal y municipal comenzara a perpetrar la seguridad ciudadana. Esto quiere decir que la “falencia de las instituciones de seguridad o de justicia minan la moral de los ciudadanos que gradualmente dejan de creer en el Estado y se convencen de que la única salida en sus opciones de vida es la venganza privada” (Hernández, 2016, p. 158). Puede ser, entonces, que la erosión de la legitimidad de las instituciones sea directamente proporcional a sus fallos en su funcionalidad.

Michoacán es una prueba de lo que sucede a nivel federal (nacional) donde funcionarios de alto grado se han visto inmiscuidos es relaciones con los grupos de poder criminal. Estos comparten el monopolio del territorio del Estado y, en consecuencia, el uso ilegítimo, pero de la violencia y no de la fuerza física.

Michoacán se ha visto inmiscuido profundamente en lo que es un modelo de *Estado fallido*. Y es que este último no es sinónimo de anarquía o anomía estatal, más bien es aquello en el cual sus instituciones no logran imponer certidumbre, menos las instituciones de seguridad pública. Y es que un Estado fallido es todo lo contrario a un Estado de derecho. Tal parece que el Estado de derecho solo ha sido un acicate político y una perpetua promesa incumplida.

En suma, las estrategias para garantizar la seguridad por medio del ejercicio de la fuerza física -o violencia según sea el caso- no han podido diseminar las organizaciones criminales e impedido sus acciones ilegales que atentan contra la estabilidad: tanto para el Estado como para la sociedad.

Una de las respuestas gubernamentales a la demanda social del cese a la inseguridad y violencia, provocados por el crimen organizado, parte precisamente de los hechos ocurridos en Michoacán. El gobierno trató de repeler la embestida criminal, ahora no por medio de las armas -que era una estrategia fallida pero que se seguía implementando- sino por medio de programas sociales.

Uno de los programas principales fue el denominado “Cruzada contra el hambre” si bien, el enfoque no era precisamente combatir al crimen organizado, en este se planteaba que para mitigar la raíz social de la violencia habría que terminar con la pobreza, que es un instrumento fundamental de los grupos criminales para reclutar miembros. Ello supone, entonces, que habría que combatir la pobreza cuyo principal resultado es el hambre y el efecto secundario el crecimiento de los grupos criminales.

El plan en sí tiene sentido para abordar la lucha contra el crimen desde otra trinchera, pese a ello los problemas persisten. Ello sucede porque hay una profunda corrupción que permea en el sistema político, es decir, es una cuestión estructural que se replica de igual forma en la sociedad. Ese problema ha impedido que los programas se realicen de forma eficaz. Meyer considera que:

La política del gobierno para debilitar las bases sociales del crimen organizado no *fue* radical, y, además, convierte buenas ideas en malas prácticas, las fuerzas armadas y la policía seguirán llevando el peso de la lucha contra el crimen organizado, la cifra de muertes aumentará y la comisión intersecretarial creada para prevenir el delito solo servirá de sostén de un discurso peñanietista diferente al calderonista, pero con resultados similares (Meyer, 2018, p. 274).

La sociedad mexicana, en este sentido, ha sido la más vilipendiada debido a un gobierno incapaz de resguardar el orden a través de un Estado de derecho; esto quiere decir que, si la gobernabilidad continúa degradándose, la consecuencia social son la incertidumbre y los decesos que resultan de los atropellos tanto por parte del crimen organizado, como por el mismo Estado. Este problema que se agudizó en torno a la crisis de seguridad radicó en que las fuerzas del orden eran, con mayor reincidencia, los responsables de atentar contra los derechos humanos.

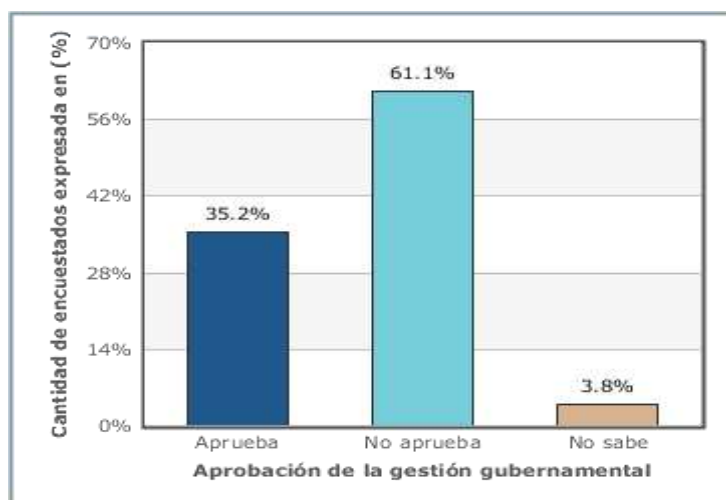
Junto al caso de Michoacán, se le suman problemas que le restarían total legitimidad al gobierno, tales como la aprobación de la reforma energética, el caso de Tlatlaya, el hecho

que cimbró a México sobre el caso de los 43 normalistas desaparecidos y los altos niveles de corrupción y sus redes que, a final de cuentas, ya han perpetrado casi todo el aparato estatal.

El problema “ha generado un vacío de poder porque nadie -ni dentro del mundo criminal ni del Estado- tiene el monopolio de la violencia (Magaloni, 2017, p. 177). Se fragmentó este monopolio debido a la capacidad armamentística y económica del crimen organizado, sumado a ello su dominio principal en los municipios más recónditos del poder central. Esto, sin duda alguna son síntomas de un Estado fallido.

Finalmente, quien respalda y valora la acción gubernamental es la ciudadanía. De acuerdo con los datos proporcionados por el Latinobarómetro 2015 mediante su indicador *Aprueba la gestión del gobierno encabezada por el presidente*, trata de buscar la legitimidad del gobierno democrático, esto al tercer año de la gestión y a un año del problema de Ayotzinapa la ciudadanía desaprobaba la acción gubernamental.

Gráfica 3.16 Aprobación de la gestión del gobierno de Enrique Peña Nieto (2015)



Fuente: Datos proporcionados por Latinobarómetro (2015)

La legitimidad del gobierno comenzó a erosionar por los agravios sin ton ni son de los derechos humanos y los agravios a las libertades fundamentales, instituidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del caso michoacano, Tlatlaya y finalmente Ayotzinapa. Estos problemas han puesto, una vez más, en entredicho al Estado de derecho en México.

La persistente carencia de un Estado de derecho

Si el Estado de derecho ha servido como un sometimiento al poder del mismo Estado ante la supremacía de la ley y todos los elementos que conjuran a este tipo de Estado característico de las democracias occidentales, en México tal parece que el cúmulo de problemas derivados de la captura estatal, consecuencias de la corrupción e inseguridad, ha hecho más de éste un acicate político o una promesa incumplida a lo largo de los 3 sexenios democráticos.

La corrupción, ha quedado demostrado, lacera y debilita las instituciones democráticas sustentadas en el Estado de derecho en tanto que al mismo tiempo tiende a afectar los derechos sociales (y humanos) como lo son la salud, el empleo y el educativo. Los hechos demuestran que el principal desafío de la gobernabilidad durante este período ha sido el de la corrupción.

Muchos son los casos, que evidencian la carencia de un Estado de derecho en México. Siguiendo al caso de Michoacán, los problemas se agudizarían con Tlatlaya y Ayotzinapa, los cuales han sido un parteaguas en la historia del México moderno y un error del Estado y sus fuerzas del orden que violentaron los derechos humanos y las libertades fundamentales como el derecho a la vida y la libre expresión, entre otros. Es precisamente ello lo que conjura un Estado de excepción permanente en México.

De acuerdo con la lógica de Díaz, al igual que en el período antecesor, el análisis se basa en considerar 1) supremacía de la ley, 2) un equilibrio de poderes, 3) fiscalización de la administración pública y 4) la garantía de derechos humanos y libertades fundamentales. Estos se consideran como elementos fundamentales para que un Estado se de derecho; si uno de ellos no se realiza de forma eficaz (no se cumple), entonces no se puede garantizar un vigente Estado de derecho, por el contrario, éste será débil e incompleto porque cada uno de esos elementos es la parte de un todo, sin un elemento, entonces, no se puede hablar de totalidad.

La supremacía de la ley como elemento principal de un Estado de derecho debe servir para que todo funcionario público que desempeñe un cargo en cual sea de los tres poderes y en cualquiera de los tres niveles de gobierno, esté sometido a la ley. Esto quiere decir que cualquier acto, por mínimo que sea, que rebase el margen de la legalidad sea sancionado

debidamente acorde a determinados procedimientos y resguardando el Estado de derecho y sus garantías individuales.

Durante la gestión, la ley se vio transgredida por los actores fácticos y por el mismo Estado. Siendo esto declaraciones fuertes, es de no omitir la intromisión del Estado en los problemas que desembocan homicidios extrajudiciales en la lucha por el control del territorio y del orden en distintas áreas del Estado mexicano, donde inclusive la justicia misma es escasa. Sumado a ello, los actos de corrupción como lo fue el de “la casa blanca” han demostrado que, desde el alto nivel de gobierno hasta el bajo se encuentran socavados por la ilegalidad.

La división y equilibrio de poderes en México han sido paralelos, mientras que lo primero ha estado presente desde la gestación del Estado moderno mexicano; lo segundo, parece más bien un asunto que no se ha podido echar de raíz pese a la transición democrática. Esto debido a que durante los últimos dos mandatos se ha tenido dominado el legislativo con mayoría relativa de su partido durante la LXIII legislatura, mientras que, en el Judicial, Peña Nieto se dedicó a socavar la autonomía de SCJN incluso desde antes de tomar posesión (Cantú, 2018). Esta mayoría sirvió para que las reformas estructurales avanzaran a gran velocidad, con el fin de establecer un “desarrollo” para el país; frente a ello, los datos demuestran resultados distintos.

Un caso en particular que demuestran el fuerte presidencialismo vigente en México, sin duda alguna, fue la denominada *Ley de Seguridad Interior*, la cual fue aprobada a finales del año 2017 contra todo pronóstico de ONG especialistas en el tema y frente a la reprobación nacional e internacional. Esta nueva ley, pretendía “dejar en manos del ejecutivo la decisión de intervenir militarmente en las zonas que considere en conflicto”. Además “preveía de facultades de policía, por lo que “no incluía controles de respeto a los derechos humanos” (Figueroa, 2017, p. 680). En esta consideración es notorio como el Ejecutivo podría reprimir tanto a grupos criminales como a las protestas sociales de la misma forma. Este factor sugiere que, si hay división de poderes, pero que no están equilibrados.

