

# Democracia y gobernabilidad



Agenda para el desarrollo

*Volumen 15*

## **Agenda para el desarrollo**

- Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*  
Volumen 1
- Desarrollo económico: estrategias exitosas*  
Volumen 2
- México en el mundo: inserción eficiente*  
Volumen 3
- Macroeconomía del crecimiento sostenido*  
Volumen 4
- Finanzas públicas para el desarrollo*  
Volumen 5
- Financiamiento del crecimiento económico*  
Volumen 6
- Política industrial manufacturera*  
Volumen 7
- Política energética*  
Volumen 8
- Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*  
Volumen 9
- Educación, ciencia, tecnología y competitividad*  
Volumen 10
- Empleo, ingreso y bienestar*  
Volumen 11
- Derechos y políticas sociales*  
Volumen 12
- Políticas de desarrollo regional*  
Volumen 13
- Sustentabilidad y desarrollo ambiental*  
Volumen 14
- Democracia y gobernabilidad*  
Volumen 15

# Democracia y gobernabilidad

José Luis Calva  
*Coordinador*

Alberto Aziz Nassif, César Cansino, Manuel Canto Chac, Jaime Cárdenas, Juan Castaingts Teillary, Israel Covarrubias, José Antonio Crespo, Leonardo Curzio, José Fernández Santillán, Rodolfo García del Castillo, Silvia Gómez Tagle, Tonatiuh Guillén López, Federico Ledesma Zaldívar, John M. Ackerman, Luis Ignacio Román Morales, Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, Jorge Alonso Sánchez, Irma Eréndira Sandoval, Francisco Valdés Ugalde, Alicia Ziccardi

*Textos*



Miguel Ángel  
**Porrúa**

MÉXICO



2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, marzo de 2007

© 2007

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

Diseño: Miguel Marín

Formación: Juan José Caso

Apoyo: Arely Torres

Cuidado de edición: Patricia Parada y Patricia Zama

ISBN: 970-32-3532-8 (Obra completa)

ISBN: 970-32-3547-6 (Volumen 15)

© 2007

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Diseño de forros, impresión y terminado

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido  
de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de  
los editores en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,  
de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrua.com.mx](http://www.maporrua.com.mx)  
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, México, D.F.



## Presentación

Una de las funciones primordiales de la Universidad Nacional Autónoma de México es contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante el análisis de la compleja realidad en que se desenvuelve nuestro país, y la aportación de propuestas razonadas y viables que impulsen la participación de todos los sectores de la sociedad.

La tradición universitaria de "pensar la nación" adquiere en el inicio del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país en los próximos años, con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas del país, tanto públicas como privadas, a participar en el seminario "Agenda del Desarrollo 2006-2020", con el objetivo de realizar un análisis integral de los grandes problemas económicos, sociales y ambientales de México, y proponer soluciones creativas y factibles para establecer políticas públicas que respondan a la compleja realidad actual de nuestro país.

Los trabajos presentados se dividieron en quince seminarios modulares donde participaron académicos provenientes de instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como de las universidades autónomas de Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas; el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, y también de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otras.

En estas sesiones, los investigadores expusieron y discutieron sus diagnósticos y propuestas con libertad, independencia y rigor intelectual. Posteriormente, esas ideas fueron estructuradas en conferencias magistrales como parte del Seminario General realizado en el Palacio de Minería, del 22 de mayo al 2 de junio de 2006.

Con la publicación de los trabajos finales en una serie de libros se pretende llevar a un público más amplio los frutos de este ejercicio de reflexión abierta y plural, confiando en que contribuyan al debate nacional sobre el presente y el futuro del país.

La serie está integrada por quince libros agrupados temáticamente. Dada la riqueza de cada una de las propuestas, sólo me refiero a algunos aspectos generales, sobre los que es importante llamar la atención del lector, precisamente, a manera de presentación.

Los tres primeros tomos abordan el análisis económico y político internacional que define el margen de maniobra de nuestro país, para instrumentar una estrategia de desarrollo factible y eficaz. Una inquietud recorrió los trabajos del seminario en este tema: la necesidad de emprender una estrategia alterna, propia, adecuada a las características y necesidades de la realidad mexicana. Resulta claro que México debe cambiar su actitud ante el proceso de globalización, dejar atrás la pasividad ante los fenómenos de la mundialización y adoptar una estrategia más eficiente de inserción en los procesos globales.