Ello también demuestra de que se ha infringido al pacto federal y la soberanía de las entidades federativas, las cuales tienen como facultad constitucional garantizar la seguridad de su territorio, por lo que esta ley concentraba el poder únicamente en el Ejecutivo Federal sin tomar en cuenta el municipalismo ni las entidades.

Figueroa arguye que la Ley de Seguridad fue:

Una respuesta del gobierno de Enrique Peña Nieto a la demanda hecha por el secretario de Defensa, el general Salvador Cienfuegos, de contar con el amparo legal para evitar que las fuerzas armadas fueran condenadas por violaciones de derechos humanos en el marco de actuación contra la delincuencia (Figueroa, 2017, p. 681).

Efectivamente, como sugería Figueroa, cuando se garantiza un Estado de derecho no hay vacío para la ilegalidad que se gesta desde la legalidad cómo lo fue la Ley de Seguridad; en otras palabras, cuando se habla de que un Estado está sometido a la supremacía de la ley, éste está controlado por aquella y por tanto no es posible que el mismo Estado incurra en lacerar a los derechos humanos a través de las fuerzas armadas, de lo contrario aquél puede caer en un correlativo terrorismo de Estado. Este problema es característico de un Estado fallido debido a que el orden social se da mediante la represión que es sinónimo de violencia estatal.

Por último, es pasmoso analizar cómo es que el gobierno, específicamente en el Ejecutivo, atiende de manera perspicaz la demanda de las fuerzas ante la aplicación de la ley, esto significa que la gobernabilidad ha optado por escuchar y atender las demandas del mismo Estado (su brazo armado), que de la esfera civil con la justificación de combatir la violencia y la inseguridad.

En suma, estos problemas demuestran tintes autoritarios del viejo Presidencialismo, que siguen renuentes a un federalismo basado en un régimen democrático y que efectivamente no logra haber un equilibrio de poder, en el cual se debe someter al Ejecutivo para que no realice acciones autoritarias que desquebrajen la democracia y al Estado de derecho.

Por otra parte, es necesario en todo Estado de derecho que exista una *Fiscalización de la administración pública*, la cual permita la transparencia/rendición de cuentas para evitar la impunidad que da cabida a la corrupción y permita que esta impere en lo más profundo del sistema político.

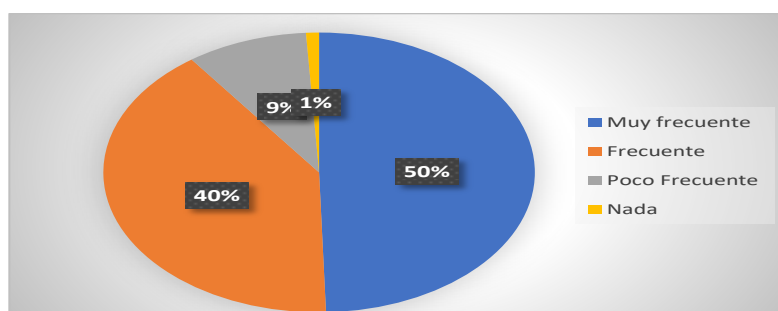
Las instituciones democráticas como el INAI y ASF, así como otras que fueron forjadas durante el gobierno de alternancia y en el transcurso de la consolidación democrática, han permitido ver la opacidad y corrupción al interior de la administración pública.

El espacio que se le ha dado a la comunidad internacional como las ONG y sociedad civil, de participar en mecanismo de evaluación y monitoreo de la acción gubernamental, han logrado se ejerza el derecho al acceso a la información y el esmero hacer de la transparencia una herramienta común. Gracias a ello, se ha demostrado que, desde la administración pública, se ejercen actos de ilegalidad. Tal es el caso de la “Casa Blanca”, el cuál fue el símbolo de la corrupción en el Ejecutivo. Por otro lado, el problema del “paso express de Cuernavaca” demeritó la acción del gobierno en torno al combate del proliferante problema que permea en toda la estructura política y social de México.

La denominada “estafa maestra” donde participaron dependencias federales, universidades y 126 empresas fantasmas utilizadas por el gobierno para contratos ilegales por más de 7 mil millones de pesos, así como el caso de los exgobernadores priistas, detenidos por delitos de corrupción en la que igualmente desviaron millones de pesos del erario para fines privados, han develado el problema una funcionalidad institucional fallida.

Los resultados que arrojan las encuestas del ENCIG coinciden con lo anterior, ya que el total de personas encuestadas durante 2015, que se torna difícil para la administración debido a los escándalos de corrupción de la “casa blanca”, Ayotzinapa y Tlatlaya. En este se observa como la ciudadanía considera que la corrupción es muy frecuente en su entidad federativa:

Gráfica 3.17 Percepción ciudadana sobre la frecuencia de actos de corrupción en su entidad federativa (2015)



Nota: Gráfica elaborada con datos proporcionados por ENCIG (2015)

A nivel internacional, esta grave situación de ha percibido como una conjetura negativa para el desarrollo económico y social, así como un lugar no estable para los derechos humanos. De acuerdo con Transparencia Internacional (2019), desde que inició el mandato de Peña Nieto, México ha caído 33 lugares en la posición mundial respecto al tema de la corrupción. Es decir, en el año 2012, México ocupaba el 105 lugar, del ranking mundial, de países más

corruptos y para 2018 había descendido 33 peldaños, ocupando la posición 138 de los 198 países evaluados. En ese mismo año, México ocupó el último lugar de los países de la OCDE (El Financiero, 2018). Pese a ser la decimoquinta economía del mundo, los problemas que aquejan son internos y precisamente al interior de su entramado institucional que se reproduce en todos los niveles de gobierno.

Una respuesta para combatir este problema ha sido la creación de una institución para sancionar los delitos de corrupción y pormenorizar sus agravios que socavan a la democracia mexicana, con el propósito de fortalecer al Estado de derecho: El Sistema Nacional Anticorrupción busca “fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas”. Instituciones como estas, que también fungen como un soporte de legitimidad para los gobiernos democráticos cuyo ejercicio se base, como lo menciona, en las buenas prácticas como la transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, México ha sido considerado como uno de los países menos favorables para el respeto a los *derechos humanos*. Es evidente que este elemento es la joya de la corona que compone un auténtico Estado de derecho. En el país, la violación de estos derechos ha sido una verdadera pesadilla de nunca terminar. Por la fragilidad de las instituciones de seguridad viciadas por la ilegalidad, es que en durante el sexenio peñista dos hechos demostraron una represión brutal del aparato Estatal hacia la esfera civil, provocando desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales por las fuerzas del orden.

2014 fue el año que cimbró a la sociedad mexicana y a la opinión de la comunidad internacional por la violenta represión de un Estado menguado y cooptado. Tlatlaya fue el primer caso del gobierno de Peña en el que se daba testimonio de cómo miembros de las fuerzas armadas mexicanas ejecutaron a 22 civiles.

Posteriormente, el estrepitoso hecho que se suscitó en Ayotzinapa asevera el caos que se vive en México inseguro y violento; una cooptación estatal que es evidente a leguas, donde los gobernantes (estatales en mayoría) ejercen el poder del Estado en función de los intereses fácticos; donde prevalece el conflicto entre gobernantes y gobernados sin medidas para atender y encauzar las demandas por la vía pacífica e institucional democrática: es el hecho una crisis de gobernabilidad y de que México es un Estado... pero no de derecho. Augurando,

un perenne conflicto que debe solucionarse desde lo local, hasta donde el respeto a los derechos humanos no llega, porque es lo local por donde el Estado empieza a ser domado y posteriormente a fallar, por las razones mencionadas anteriormente. Por lo tanto, el caso de Iguala es muestra de estos problemas representados por:

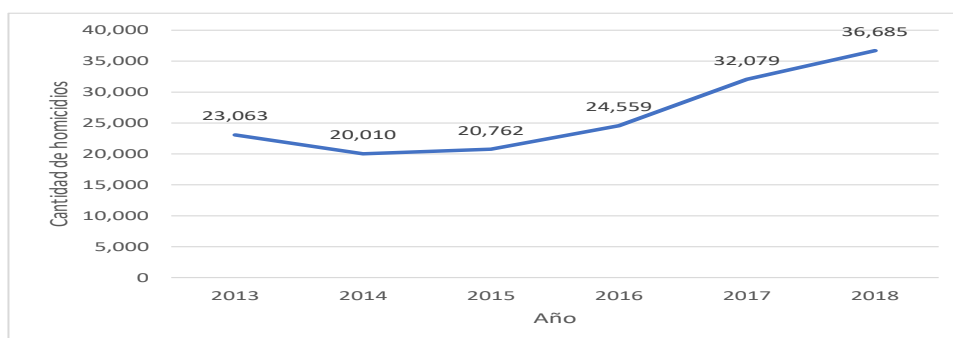
La pobreza de la región, la ausencia de oportunidades de ascenso social, y el resentimiento acumulado por los jóvenes contra las autoridades y el sistema en su conjunto hacen de Ayotzinapa una bomba política en la que el alcalde de Iguala y sus policías, en unión con el crimen organizado, [...] decidieron prenderle la mecha una vez más (Meyer, 2018, pp. 292- 293).

Cómo describe Meyer, son factores que reproducen homicidios y crímenes contra la vida cuyos responsables han sido el aparato estatal y las organizaciones criminales que efectivamente controlan territorios donde la justicia jamás llegará, debido a que en estas entidades el crimen organizado ha trastocado las fronteras de lo legal una vez tomadas las instituciones de seguridad y la administración pública local.

En México, sostiene Cossío Díaz, “enfrentamos el desdibujamiento entre las fronteras de lo legal y lo ilegal. En sector público las cosas son peores que hace años; la corrupción y la extorsión han crecido” mientras que las buenas prácticas institucionales y la voluntad gubernamental para tratar de erradicar los altos costos sociales que ello conlleva, no existen.

Finalmente, el sexenio de Peña Nieto cerró con un alto índice homicidios, en su mayoría víctimas del crimen organizado; en su minoría en manos de policías y militares. De acuerdo con la última encuesta realizada por INEGI:

Gráfica 3.18 Defunciones por homicidio



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos por el INEGI (2020)

Este sexenio superó en número de muertes al anterior, es decir, esto no se ha de detener mientras persistan los problemas que se han venido argumentando, es por ello por lo que el índice de homicidios seguirá creciendo, año con año, sexenio con sexenio si no se atiende a un Estado menguado cuya funcionalidad comienza a tener fallas en su operación, debido a la incapacidad de mediar con la gobernabilidad problemas que devienen del área de la seguridad y la captura de la mayoría de su territorio por poderes fácticos (empresas y grupos criminales).

En suma, son víctimas de una gobernabilidad disfuncional que, si ha prevalecido en crisis aunado a ello, el resquebrajamiento institucional de un Estado derecho que repuntan a que México, en caso de seguir así, es por supuesto que eclosionará en un Estado fallido, pues ya es sintomático de aquella enfermedad tan grave.

Síntomas de una enfermedad: el avance del Estado fallido

Sucede una analogía respecto de los síntomas y la enfermedad entre un ser vivo (humano) y un sistema político (el Estado): antes de que la enfermedad se haya desarrollado, primero presenta síntomas. Estos síntomas avisan que algo no anda bien, que el goce de la salud se ha interrumpido por algo determinado. Cuando ello sucede es por seguro que, si no atendemos a tiempo los síntomas, la enfermedad se va a desarrollar. Ante ello es necesario actuar para contrarrestar los estragos y minimizar los daños colaterales que puede presentar el individuo. Pero si la enfermedad ha avanzado y es incurable es inevitable que el ciclo vital llegue a su fin.

Tal es el caso del Leviatán, el cual puede enfermar, pero antes de que se desarrolle la enfermedad como tal, ha de presentar síntomas. Estos síntomas que ha presentado el Estado mexicano son, indudablemente, la crisis de gobernabilidad causada principalmente por las proliferantes anomalías en torno a la inseguridad y la violencia, así como un ausente Estado de derecho donde la corrupción al interior de la administración pública y la violación a los derechos humanos por el aparato estatal y los poderes fácticos (el crimen organizado) lo han extenuado a tal grado de que México si carece de él. Esto ha persistido hasta el último gobierno democrático, el de Peña Nieto, es decir se presentan síntomas y no se le atiende de manera eficaz, al contrario, se complica y la enfermedad empieza a desarrollarse. La enfermedad es sin duda alguna un Estado fallido, el cual traerá consecuencias graves para el régimen democrático y el sistema político en México, así como repercusiones en la sociedad.

Si bien, durante el mandato de Peña Nieto, la injerencia de los Estados fuertes como EE. UU. no ha determinado que México sea estigmatizado con el adjetivo “fallido”, la comunidad internacional ha aseverado que el país sufre de una gran crisis humanitaria que debe atender urgentemente. La intervención del Estado vecino norte no ha sido violenta ni desestabilizadora, pero si ha influenciado en la privatización de recursos naturales con fines propios y ajenos al Estado mexicano. Por ello es por lo que en tal administración no se profundizó en el tema como en el período antecesor.

El *Fragile States Index* (anteriormente *Failed States Index*) elaborado por Fund for Peace, es un indicador que pretende clasificar a los países que corren el riesgo o que están en la

situación de ser “Estados frágiles” basado en una serie de indicadores, los cuales se pueden englobar en las 4 áreas (ya mencionadas) donde puede haber problemas de gobernabilidad y cuya metodología se basa en analizar tales problemáticas de forma cualitativa, cuantitativa y con base en un análisis de contenido.

Esta modificación a “Estados débiles” prevaleció sobre la cuestión del concepto *Estado fallido*, la cual se ha tomado en cuenta para el debate en torno a la clasificación y la adjudicación de este a ciertos países que han tomado un lugar en el ranking global de tal indicador.

Ante ello, es debatible considerar que, si un Estado es fallido, ello se debe a que primero empezó a menguar, es decir, un Estado falla (es fallido) porque es débil debido a la manifestación de anomalías que han prevalecido sobre su capacidad para solventarlas y que alcanzaron niveles estrepitosos. El ejemplo claro sobre la situación de México da una idea de ello, por lo que esto supone que México ha sido un Estado que ha menguado en su capacidad y eficacia para lograr cierto grado de desarrollo que sugiere una democracia occidental consolidada.

En torno a la clasificación en una especie de ranking mundial, con base en los indicadores elaborados por Found for Peace en su Fragile States Index, México ha ocupado un lugar ciertamente alarmante debido a los diferentes desafíos manifiestos en los últimos años que describen una incapacidad y fragilidad del Estado y del aparato estatal. Ante ello, la clasificación de México durante el último año del mandato fue en el lugar 88 de 175, mejorando levemente respecto del año 2016 donde ocupaba el puesto 105. La siguiente figura demuestra cómo es que, en el último año, México, de acuerdo con el indicador, es un Estado menguado debido a su funcionalidad fallida:

Gráfica 3.19 Indicadores para México (2006 hasta 2017)



Fuente: Datos obtenidos del portal Found for Peace

En tal figura se observa que, hasta la fecha, el principal problema no resuelto y que se agrava por encima de los demás es el relacionado con la seguridad, el cual aparece como el indicador *C1: Security Apparatus* el cual ha ido incrementando, le sigue la cuestión de los grupos criminales *C3: Group Grievance* y posteriormente la cuestión de los derechos humanos *P3: Human Rights*, todos ellos por encima de los problemas económicos.

Por tal motivo es que la clasificación de México en el ranking se ubica en el lugar 88, como lo indica el siguiente cuadro:

Cuadro 3.1 Lugar obtenido en el Ranking Fragile Satates Index, México (2017)

Sort by Indicator: Hover your mouse under the Indicator icon and click the sort button:



	Rank	Total	C1	C2	C3	E1	E2	E3	P1	P2	P3	S1	S2	S3
2017	88th	74,3	8,4	5,4	7,2	4,9	6,1	5,8	6,5	6,8	6,5	6,1	5,1	5,5
2016	107th	70,4	8,0	5,1	6,7	4,4	6,3	5,5	6,2	6,5	6,2	6,2	4,1	5,2
2015	99th	71,9	8,0	5,1	6,4	4,6	6,6	5,8	5,9	6,8	6,5	6,2	4,4	5,5
2014	105th	71,1	7,6	5,1	6,1	4,9	6,9	5,6	5,8	6,3	6,0	6,7	4,3	5,8
2013	97th	73,1	7,9	5,2	6,1	5,2	7,2	5,9	6,1	6,6	6,3	6,5	4,0	6,1
2010	96th	76,1	7,5	5,5	5,8	6,5	8,0	6,8	6,6	5,8	5,8	6,8	4,1	6,9
2008	105th	72,2	5,8	4,8	5,8	6,0	8,4	7,0	6,1	5,7	5,1	7,0	4,0	6,5
2007	101st	72,6	6,1	4,8	6,1	6,2	8,4	7,0	6,1	5,7	5,1	6,9	4,0	6,2
2006	85th	73,1	6,0	4,7	6,1	6,3	8,3	7,0	5,9	6,0	5,1	7,2	4,3	6,2

Fuente: Datos obtenidos del portal Found for Peace

Por último, se puede analizar que México – a perspectiva de la comunidad internacional- ha tenido altibajos, pero ha ido empeorando pues las mejorías han sido relativamente positivas en distintos años.

Estos indicadores pueden sustentar que los agravios contra el Estado de derecho durante los tres primeros gobiernos han sido graduales hasta el punto en el que pareciera que, en México, éste sea más una simulación que un hecho.

Existen múltiples evidencias analizadas en este trabajo que develan que México es un Estado sintomático, un Estado cuya funcionalidad institucional está fallando al no cumplir eficazmente con sus funciones, las cuales han de garantizar seguridad y certidumbre.

El principal factor de mayor preocupación ha sido, sin duda alguna, la violación a los derechos humanos expresada en los homicidios dolosos que año con año van al alza, fruto de la inseguridad y del fortalecimiento del crimen organizado que es ya un poder fáctico que se le salió de las manos al Estado mexicano.

La cuestión es que las instituciones. De todos los órdenes de gobierno- que velan por la seguridad de la sociedad, han sido insuficientes para contrarrestar el problema de la violencia y la corrupción, el motivo es la cooptación estatal que comienza por las piezas clave de la democracia: el municipio. Es pieza clave porque es el contacto mediante el cual interactúa el Estado y el ciudadano a fin de considerar la cosa pública como algo que compromete al bien común para que haya gobernabilidad.

El segundo factor que ha de caracterizar a México como un Estado sintomático o en camino a ser fallido es la disputa por la soberanía. La disputa por la soberanía y el territorio se ha dado principalmente entre el Estado y los poderes fácticos, los grupos criminales que avasallan la justicia a modo que permitan cometer actos ilegales y criminales de lesa humanidad con fines privados y netamente económicos, han proliferado aumentando drásticamente su presencia en el país y fuera de este. Es indispensable controlar determinado territorio a nivel estatal o municipal, con el fin de evitar que el Estado entorpezca sus actividades criminales.

El tercero el monopolio de la fuerza física ya no es únicamente del Estado, que es legítimo, sino que la impartición del “orden” y la “justicia” ha pasado de aquel a las manos de a) el crimen organizado y b) las comunidades hastiadas de los homicidios, desapariciones forzadas, extorsiones y omisión e incapacidad de los gobiernos locales para solucionar estos problemas y que tratan de solucionarlo a través de un levantamiento armado. El primero, que es criminal e ilegal, imparte violencia con fines ajenos a todo principio ético y con comportamiento antisistema democrático; el segundo, de igual forma es ilegal, pero totalmente legítimo en torno a salvaguardar el orden y la seguridad que el Estado no ha podido garantizarles. De este último, además de los levantamientos armados, ha surgido un fenómeno menor, pero de igual forma relevante: el linchamiento. Hernández (2016) considera que es una acción colectiva, igualmente ilegal, que genera violencia física y es aquel donde las leyes y la autoridad son, prácticamente, invisibles. Por lo que estas acciones “emergen entonces como síntomas de Estado fallido” (p. 132). Esto es resultado de la inacción gubernamental para atender y articular las demandas que piden a gritos la eficacia de las instituciones gubernamentales para salvaguardar los derechos humanos y la seguridad.

Capítulo 4

México en albores del 2018

A tres sexenios de la transición democrática: matices y contrastes en la condición de la gobernabilidad y el Estado de derecho

En este nuevo contexto, la gobernabilidad se encuentra en condiciones diferentes respecto de la alternancia política. El panorama político se fue transformando: el sistema de partidos cambió con la llegada de nuevas fuerzas políticas, como lo es el movimiento institucionalizado Morena.