La diversidad de las estrategias de desarrollo y de inserción a los procesos globales no está cancelada para ningún país que se lo proponga. Así lo demuestra el caso de China, por citar un ejemplo por demás exitoso. La estrategia de México debería incluir, entre otros muchos aspectos, el impulso al mercado interno, la integración de cadenas productivas a la exportación, el apoyo riguroso a la formación de recursos humanos, la ciencia y la tecnología; la defensa de nuestros recursos naturales, y la diversificación del comercio exterior, sobre todo con Latinoamérica y Asia.

Los siguientes tres libros se ocupan de los problemas macroeconómicos, las finanzas públicas, y los sistemas de ahorro y financiamiento del desarrollo. Se comprueba con evidencias empíricas que una liberalización económica no necesariamente se traduce en mejores niveles de bienestar para la población. Por ello se proponen nuevos caminos de acción para promover el crecimiento sostenido del producto nacional y el empleo, mediante la adopción de una visión integral de la estabilidad macroeconómica que, sin descuidar las variables financieras, comprenda también la estabilidad de los aspectos reales de la economía, que son los que más afectan y preocupan a la mayoría de la población.

Resulta importante destacar las propuestas de los especialistas para incrementar significativamente los ingresos tributarios de Estado, de manera que disponga de mayores recursos para cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Se plantea ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación, mediante el gravamen al capital, ganancias y dividendos, y no al trabajo ni al consumo; el combate decidido a la evasión fiscal, la eliminación de exenciones distorsionantes, y la modernización y simplificación del sistema tributario. Con ello, dicen los autores, sería posible incrementar la recaudación fiscal en más de 10 por ciento del PIB, recursos que podrían ser utilizados para impulsar el desarrollo económico y elevar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Los tres volúmenes siguientes incluyen el análisis y el desarrollo de una estrategia industrial eficaz para los sectores manufacturero, energético, agropecuario, forestal y pesquero. Con el fin de elevar considerablemente el ahorro interno y la inversión, se sugiere desplegar una política industrial con instrumentos sectoriales de fomento, con base en las diferencias regionales, tecnológicas, financieras y sociales de cada conjunto de empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, que son

las que enfrentan los mayores retos a la hora de competir y son a su vez, las que sostienen la planta laboral del país.

Se establece con claridad y firmeza que las industrias petrolera y eléctrica deben seguir siendo responsabilidad del Estado, pero se debe impulsar su crecimiento y modernización a través de la reestructura de la carga fiscal a la que están sometidas en la actualidad; el establecimiento de un nuevo esquema tarifario, y el impulso a la utilización de tecnologías propias y formas alternativas y renovables de energía, todo ello en el marco de un plan nacional energético con visión de largo plazo.

El campo ocupó un lugar especial en la discusión. Los especialistas coinciden en señalar que sin la solución a los problemas del campo la viabilidad del país está comprometida. Para impulsar el dinamismo del sector rural y agrícola, es necesario desarrollar múltiples acciones de fomento a los pequeños productores, diversificación de cultivos, redefinición de precios, apertura de créditos y compromisos de inversión pública.

El décimo volumen se refiere a la educación y la capacitación que se requiere para hacer frente a los retos que plantea un entorno cambiante y cada vez más competitivo. Para ello no sólo es necesario reforzar el sistema educativo en todos sus niveles sino invertir decididamente en investigación científica e innovación tecnológica, ya que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas por la investigación, el desarrollo e innovación tecnológicos, así como la capacitación permanente de sus ciudadanos.

Aquí cabe destacar un señalamiento fundamental: la eficiencia competitiva no es cuestión sólo de buena voluntad, hay que pasar a una posición realista donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo económico y social de México.