La cuestión política

Es apremiante decir que la variante política de la gobernabilidad en México radica principalmente en torno a la de la maduración de la democracia y su sistema de partidos; ello ha sido, sin duda, uno de sus desafíos gestados desde la década de 1990, superados con la naciente pluralidad de partidos, pero reavivados hasta el 2018, con la reconfiguración de este sistema partidario. De acuerdo con Reyes del Campillo (2020):

Un sistema de partidos cambia cuando se presenta una mutación en la estructura prevaleciente de la competencia, esto es, cuando hay un cambio de patrones de alternancia de gobierno, cuando emerge una nueva alternativa de gobierno o cuando un nuevo partido o alianza de partidos accede al gobierno por primera vez (p. 20).

Siguiendo esta propuesta de análisis, se puede argüir que los cambios que anteceden a la reconfiguración del sistema de partidos se deben al ya agotado (o deteriorado) modelo de gobernabilidad forjado por los gobiernos panistas y priistas, cuyo punto álgido fue el “Pacto por México”, que en su momento fue sinónimo de acuerdo político para establecer arreglos institucionales para mejorar la gobernabilidad que persistía degradándose.

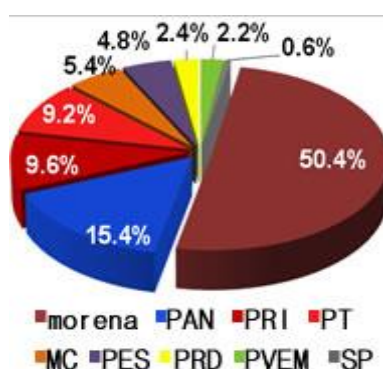
El resultado de tal pacto, permitió el avance de las reformas estructurales que lejos de dar resultado eficaces a la sociedad mexicana, amplió la entrada del mercado extranjero y que este se antepuso al Estado, con sus términos y condiciones que finalmente resultaron en

grandes beneficios para el capital extranjero y las grandes empresas como: la explotación de grandes reservas de recursos naturales, así como los constantes conflictos con las comunidades indígenas por recursos vitales como el agua.

En consecuencia, la apuesta por el partido emergente MORENA, significó un hartazgo a dicho modelo de gobernabilidad “Pacto por México” instituido por las principales fuerzas políticas de México. Entonces, “el agotamiento del sistema partidario de la transición no ha sido por falta de eficiencia en la disputa electoral, sino más bien porque el sistema no asumió el compromiso de ayudar de revertir la desastrosa situación en que se encuentra el país”. (Reyes del Campillo, 2020, p.26) De esta forma, la nueva alternativa partidaria fue ganando fuerza ante las principales fuerzas políticas, estableciéndose -posteriormente- como la principal.

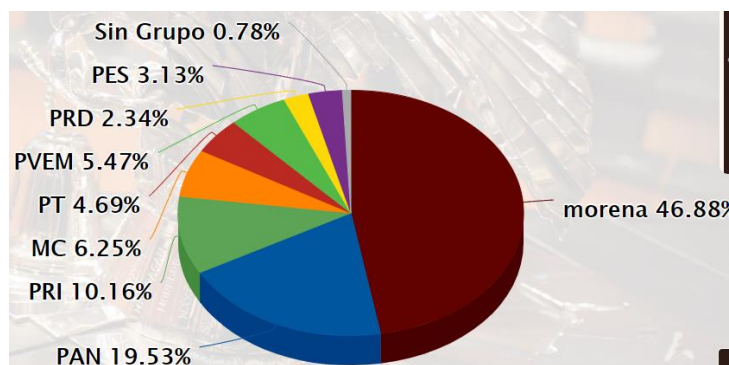
Esto permitió que la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión de México presenciara una nueva distribución del poder, de tal forma que el nuevo partido MORENA obtuvo una mayoría absoluta frente a cada una de las restantes fuerzas políticas, tanto en la cámara de diputados como la cámara de senadores. Esto quiere decir que el poder Legislativo, después de mucho tiempo, está dominado por un partido cuyo candidato se instituyó como el titular del Ejecutivo Federal.

Gráfica 4.1 Composición porcentual de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados



Fuente: Datos proporcionados por la Cámara de diputados LXIV Legislatura

Gráfica 4.2 Composición porcentual de los Grupos Parlamentarios en el Senado de la República



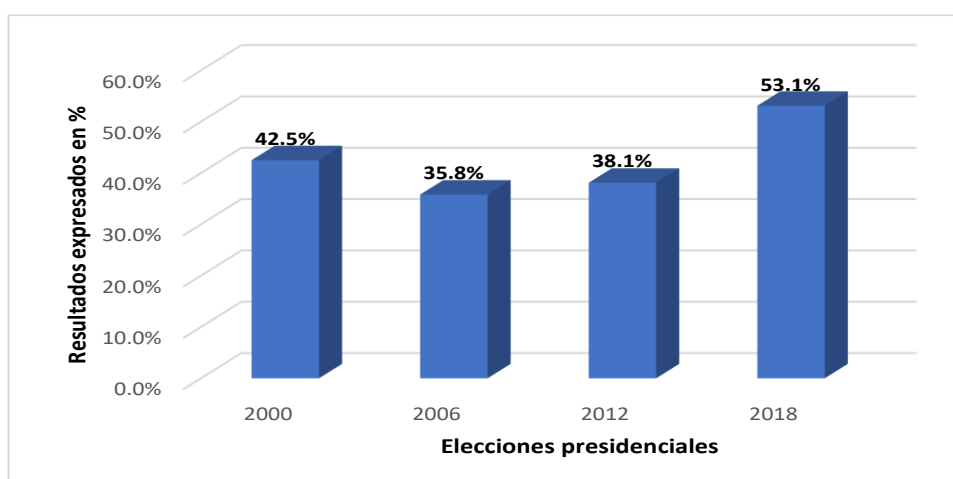
Fuente: Datos proporcionados por el Senado de la República

Hay dos contrastes en este escenario político: 1) los anteriores sexenios cuya presencia en las cámaras estaba proporcionalmente equilibrada y al mismo tiempo sus gobiernos tuvieron un bajo grado de legitimidad (o esta se fue erosionando); 2) el nuevo gobierno tiene un grado de legitimidad histórico (que se ha mantenido), mientras que su presencia en las cámaras es una mayoría absoluta, lo que significa que no está proporcionalmente equilibrada.

Ello sugiere que un equilibrio de fuerzas políticas es necesario para una democracia como la que México trata de consolidar y no que un solo partido domine el Legislativo y el titular del Ejecutivo.

Un mayor pluralismo político permite un equilibrio dinámico entre las fuerzas políticas que representan la diversidad de demandas, opiniones y necesidades de la ciudadanía. Por lo que más desafiante será la labor de la gobernabilidad democrática, de ello se trata: de llegar a un acuerdo político bajo un marco normativo aceptado por las distintas fuerzas políticas presentes en el poder Legislativo, para solucionar los problemas que aquejan a la sociedad y al Estado. Mientras que el problema de que un solo partido domine los espacios de representación ciudadana expresa algo contradictorio a un sistema de partidos pluralista que México forjó con la transición a la democracia, es decir, atisba pulsiones autoritarias. Por otra parte, la cuestión de la gobernabilidad y sus elementos que son indicadores para el análisis de esta determina que el nuevo gobierno, comparado con los anteriores, ha tenido un mayor nivel de aceptación popular expresado en las urnas.

Gráfica 4.3 Elecciones presidenciales en México (2000-2018)



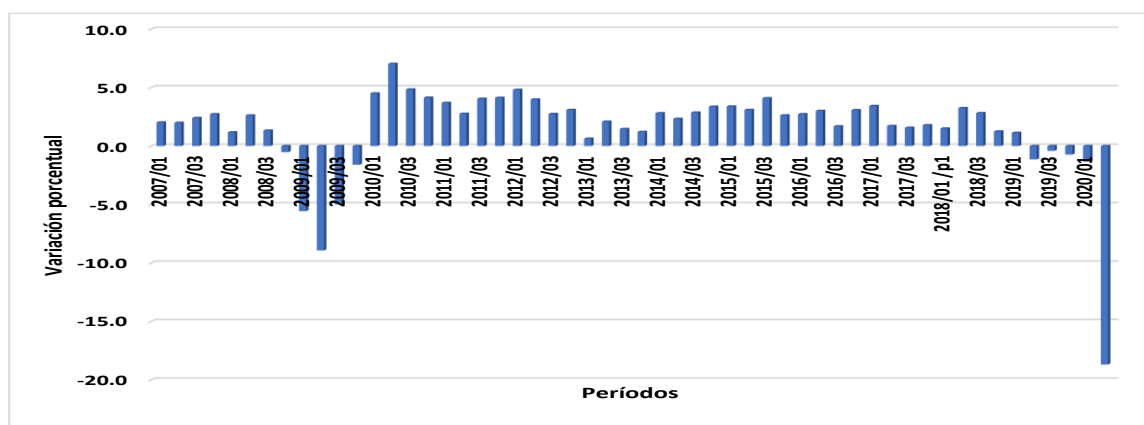
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por INE

Si se compara esta elección con las anteriores, se puede determinar que efectivamente el gobierno goza de un alto grado de legitimidad/ aprobación. En este sentido, la gobernabilidad pareciera seguir sin presentar anomalías en el espacio político, más bien presenta desafíos tolerables a superar como la reconfiguración del sistema de partidos, la apremiante necesidad de pesos y de contrapesos (oposición) de fuerzas políticas distintas, Aunque el óbice que naturalmente se puede apreciar en este espacio es el de la dominación del Legislativo por una sola fuerza política que desfasó a las principales de México. Ello, a la larga, ha traído inconvenientes para el supuesto Estado de derecho, en el que se instituye uno de sus elementos: el equilibrio de poderes El Ejecutivo y el Legislativo, están en concatenación por una sola fuerza política.

La variante económica

Por otra parte, la variante económica sigue siendo un lastre para la gobernabilidad. El tiempo que ha transcurrido de esta administración, no augura un buen presagio para la economía. El crecimiento económico ha sido endeble y menor respecto de los tres períodos anteriores, a ello se le suma el problema de salud global que ha presentado ser una amenaza para nuestra débil economía. De acuerdo con los datos proporcionados por INEGI (2020), el PIB de México cayó 18% durante el segundo trimestre del año 2020 lo que puede causar una recesión financiera:

Gráfica 4.4 PIB en México (2000-2018)

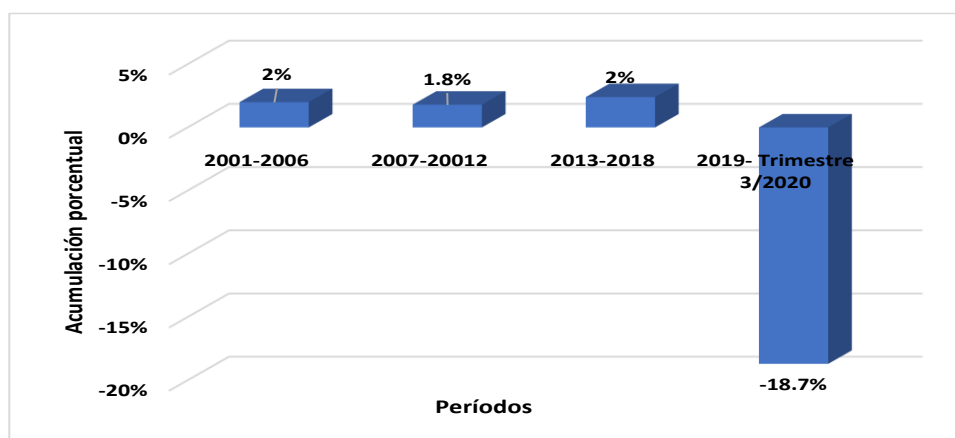


Fuente: Datos proporcionados por INEGI

Estas anomalías que surgieron con el problema de salud mundial han puesto a la situación de la gobernabilidad a pender de un hilo. Tal cuestión es más delicada que el problema económico que el Estado mexicano tuvo que afrontar en el año 2009, que se debió tanto a la crisis de salud nacional como al contexto internacional de la caída de la economía estadounidense.

Haciendo el recuento histórico desde el año 2000 hasta el año 2020, los datos proporcionados por INEGI (2020) demuestran que la economía nacional no ha mejorado, por el contrario, se ha visto en un escenario inestable que ha causado un impacto negativo que se manifestó durante el tercer trimestre del año 2020. Haciendo una comparación referida al crecimiento económico por período, parece ser los anteriores tres sexenios contrastan con el presente, ya que la economía, pese a las embestidas de las crisis internacionales, logró estabilidad y crecer -menguadamente-, mientras que en lo que va de gestión este sexenio, se ha visto en una caída estratosférica que no se había visto en lustros. Tal y como se muestra en la siguiente gráfica

Gráfica 4.5 Comparación sexenal del PIB en México



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por INEGI (2020)

Las fluctuaciones de la economía nacional han demeritado la capacidad del Estado, por lo tanto, la gobernabilidad ha de presentar problemas más agudos en esta etapa que sin duda alguna ha figurado como un fuerte desafío, mayor respecto de los períodos anteriores. Si la acción gubernamental se torna incapaz de resolver tal problema, es por seguro que, desde el área económica, presentará anomalías que proliferarán y en consecuencia se degradará aún más la gobernabilidad, lo cual se traduce en crisis.

De la mano de la debacle económica, el problema que se agudizó de forma alarmante fue el del desempleo. La economía nacional “ha perdido poco más de 1,181,000 empleos por la pandemia” (Forbes, 2020), esto en lo que va del tercer trimestre del año. Ello coincide con el riesgo a corto plazo que tiene de empeorar la situación, pues de acuerdo con el diario *El Economista*, y a partir de datos proporcionados por la OIT, está en riesgo el 44% del empleo total en México y la tasa de paro puede llegar a afectar al 11.7% de la población laboralmente activa, es decir, a 6 millones de mexicanos. (Del Pilar, 2020) Ante esta situación, el Estado mexicano parece ser menos competente.

Pese al problema económico y a la par el de la crisis de seguridad, en su discurso en el estado de Veracruz, el titular del Ejecutivo declaró que en México “si hay gobernabilidad porque se atiende al pueblo” (López, 2020). Frente a este discurso, los datos proporcionados por las instituciones competentes demuestran lo contrario. Ello mediante estos dos principales problemas que siguen aquejando a México: 1) Decrecimiento histórico, el doble de la crisis económica que azotó al país a partir del año 2008-2009, así mismo, la tasa de paro sigue

incrementando y el apoyo al mercado es nulo; al mismo tiempo la inadecuada distribución del gasto cuyo fin se acumula -en mayoría- en el de “desarrollo social” mientras que los otros sectores han perdido ingresos. Segundo, la violencia que se ha incrementado, especialmente en entidades federativas como Guanajuato y Culiacán, dan revés al presente discurso.

Una contradicción que radica en este período gubernamental es el de la legitimidad y la legalidad. Si bien, esta es un elemento fundamental para la gobernabilidad, no debe justificar la incapacidad de este frente a los problemas de gran envergadura que siguen azotando al país, así como el pulso autoritario del Ejecutivo que contradice la cuestión democrática (Estado de derecho). La gobernabilidad también se compone de eficacia- estabilidad y de la capacidad gubernamental para mediar con los problemas que aquejan a la sociedad y que estos no se desborden, desfasando a esta capacidad gubernamental.

A su vez, la legitimidad también puede ser un talón de Aquiles del Estado de derecho cuando se tiene un Legislativo dominado por una sola fuerza política, misma a la que pertenece el Ejecutivo, es decir, hay un desequilibrio debido a la voluntad del ciudadano expresado en las urnas. Este exceso de poder tiende a ser problemático para la democracia cuando la figura autoritaria y centralista se reafirma frente al equilibrio de poderes y al federalismo.

A pesar de la crisis de seguridad y violencia, la mayoría de los ciudadanos aprueban la gestión y respaldan las acciones del gobierno, que lejos de resolverlas se siguen complicando. La legitimidad, en este sentido, parece ser ciega ante la ineficacia del gobierno, la inestabilidad económica y social.

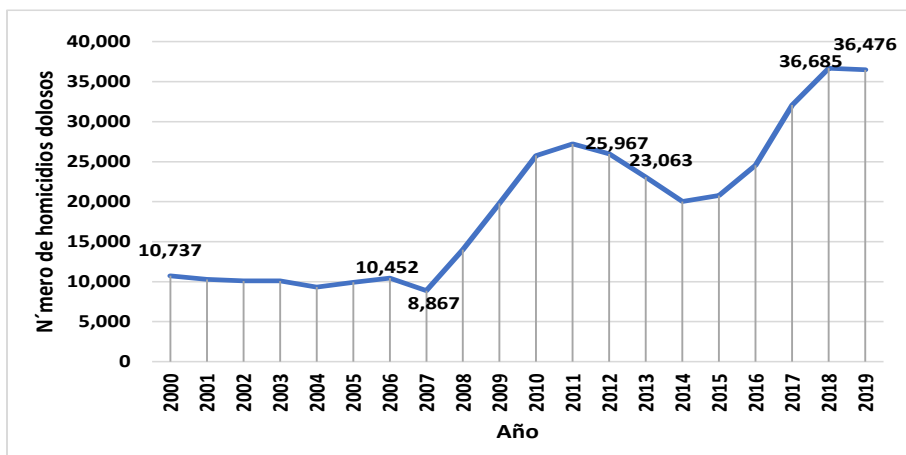
La cuestión normativa: inseguridad y violencia persistente e incremental

Los homicidios han perpetrado la seguridad que debe garantizar el Estado a la ciudadanía. Sucede que, hasta este momento, este problema es un lastre sujeto a la cooptación estatal y la fragilidad institucional en torno a la seguridad que ha caracterizado al Estado como menguado que en consecuencia ha de fallar al no garantizar dicha seguridad a sus ciudadanos.

Los homicidios surgen de distintas formas, la que impera en este índice es la forma dolosa, aquella que es ocasionada por grupos criminales que se disputan el territorio entre ellos y el resultado suelen ser también decesos de ciudadanos inocentes; las desapariciones forzadas

por x actor se suman a este problema. En suma, el índice de homicidios, de acuerdo con INEGI (2020) ha ido incrementando, tal y como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 4.6 Alza del índice de homicidios dolosos



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por INEGI (2020)

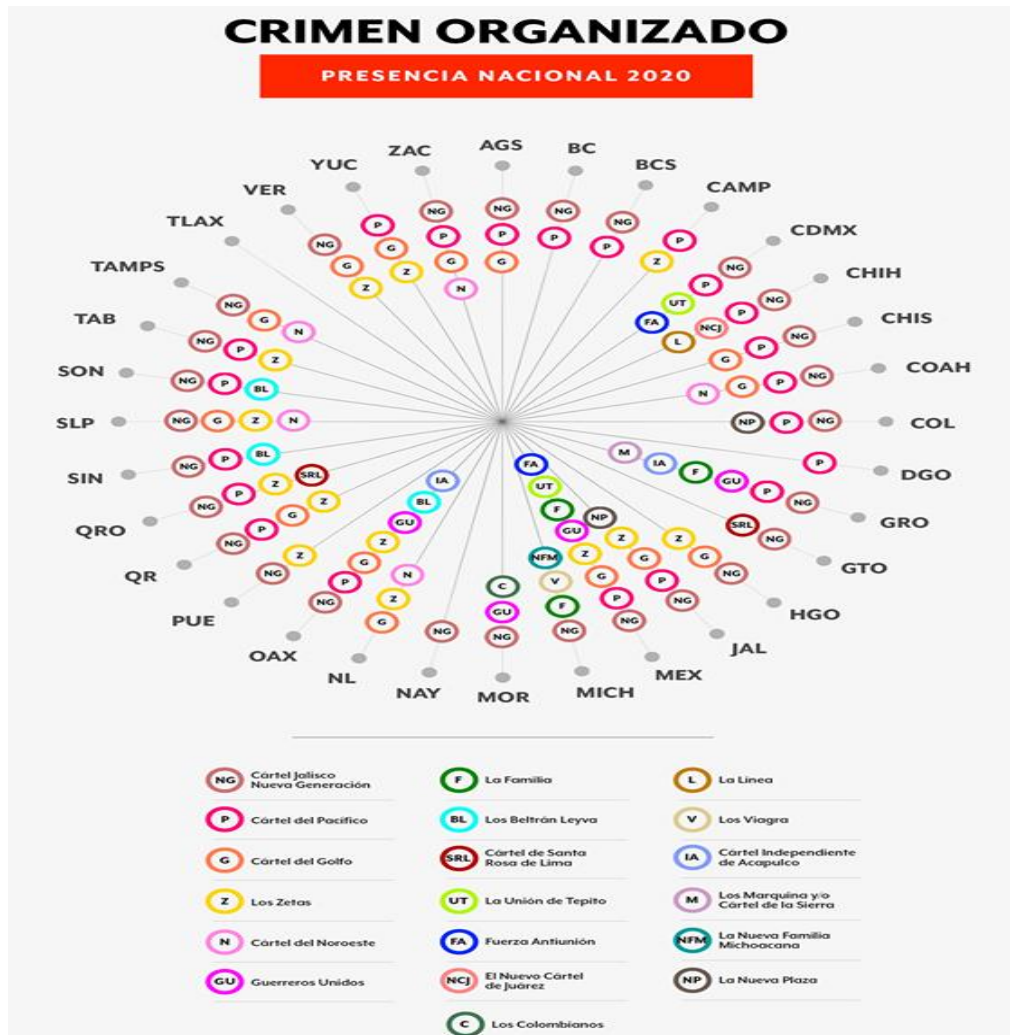
Haciendo una comparación por sexenio, tal parece que el génesis de este problema para la gobernabilidad, de acuerdo con los datos proporcionados por el INEGI, es a partir del año 2007 y de ahí creció exponencialmente. En el primer sexenio, disminuyó el índice de homicidios, tal como se ha señalado anteriormente con base en el estudio de Escalante (2009). Mientras que a partir del segundo sexenio y hasta 2012, estos crecieron gravemente por lo que la tasa de mortalidad por homicidios se triplicó respecto del primer año de gobierno; por su parte, a principios del tercer sexenio se manifestó un ligero descenso, aunque el mejoramiento no duraría por mucho ya que volvió a incrementarse aún más que su antecesor. Finalmente, el problema durante este sexenio sigue creciendo pues de acuerdo con el SENSP, hasta el tercer trimestre del año 2020 se han registrado 20, 294 homicidios, cuya cifra es mayor frente a los 20,176 homicidios del mismo período en el año 2019 (Forbes, 2020)