Los dos siguientes volúmenes abordan los aspectos sociales de la política económica: el empleo, la migración internacional, la distribución del ingreso, la salud, la seguridad social, la nutrición, la vivienda, la diversidad étnica y de género. Se proponen políticas que contemplen el empleo y el bienestar como objetivos intrínsecos, y aquellos que son indispensables para el desarrollo humano integral, que no se agotan en acciones asistencialistas de combate a la pobreza. La equidad y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas como parte integral del funcionamiento de la economía, y no como un simple rezago susceptible de superarse a través de mecanismos bien intencionados de compensación social.

Una propuesta interesante consiste en aplicar una visión integral y moderna de los derechos humanos que incluya no sólo los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, ambientales y culturales, conformándose un nuevo "derecho a un nivel mínimo de bienestar", capaz de satisfacer necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud y espaciamiento.

En el volumen trece se pone énfasis en la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo regional que se desenvuelva en dos vertientes: una geoestrategia nacional de largo plazo, mediante la cual México aproveche mejor las oportunidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y otra geoestrategia interna, que incluya la planeación territorial, la integración regional de las

políticas públicas y la descentralización de recursos, como palancas de un desarrollo más equitativo e incluyente en las diversas regiones que conforman el país.

En el siguiente volumen se definen los caminos y los instrumentos de política pública que permitirían lograr un desarrollo sustentable mediante el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la biodiversidad, el combate a la contaminación y la prevención de desastres. Se plantea la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la mano invisible del mercado y el papel regulador y normativo del Estado.

El último volumen se refiere a los asuntos de la democracia: la representación ciudadana, el federalismo, la autonomía municipal, la participación ciudadana y la gobernabilidad incluyente, entre otros. La introducción de estos temas en un seminario eminentemente económico, asume que la verdadera democracia supone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, entre ellas las económicas, y que son éstas las que afectan en mayor medida la vida cotidiana de las personas. Las instituciones públicas, pero sobre todo aquéllas encargadas de definir y aplicar las políticas económicas deben servir a los intereses superiores de la nación. En la participación ciudadana cobra verdadero sentido la interacción entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas.

Democrático y plural también ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo de estos destacados académicos, cuyas opiniones críticas e independientes –sustentadas en largas y prestigiosas trayectorias de investigación y docencia– sirvieron para dar cuerpo a esta obra, que resulta fundamental para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación, acaso con menos sobresaltos.

La Universidad Nacional Autónoma de México reconoce el trabajo de los participantes en el seminario, así como el de las instituciones de las cuales forman parte. Su esfuerzo y su talento refrendan el genuino espíritu universitario: la objetividad y el rigor desde donde deseamos contribuir al desarrollo de la nación mexicana mediante el análisis y la discusión informada.

"Por mi raza hablará el espíritu"

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE  
*Rector de la Universidad  
Nacional Autónoma de México*



## Contenido

### Prólogo

*José Luis Calva* \_\_\_\_\_ 11

### Primera sección: Economía política de la política económica

Para democratizar la economía: reflexiones sobre la economía política de la política económica <i>Irma Eréndira Sandoval</i> _____	17
Economía política de la política económica <i>Juan Castaingts Teillary</i> _____	27

### Segunda sección: Democracia *versus* gobierno de elites: implicaciones económicas y sociales

Democracia contra gobierno de elite <i>José Fernández Santillán</i> _____	55
Instituciones y calidad democrática en México <i>César Cansino e Israel Covarrubias</i> _____	67

### Tercera sección: Representatividad democrática: partidos e instituciones públicas

La decreciente representatividad partidista <i>José Antonio Crespo</i> _____	83
Los partidos y los sistemas de partido: mecanismos de representación <i>Silvia Gómez Tagle</i> _____	96

### Cuarta sección: Democracia territorial: federalismo y autonomía municipal

Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México <i>Rodolfo García del Castillo</i> _____	105
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

La libertad municipal y reforma del Estado

*Tonatiuh Guillén López*

121

**Quinta sección: Participación directa de la ciudadanía**

Participación cívica en política

*Jorge Alonso Sánchez*

129

Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas

*Manuel Canto Chac*

140

Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local

*Alicia Ziccardi*

160

**Sexta sección: Medios masivos de comunicación**

Los medios y la democracia

*Leonardo Curzio*

175

**Séptima sección: Reforma institucional y gobernabilidad democrática**

La ilusión reformadora: ¿es un referente o una lógica política?