Tal parece que las propuestas contempladas en materia de seguridad en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), en las cuales se garantiza “paz duradera y fructífera” parecen frustrarse al correr el tiempo.

A ello se le suma la cuestión de la proliferación de grupos criminales y el control de territorios en entidades federativas, que parece interminable y progresivo, y determina que el Estado

sigue sin la capacidad de mediar tal situación, esto lo pone en un lugar apretujado que lo caracteriza como menguado. De acuerdo con datos proporcionados por la Unidad de Inteligencia Financiera (2020), los grupos criminales han hecho metástasis en lo que va del sexenio, han tenido presencia nacional y supranacional, dos de ellos por ejemplo se disputan territorios que nunca habían sufrido una horda de violencia como lo es recientemente Guanajuato. La nueva geografía del crimen organizado ha crecido considerablemente:

Figura 4.1 Geografía del crimen organizado



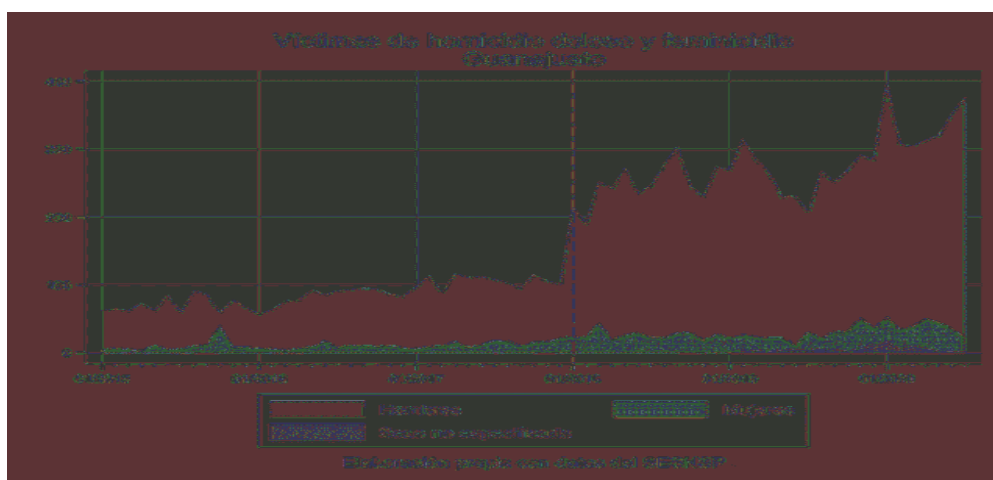
En lo que va del sexenio se han evidenciado problemas de gran envergadura para la ya degradada condición de la gobernabilidad –y que apuntalan a las características de un Estado fallido- como el caso de Culiacán, Sinaloa (2019) y Guanajuato (2020).

En Culiacán, quedó evidenciado que el Estado no tiene el control de ese territorio y de la fuerza física porque se vio atrincherado por las hordas de individuos pertenecientes al grupo criminal dominante de la entidad. Esto puede ser analizado primero desde el monopolio de la fuerza física que en esa entidad federativa ya no lo tiene el Estado. Una vez implementada la misma estrategia de capturar a los capos (cabecillas de los grupos criminales), aun sabiendo que esta no es eficaz para desmantelar sus organizaciones criminales, fracasó pues enseguida el grupo criminal dominante de la localidad demostró su poder frente al Estado, en consecuencia, las fuerzas del orden fueron sitiadas. Finalmente, la presión del poder fáctico sobre las fuerzas del orden y el aparato estatal (cooptado) en Culiacán, hizo que el Estado desistiera. Segundo, el Estado fue repelido en un territorio en el que se supone es soberano y parte de sí, por consiguiente, este no es capaz de administrar y defender su soberanía por lo que ha fallado en ejercer la ley y el orden en dicha entidad.

Por otra parte, la disputa por Guanajuato entre dos grupos criminales distintos ha señalado el avance de la enfermedad que se ha denominado en este trabajo “Estado fallido”, ya que la inseguridad hasta ese momento era en menor proporción que después del conflicto. Ahí, una vez más, prevaleció la constante de la incompetencia del Estado para solucionar de forma eficaz el problema que se fue agravando a un ritmo acelerado.

De acuerdo con la revista Nexos, la condición de la seguridad en Guanajuato entró en crisis y la violencia repuntó un incremento de 2374 víctimas hasta el primer día del año 2020 (Osorio, 2020), tal como se muestra en la siguiente gráfica elaborada por la autora con base en datos proporcionados por el secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP):

Gráfica 4.7 Víctimas de homicidio doloso y feminicidio



Posteriormente este incrementó exponencialmente ya que en total se registraron 2 705 víctimas en los primeros siete meses del mismo año (Osorio, 2020).

La estrategia de pormenorizar el problema de la inseguridad y la violencia mediante su estrategia “pacífica” sigue sin mostrar efectos positivos; por el contrario, parece ser menos eficaz con resultados reflejados en el incremento del índice de homicidios, que las estrategias anteriores donde el Estado además de recurrir a la fuerza física, recurría a la violencia.

Finalmente, frente a los agravios que siguen azotando a México, y la condición de la gobernabilidad en crisis, el apremiante al mandatario y su fuerte ha sido el nivel de legitimidad que tiene, ya que, hasta el mes de agosto del año 2020, su nivel de aprobación y apoyo popular se mantienen con un 62%, esto equivalente a más de la mitad ciudadana (El Financiero, 2020). Tal parece que es lo único que sustenta a la gobernabilidad en este período, mientras que el indicador de eficacia y estabilidad -quedó demostrado- no figuran en la misma sintonía ya que sigue habiendo ineficacia gubernamental e inestabilidad desde la perspectiva económica y de seguridad; mientras que por la otra cara, para determinar el grado de la misma: la capacidad de solucionar los desafíos para que no proliferen y determinen un grado de crisis –en distintas áreas como la económica, política o normativa- ha empeorado.

El Estado de derecho

En lo que respecta al Estado de derecho, fundamental para la cuestión democrática, surgen dificultades en los distintos gobiernos que precedieron al presente. Éste no se exime de tales dificultades que aún no permiten su maduración o ejercicio como tal en México.

La supremacía de la ley como el principio fundamental que rige a una democracia institucionalizada en un Estado de derecho sigue siendo resultado de transgresión, es decir, sigue pareciendo que la ley solo figura como un acuerdo que se infringe y es violentado tanto por el propio Estado: gobierno y funcionarios públicos, como por los poderes fácticos

Este principio, parece agravarse con el tiempo y en los bajos niveles gubernamentales. Los actores estatales, cual fuere el gobierno federal que presida, se ha demostrado que están cooptados por los grupos de poder fáctico: tanto empresariales y criminales. A su vez, estos actores han logrado que desde la legalidad se puedan cometer actos delictivos o que atentan contra la soberanía del Estado y los derechos de sus ciudadanos, tal como lo es la captura de recursos naturales y públicos como lo suelen ser: el agua, las playas o las tierras de cultivo, etc., esto con el fin netamente privado. Ello apremia que se considere al Estado mexicano como un Estado prismático.

Por otra parte, la renuencia de un “desequilibrio de poderes” que vuelve con el nuevo gobierno, parece confirmar los pulsos autoritarios que siguen estando presentes pese a una apuesta por la consolidación democrática que se fraguó desde el año 1977. Estas pulsiones autoritarias se expresan en este gobierno con 1) un poder Legislativo dominado por un partido con mayoría absoluta, es decir con el 50% de los escaños ocupados en las dos cámaras; 2) Un titular del Ejecutivo, con un mayor grado de legitimidad que los anteriores, pero con acciones que demeritan el esfuerzo forjado para fortalecer la democracia, tal es el caso del intento por dismantelar los organismos autónomos como el INE, cuyo rol se erige como árbitro democrático que determina las reglas formales a las que se deben de someter el sistema de partidos.

La cuestión del dismantelamiento de instituciones significa socavar la democracia. A lo largo de 18 años de gobernabilidad democrática no se había tratado de realizar tales acciones, por el contrario, se forjaron nuevos organismos autónomos como el INE, CONAPRED, INEGI, ASF, el Servicio Profesional de Carrera, INAI, etc., esto con el fin de hacer transparente la administración pública, así como vigilar su desempeño y las acciones de gobierno. En este sentido, el presente gobierno ha demostrado socavar al Estado de derecho: atentar contra los organismos autónomos/instituciones, es atentar contra la democracia, lo cual se traduce como acciones autoritarias.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha venido identificando y planteando cuales han sido los principales problemas que ha degradado la condición de la gobernabilidad y la extenuación del Estado de derecho. Estos problemas se han convertido en desafíos de gran envergadura para la relación gobernante- ciudadanos en México, así como para el rumbo del Estado.