*Alberto Aziz Nassif*

189

La reforma que no fue y la democracia constitucional

*Francisco Valdés Ugalde*

199

Las correcciones a la democracia representativa

*Jaime Cárdenas*

209

**Octava sección: Coalición democrática para el desarrollo con equidad**

Coalición democrática para el desarrollo con equidad

*versus* gobierno corporativo o de élites

*Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz*

229

**Novena sección: Responsabilidad política de los servidores públicos**

La nueva agenda para el combate a la corrupción en México

*John M. Ackerman*

241

Responsabilidad, corrupción y servidores públicos

*Israel Covarrubias*

248

**Décima sección: Consejo económico y social**

El Consejo Económico y Social:

¿contrapeso ciudadano ante la representación política?

*Luis Ignacio Román Morales y Federico Ledesma Zaldivar*

265



## Prólogo

La democracia es mucho más que un sistema de elecciones libres, equitativas y transparentes. Significa participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas, entre las cuales figuran las políticas económicas, que inciden sobre el empleo y el ingreso, pero también las políticas de salud, educación, seguridad social, infraestructura pública, desarrollo regional, etcétera. Es la participación de la ciudadanía en la deliberación de estos asuntos –directamente o a través de sus representantes– el contenido sustantivo de la democracia.

Para el México de hoy, cuya pobreza institucional es dramática, no sólo se trata del pasaje a la democracia real, donde efectivamente se escuchen y tomen en cuenta las aspiraciones y las necesidades de los mexicanos. Se trata, además, de forjar una gobernabilidad para el desarrollo, porque la democracia –como parte de su valor intrínseco– constituye también una poderosa palanca para construir una economía moderna, dinámica y competitiva, así como una sociedad más equitativa y cohesionada.

Hace dos décadas, el brillante economista latinoamericano Carlos Díaz-Alejandro en su trascendente artículo *Goodbye Financial Repression, Hello Financial Crash* (1985), considerado un clásico de la literatura financiera, escribió: "La democracia, cualesquiera que sean sus virtudes más fundamentales, es un importante insumo técnico para un sistema financiero interno sano". El desaparecido colega consideraba –como obra factible de la democracia– la creación de un marco jurídico e institucional para la sana regulación del sistema financiero, resguardando los intereses generales de la economía nacional –en vez de proteger sólo los intereses especiales de los banqueros–, además de la realización de una efectiva supervisión del Congreso sobre las agencias reguladoras, desde luego bajo un régimen de independencia real entre los poderes del Estado.

Dos décadas después, en una acuciosa investigación sobre "Equidad y desarrollo", que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, el Banco Mundial encuentra que la democracia es factor determinante de una economía eficiente y dinámica. "Para prosperar –señala– una sociedad debe crear incentivos que hagan que la gran mayoría de la población opte por la inversión y la innovación.

## Prólogo

Sin embargo, un conjunto equitativo de instituciones económicas sólo aparecerá cuando la distribución del poder no sea altamente desigual y en situaciones en que haya limitaciones al ejercicio del poder por parte de quienes ocupan cargos políticos". De esta manera, la democracia es reconocida también por su relevancia para el desarrollo económico.

*Contrario sensu*, como ocurre en México y muchos países de América Latina, "un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y mecanismos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia", observa también el Banco Mundial. Y estas instituciones inequitativas traen consigo costos económicos, al generar distorsiones o fallas de mercado que obstruyen la asignación eficiente de los recursos productivos. De hecho, el Banco Mundial encuentra que "los mercados de los países en desarrollo presentan muchas deficiencias" y considera probable que tales deficiencias "no se produzcan por accidente, sino porque tienen el efecto de distribuir los ingresos o el poder de manera determinada".

Ahora bien, puesto que las instituciones determinan las reglas del juego y los incentivos para las actividades económicas, cuando son sustantivamente inequitativas —favoreciendo intereses especiales—, resultan perjudiciales para la mayor parte de los agentes económicos —empresarios, asalariados y trabajadores por su cuenta—, de manera que afectan negativamente el desarrollo de la economía nacional en su conjunto. Esto es también reconocido por el Banco Mundial, en singular y notorio tránsito hacia el posconsenso de Washington: "La desigualdad de poder conduce al establecimiento de instituciones que perpetúan las desigualdades en cuanto a poder, condición social y riqueza, y suelen ser perjudiciales para la inversión, la innovación y la voluntad de asumir riesgos en que se basa el crecimiento a largo plazo". En consecuencia, se genera un binomio perverso de inefficiencia económica e inequidad, donde la cobija de la riqueza nacional (el PIB per cápita) no crece, pero se jala para un sólo lado (es decir, la distribución del ingreso se modifica en favor de los que más tienen), como ha ocurrido en México bajo el modelo neoliberal.

Para escapar de este binomio perverso de inefficiencia e inequidad y encontrar los caminos del crecimiento económico sostenido con equidad, la construcción de una institucionalidad democrática es factor esencial, porque en economía no existen fórmulas únicas, sino disyuntivas de políticas públicas que afectan desigualmente a las ramas de la economía, a los grupos sociales y al desempeño general del sistema económico. De allí la importancia de contar con instituciones que realmente encarnen los intereses generales de la nación y no sólo sirvan a intereses especiales.

Desde una perspectiva general, la noción de complementariedad y equilibrio entre el mercado y el Estado arranca del reconocimiento dual de que si bien los mercados presentan fallas que deben ser atemperadas o corregidas por el Estado; la intervención gubernamental presenta también fallas que deben ser atemperadas o corregidas mediante reformas que eleven la eficiencia de las instituciones públicas.

En los países subdesarrollados ambos tipos de fallas suelen ser considerablemente mayores que en los países industrializados: tenemos mercados incompletos e imperfectos (es decir, segmentados,

oligopólicos, con información deficiente y asimétrica); y tenemos instituciones públicas igualmente incompletas e imperfectas. "Muchos de los países en vías de desarrollo —escribió el economista ortodoxo Deepak Lal (*The Poverty of Development Economics*, Londres, IEA, H. Paperback 16, 1983, citado por R. Wade *El mercado dirigido*, México, FCE, 1999)— se asemejan más, en su funcionamiento oficial, a las rapaces e ineficientes naciones-estados de la Europa de los siglos XVII y XVIII, gobernadas para el enriquecimiento personal de sus gobernantes". Tres décadas antes, el reconocido fundador de la teoría del desarrollo y premio Nobel de Economía 1979, Arthur Lewis había escrito: "En la mayoría de los países, ya sean los funcionarios civiles, los políticos, o ambos, se consideran con derecho a hacer fortunas mediante el cohecho, el peculado, el nepotismo o mediante contratos que los favorezcan". "En 1800, la vida pública de la Gran Bretaña estaba tan corrompida como la de otros países"; y es "una especie de rompecabezas descubrir cómo pudieron hacerse desaparecer estas prácticas en el curso del siglo XIX" (W. A. Lewis, *Teoría del desarrollo económico*, México, FCE, 1958). Con relación a Inglaterra, es indudable que las ideas de la Ilustración, la presión externa sentida fuertemente a raíz de la guerra de Crimea, la necesidad de una burocracia más eficiente y funcional al emergente capitalismo industrial, así como la alternancia de partidos en el gobierno que se produjo desde fines del siglo XVIII, obraron conjuntamente en favor de un Estado más eficiente.

Sin embargo, cualesquiera que hayan sido sus móviles y trayectorias particulares, durante el siglo XIX "todas las naciones que cuentan hoy con una firme tradición industrial comenzaron a establecer modernas burocracias profesionales" e instituciones públicas razonablemente eficientes; y, más recientemente, "muchos países de Asia oriental [Corea del Sur, Taiwán, etcétera], han transformado unas burocracias débiles, corruptas y basadas en el clientelismo político en sistemas que funcionan razonablemente bien", concluyó el staff del Banco Mundial en su acuciosa indagación sobre "El Estado en un mundo en transformación", que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*.