El escenario actual – y el futuro- para el Estado mexicano se torna opaco. Un lastre que viene arrastrando desde una tormentosa transición y alternancia política, pone en demérito el esfuerzo por consolidar una democracia cuya base sea un auténtico Estado de derecho. Este lastre se conjuga, junto a este último, en la incapacidad del Estado, mediante la gobernabilidad, para mediar los problemas que hacen de este un Estado menguado cuya operabilidad es fallida.

Los gobiernos posteriores al de la alternancia, irónicamente han carecido de un grado “aceptable” de legitimidad y al pasar el tiempo de su gestión esta se fue erosionando, tal es el caso del sexenio de Calderón, el de Peña Nieto, y el actual gobierno pasará por lo mismo. Esto se debe a que la inseguridad y la violencia se agudizan, mientras que la desigualdad y la pobreza persisten.

El desbordamiento de los homicidios perpetrados en su mayoría por la horda creciente de grupos del crimen organizado, que tiene controlado determinados territorios del Estado con el fin de construir rutas que favorezcan el trasiego de mercancía ilegal, ha cooptado en su mayoría el aparato estatal desde lo local (municipio) y ha trascendido hasta niveles federales. En consecuencia, las instituciones políticas y de seguridad se han visto asediadas por actos ilegales, es decir, han sido domadas desde el actor más simple y lejano del centro del poder que es el policía hasta funcionarios públicos de gran envergadura. Esto resulta en una falencia del aparato institucional para garantizar la impartición de la ley y el orden, cuyo objetivo principal (como el del Estado) ha sido resguardar la seguridad.

En la actualidad, tales problemas se han ido agravando respecto de los períodos anteriores, aunado a ello se ha sumado la incapacidad del gobierno para actuar frente a la presente

debacle económica, y la catástrofe que se avecina, cercenan la posibilidad de mejorar el grado de gobernabilidad; en todo caso impera una crisis de gobernabilidad.

Por su parte, en la cuestión que refiere al Estado de derecho, persiste una ausencia de este. Pese a los logros democráticos, hoy más que nunca se ha hecho público desde el poder Ejecutivo el socavamiento del Estado de derecho debido al ataque y el intento de desarticular o dismantelar instituciones históricas como lo ha sido el INE.

El problema de estas acciones autoritarias y el sometimiento del poder Legislativo y el Judicial a los deseos del titular del Ejecutivo, han demostrado que el equilibrio de poderes, actualmente en México, no existe. El trastocamiento de la ley convertida en mero espectáculo sugiere que en vez de hacer frente a este grave problema que tensa a la democracia en México, ha tocado fondo, lo que no permite se consolide un Estado de derecho sumamente necesario en México.

Estas condiciones, que se gestaron con anterioridad y se agravaron en la actualidad, son perfectas para considerar que, hoy más que ayer, el Estado ha fallado. Frente a este debate surgido en 2009, sobre si México es o no un Estado fallido, ha cobrado importancia en los últimos soles de la segunda década del milenio. Para considerarlo, se ha sostenido en este trabajo que México comparte las características de un modelo de Estado fallido. Este es resultado, pues, de una deteriorada gobernabilidad que ha llegado a un grado de crisis y la perseverancia del inoperante Estado de derecho.

Finalmente, se puede argüir que el Estado ya no tiene el control de la fuerza física, del territorio, ni la capacidad de mediar la difícil relación entre gobernantes y gobernados, así como la confianza en sus instituciones de seguridad. Su régimen democrático esta tensionado por los desafíos aun no resueltos por la gobernabilidad y el nuevo autoritarismo que desmiembra lo conquistado desde la transición y la alternancia. Frente a ello, es pensar el riesgoso rumbo de México y los daños que recaen sobre sus ciudadanos y la cohesión social, que son los que finalmente han pagado y siguen pagando los errores cometidos por un gobierno preso de su ineficacia.

Frente a estos desafíos además de leyes basadas en los principios del Estado de derecho que, si bien son fundamentales, se necesita de un andamiaje institucional que logre articular de

forma eficaz los intereses públicos apegados a estos principios democráticos. Para ello es necesario en primer término, descapturar el aparato estatal comenzando desde lo local o desde el nivel de gobierno municipal, a lo cual se suma el saneamiento de las instituciones de seguridad impartición de justicia que va desde el vigilante, pasa por el policía municipal hasta llegar los funcionarios públicos encargados de determinado municipio.

Además, es necesario, la implementación de mecanismos en la administración pública que ayuden a evitar a toda costa cualquier forma de corrupción. Los organismos autónomos competentes ya existen, como lo es la ASF y el SAT, pero hace falta erradicar de lleno, desde lo local (que sigue siendo un espacio vacío o sin vigilancia rigurosa por el poder del Estado) la corrupción. Una apuesta innovadora ha sido la implementación de sistemas informáticos al interior de la administración pública, con motivos de ahorro en el presupuesto público y la usurpación de bienes públicos con fines ilegales. México debe seguir por esa tangente además de la construcción, como ya se mencionó, de mecanismos especializados para evitar a toda costa el bodrio de la corrupción y poder construir, poco a poco, un verdadero Estado de derecho.

Para hacer viable la democracia es necesario que siempre, indistintamente de la legitimidad del candidato a titular del Ejecutivo, siempre haya un equilibrio de fuerzas política. En el Legislativo, por ejemplo, se necesita de un dinamismo en la representación de las fuerzas políticas que evite la mayoría de un solo partido en las dos cámaras, esto con fines de gobernabilidad, es decir, que lleguen a acuerdos que se transforman en reformas en torno al bienestar ciudadano y de la sociedad mexicana en general. Así mismo, un poder Judicial que no esté sometido al Ejecutivo, como se ha visto reflejado en el presente gobierno. Es decir, no solo cuenta el hecho de que haya una división del poder, sino un equilibrio donde tanto el Legislativo y el Judicial sometan al Ejecutivo a ejercer el Estado de derecho,

Por último, y lo más importante que insta a que el Estado tome verdaderamente cartas en el asunto es el tema que gira en torno a los derechos humanos. Es decir, el Estado, mediante el gobierno, tiene la obligación de mantener, garantizar y promover las libertades fundamentales y los derechos humanos, es decir, necesita construir el camino a la paz. Porque no basta con combatir a la corrupción y la delincuencia organizada que a usurpado los lugares y por ello las funciones públicas de determinadas (que son mayoría) entidades federativas.

Cuando el combate sea eficaz, as por seguro que se reflejará en el índice de homicidios dolosos que año con año ha ido aumentando y que se ha venido -constantemente- marcando en este trabajo.

Hoy por hoy, los ciudadanos exigen respuestas eficaces y que el presente gobierno tampoco ha sabido implementar. Por tal motivo es que se sostiene que la ecuación: gobernabilidad más Estado de derecho, son un binomio de frágil equilibrio, pero ecuánime cuando funcionan óptimamente; parcial cuando fallan en su función.

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor (coord.). (2017). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial/Nexos-Sociedad, Ciencia y Literatura/Universidad de Guadalajara.

Aguayo Quezada, Sergio & Benites Manaut, Raúl. (2012), “Introducción: las violencias. Balance, efectos y perspectiva” (pp.11-15) en *Atlas de la seguridad y defensa en México 2012*, Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. Consultado en: [https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/Portada Preliminares.pdf](https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/Portada_Preliminares.pdf) ,

Aguilar Villanueva, Luis. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, Ciudad de México: INE.

Arturo Ángel, “Grupos criminales crecieron 900% durante la guerra contra el narco de Calderón” 7/02/2017, Ciudad de México: Animal Político. Consultado en <https://www.animalpolitico.com/2017/02/grupos-criminales-aumentaron-900-la-guerra-narco-calderon/>

Avendaño Hernández, Juan Luis. (2016). *El Leviatán roto: el avance del Estado fallido en México*, Ciudad de México: Arteletra Literatura Interdisciplinar S.C.

Barragán, Daniela. (2019). “10 años de combate a la pobreza con EPN y Calderón sirvieron de poco, dicen las cifras del CONEVAL”, 05/08/2019, Ciudad de México: Sin Embargo. Consultado en: <https://www.sinembargo.mx/05-08-2019/3623893>

BBC Mundo. (2012). *El nuevo mapa del narcotráfico en México*, 10/ 10/ 2012. Consultado en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121010_mexico_mapa_guerra_narco_cartel_es_jp

Beehener, Lionel & Young, Joseph. (2012). *The failure of the Failed States index*, 17/ 07/ 2012, en World Policy. Consultado en <http://worldpolicy.org/2012/07/17/the-failure-of-the-failed-states-index/>

Bizberg, Ilán. (2006). *La sociedad civil en el nuevo régimen político* [págs. 785-816], México: Foro Internacional, vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre, El Colegio de México.

Carbonell, Miguel; Orozco, Wistano y Vázquez Rodolfo (coords.). (2012). *Estado de derecho. Concepto, fundamento y democratización en América Latina*, Ciudad de México: siglo XXI editores.

Camou, Antonio (coord.). (2001). *Desafíos de la Gobernabilidad*, Ciudad de México: Plaza y Valdés editores.

Campuzano Volpe, Felipe. (2007). *Autoritarismo y democracia en América Latina. Los retos de la transición*, Ciudad de México: UAM- Xochimilco.

Cantú, Jesús. (2018). *El neopresidencialismo autoritario*, 12/01/18, México: Revista Proceso. Consultado en <https://www.proceso.com.mx/518232/el-neopresidencialismo-autoritario>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). *Seguridad Pública*, Ciudad de México: CESOP. Consultado en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/aseguridad%20publica.htm#Gr%C3%A1fica%206

(2006). *Legitimidad y gobernabilidad democrática. Los horizontes del buen gobierno*, Ciudad de México: CESOP.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Medición de la pobreza*, México: CONEVAL. Consultado en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

Concepción, Montiel. (2016). *De la gobernabilidad a la gobernanza: La ideología del sistema mexicano*, Ciudad de México: Rosa MA Porrúa ediciones.

Cossío D., José Ramón. (2008) *Cambio Social y cambio jurídico*, Ciudad de México: ITAM/ Miguel Ángel Porrúa.

Delgado, René. (2009). *Rumbo al Estado fallido* en El siglo de Torreón, 31 de enero de 2009. Consultado en

<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/411195.rumbo-al-estado-fallido.html>

Deutsch, Karl. (1976). *Política y gobierno*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Del Pilar Martínez. María. (2020). *En riesgo alto por la pandemia, 44% del empleo en México: OIT*, 08/10/2020, México: El Economista. Consultado en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/En-riesgo-alto-por-la-pandemia-44-del-empleo-en-Mexico-OIT-20201009-0014.html>

Díaz, Elías. (2001) *Estado de derecho y democracia*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831255.pdf>

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2009). *Homicidios 1990-2007*, 1/09/ 2009, México: Revista Nexos. Consultado en <https://www.nexos.com.mx/?p=13270>

El Financiero. (2018). “México se desploma en percepción de corrupción durante sexenio de Peña”. 29/01/2019, México: El Financiero. Consultado en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-ultimo-lugar-de-los-paises-de-la-ocde-en-el-indice-de-percepcion-de-corrupcion>

Enciso L., Angélica. (2013). *El sexenio de Calderón sumó 15.9 millones a la miseria*, 30/07/2013, México: La Jornada (online). Consultado en <https://www.jornada.com.mx/2013/07/30/politica/010n1pol>

Instituto Nacional Electoral. (2020). *Estadísticas y Resultados Electorales*, México: INE. Consultado en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(2013) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública*, México: INEGI. Consultado en

<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/default.html#Tabulados>

(2013) *Encuesta Nacional de Impacto Gubernamental*, México: INEGI. Consultado en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>

(2020) *Banco de Información Económica*, México: INEGI. Consultado en

<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/bie.html>

(2020a) *Banco de indicadores*, México: INEGI. Consultado en

<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/>

(2020b) *Banco de Indicadores, Michoacán de Ocampo: percepción sobre la seguridad pública*, México: INEGI. Consultado en

<https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/###divFV6200028554>

Fazio, Carlos. (2016). *Estado de emergencia. De la guerra de Felipe Calderón a la guerra de Peña Nieto*, Ciudad de México: Grijalbo.

Fink, Andrés. (2004). “Gobernabilidad democrática, desarrollo sustentable y Estados fallidos. Su problemática”, Buenos Aires: VII, *Encuentro nacional de estudios estratégicos*, consultado en: <http://www.ieeri.com.ar/actividades/docs>

Flores, Leonor. (2019). *México solo crecerá 2.3% con AMLO, proyecta FMI*, 10/04/ 2019, Ciudad de México: El Universal. Consultado en <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/el-crecimiento-economico-en-mexico-presidente-por-presidente>

Forbes. (2020). *México ha perdido 1 millón 181,000 empleos formales por la pandemia*, 13/07/2019, Ciudad de México: Forbes. Consultado en <https://www.forbes.com.mx/noticias-mexico-ha-perdido-118-millones-de-empleos-formales/>

Found for Peace. (2020). *Fragile States Index: Country Dashboard*. Washington: The Found for Peace publication. Consultado en <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=2255>

Garduño, Roberto & Méndez, Enrique. (2009). *En el sexenio foxista, casi la mitad de los mexicanos cayeron en pobreza patrimonial*, 12/03/2009, Ciudad de México: La Jornada (online). Consultado en <https://www.jornada.com.mx/2009/03/12/politica/017n1pol>

González Parás, Natividad José & Labra Manjarrez, Armando (coords). (2000). *La gobernabilidad democrática en México*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración, (INAP).

González Pedrero, Enrique (coord.). (2003). *México: Transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, Ciudad de México: INAP & Fondo de Cultura Económica.

Herrera Montelongo, Judith. (2005). “La consolidación de la democracia y la gobernabilidad en México” en Carrillo Luvianos, Alejandro; Landázuri Benítez, Gisela; Revueltas Peralta, Andrea; Soto Reyes Garmendia, Ernesto & Uribe, Guillermo (coords.), *Recomposiciones regionales, sociales, políticas y culturales en el mundo actual* (pp. 39-58). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco/ GRESAL Universidad Pierre Mendès France.

Huntington, Samuel P. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós.

Illades, Carlos & Santiago, Teres, *Estado de guerra*. (2014). *De la guerra sucia a la narcoguerra*, Ciudad de México: Ediciones Era.

Kant, Immanuel. (1978). *Principios metafísicos del derecho*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

L. Domínguez, Jorge; Shifter, Michael. (2005). *Construcción de Gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Latinobarómetro

(2007) *Percepción de la seguridad pública en México durante el año 2007*. Consultado en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

(2008) *Garantías: protección contra el crimen*. Consultado en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

(2011 a) *El problema más importante para el país*. Consultado en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

(2011 b) *Aprobación del gobierno*. Consultado en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

(2015) *Aprobación de la gestión del gobierno de Enrique Peña Nieto*. Consultado en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Lechner, Norbert. (2015). *Obras IV, Política y Subjetividad*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Lechner, Norbert. (2016). *Cultura política y gobernabilidad democrática*, Ciudad de México: INE.

Lipset, S. M. (1992/2016). “Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo económico y legitimidad política” (pp. 113-147) en VVAA, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel.

López Obrador, Andrés Manuel. (2020). *Hay gobernabilidad en el país porque se atiende al pueblo*, México: AMLO. Consultado en <https://lopezobrador.org.mx/2020/06/15/hay-gobernabilidad-en-el-pais-porque-se-atiende-al-pueblo-presidente/>

M. Ackerman, John. (2019). *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la cuarta transformación*, Ciudad e México: Siglo XXI Editores.

Márquez Muñoz, Jorge Federico; González Ulloa Aguirre, Pablo Armando & Quijano Torres, Manuel. (2018). *Los retos de la gobernabilidad en México. El crimen organizado*, Ciudad de México: UNAM/Gedisa.

Merino, Mauricio. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Merino, Mauricio. (2012). *La segunda transición democrática de México: Esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas* (pp. 1-26). México: Wilson Center/COLMEX.

Meyer, Lorenzo. (2018). *Distopía mexicana. Perspectivas para una nueva transición*, Ciudad de México: Penguin Random-House grupo editorial.

Migdal, S. Joel. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Morlino, Leonardo. (2019). *Cambios hacia la democracia: Actores, estructuras, procesos*, Ciudad de México: Siglo XXI Editores/ Universidad Autónoma de Querétaro & CONACYTEQ.

Morlino, Leonardo. (1985). “Capítulo 4. Estática y dinámica del régimen” en *Cómo cambian los regímenes políticos* (pp. 116-139). Madrid: CEC.

Osorio, Daniela. (2020). *Escalada de violencia en Guanajuato*, 07/09/2020, Ciudad de México: Revista Nexos. Consultado en

<https://seguridad.nexos.com.mx/?p=2255>

Pereyra, Carlos. (1990). *Sobre la democracia*, Ciudad de México: cal y arena.

Poder Ejecutivo Federal

(2001) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007*. Consultado en

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf>

(2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Consultado en

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

(2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Consultado en

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

(2017) *Ley de seguridad interior*. Consultado en

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt300519.pdf>

Porrás Nadales, Antonio. (2014). *La acción de gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid: Editorial Trota.

Proceso. (2010). *México, rumbo al Estado fallido: El País*, 30/06/2010, México: Revista Proceso. Consultado en

<https://www.proceso.com.mx/nacional/2010/6/30/mexico-rumbo-al-estado-fallido-el-pais-7148.html>

Prud'homme, Jean François. (2010). "El sistema de partidos" en Loaeza, Soledad y Jean François Prud'homme, *Los Grandes problemas de México* (pp. 121- 158). Ciudad de México: El Colegio de México.

Revels Vázquez, Francisco. (2007). *Teorías y realidades de los partidos políticos. Una lectura desde México* (pp. 5-49). México: Breviarios 2, Instituto Electoral del Estado de México.

Reyes del Campillo Lona, Juan. (2019). *Las elecciones de 2018 en México y la transformación del sistema de partidos* en Argumentos núm. 91, pp. 15-35.

Rothstein, Bo. (2001). "Las instituciones políticas: una visión general" en Goodin R. & H.D. Klingemann (coords.) *Nuevo manual de ciencia política, Tomo I* (pp.199-246). Madrid: Ed. Istmo.

Salazar Carrión, Luis. (2005). "El Estado y las precondiciones de la democracia: Los problemas de las democracias recientes" en Carrillo Luvianos, Alejandro; Landázuri Benítez, Gisela; Revueltas Peralta, Andrea; Soto Reyes Garmendia, Ernesto & Uribe, Guillermo (coords.) *Recomposiciones regionales, sociales, políticas y culturales en el mundo actual*

(pp.23-38). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco/ GRESAL Universidad Pierre Mendes France.

Salinas Cortez, Josafat. (julio-septiembre 2014). *Análisis cualitativo comparado: las decisiones de las Suprema Corte contra el Ejecutivo en México*, Revista Mexicana de Sociología, 76, pp. 413-439.

Santos Villarreal, Gabriel Mario. (2009). *Estados Fallidos: definiciones conceptuales*, Ciudad de México: Servicios de investigación y análisis de la Cámara de Diputados LX Legislatura,

Sartori, Giovanni. (2002/ 2015) *La política: lógica y método en las ciencias sociales* (8va reimpresión, 2015), Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Schmidt, Samuel (coord.). (1997). *La capacidad de gobernar México*, Ciudad de México: Aguilar (editorial).

Sistema Nacional Anticorrupción (s/f.) consultado en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>

Transparencia Internacional: México. (2019). *Corruption Perceptions Index*. Consultado en <https://www.transparency.org/es/cpi/2017/results/mex>

Unidad de Inteligencia Financiera. (2020). *Comunicados*. México: UIF. Consultado en <https://www.uif.gob.mx/>

Valencia Escamilla, Lura (coord.). (2007). *Representación política, instituciones y gobernanza*, Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco/ CONACYT.

Vázquez Valencia, Luis Daniel. (2019). *Captura del Estado, Macrocriminalidad y Derechos Humanos*, Ciudad de México: FLACSO México; Heinrich Böll Stiftung & IIJ UNAM.

Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos. (s/f). *La construcción del Estado de derecho nacional e internacional a partir del desarrollo democrático y la reforma de Estado* (pp. 79-127). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Weber, Max. (1979). "La política como vocación" en *El político y el científico* (pp. 81-180). Madrid: Siglo veintiuno editores.

Whitehead, Laurence. (enero- julio1996). *Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México*. Política y gobierno, Vol. III, núm. 1, pp. 31-59.

Woldenberg, José. (2002/2018). *Historia mínima de la transición democrática en México* (3ra. reimpresión). Ciudad de México: El Colegio de México.

Woldenberg, José. (2002/ 2018). *La transición democrática en México* (3ra. reimpresión). Ciudad de México: El colegio de México.