Ciertamente, cada país ha seguido su propio camino para elevar la eficiencia de sus instituciones públicas. Sin embargo, la gran mayoría de los modernos estados industriales (incluidos los de nueva industrialización) tienen notables características institucionales comunes, que resumiremos brevemente, a manera de reflejo invertido de nuestra pobreza institucional.

En *primer lugar*, dichos estados han establecido un verdadero *servicio civil de carrera*, cuyos rasgos fundamentales son: 1) un sistema transparente de acceso a los cargos públicos basado en la calificación profesional (mediante concursos abiertos) y no en el favoritismo; 2) un régimen de ascensos dentro de la estructura jerárquica basado también en los méritos; y 3) una remuneración suficiente (pero no excesiva), correspondiente a la calificación profesional.

En *segundo lugar*, la experiencia internacional indica que la eficiencia del Estado resulta mayor cuanto más efectivo es el sistema de *pesos y contrapesos*, cuyo componente primordial estriba en la auténtica separación de los poderes (Legislativo, Judicial y Ejecutivo).

En *tercer lugar*, la realización de elecciones verdaderamente libres, equitativas y transparentes —como institución nodal de la democracia representativa— permite el arbitraje directo

## Prólogo

de los electores sobre la eficacia de los programas de gobierno y la eficiencia de los servidores públicos.

En *cuarto lugar*, un sistema efectivo de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social en todos los niveles de gobierno es crucial para asegurar la probidad de los funcionarios y la erradicación de la corrupción y la impunidad.

En *quinto lugar*, la existencia de medios masivos de comunicación independientes, plurales y en régimen de libre competencia, contribuye de manera relevante a la vigilancia de los poderes del Estado.

En *sexto lugar*, la gestión autónoma de los asuntos locales —por los gobiernos estatales o provinciales y municipales— eleva la eficiencia general del sistema.

En *séptimo lugar*, las instituciones funcionan mejor cuanto más amplios son los cauces de expresión y participación directa de la ciudadanía en las decisiones públicas. Tratándose de programas específicos o comunitarios, se consigue mayor eficiencia mediante la participación directa de los beneficiarios en su diseño, ejecución y supervisión.

Como puede inferirse, la reforma de nuestras instituciones públicas constituye una urgente tarea para construir una sociedad más cohesionada y una economía más dinámica y competitiva. No sólo estamos lejos de contar con un Estado eficiente sino que —a la luz de los sucesos de 2005 y 2006— parece que caminamos hacia atrás.

Sin duda, las reflexiones anteriores adolecen del marcado sesgo de mi disciplina profesional: la economía. Con un enfoque multidisciplinario, los trabajos de investigación que integran este libro, escritos por destacados científicos sociales de disciplinas abocadas a las materias de estudio (polítólogos, sociólogos, antropólogos, juristas, historiadores y profesionales de la administración pública), abordan con notable rigor metodológico la compleja problemática de la democracia y la gobernabilidad para el desarrollo. Así, relevantes y críticos aspectos de nuestro sistema político son analizados con sólidos referentes teóricos y empíricos, en un ejercicio que explora los caminos factibles para la construcción de un régimen realmente democrático, que fortalezca la cohesión social y favorezca el desarrollo general de la nación.

José Luis Calva



Primera sección  
Economía política de la política económica





## Para democratizar la economía: reflexiones sobre la economía política de la política económica

*Irma Eréndira Sandoval\**

Cuando se analiza la economía política de las políticas económicas hegemónicas la mayoría de las críticas al neoliberalismo en América Latina defienden la importancia de la intervención estatal en la economía. Argumentan que en tanto la dirección de la economía sea dejada en manos del mercado, las sociedades latinoamericanas continuarán siendo altamente vulnerables a las fluctuaciones del mercado y a los colapsos resultantes de la economía internacional. El problema con tales interpretaciones es que a ellas subyace la idea de que las políticas económicas neoliberales equivalen al unilateral retiro del Estado en la economía. Sin embargo, el debate central en torno al neoliberalismo, en particular a la luz de este seminario nacional con vistas a definir alternativas a los grandes problemas del país, no tendría por qué centrarse en discutir si el Estado debe intervenir o no sino en evaluar la *direccionalidad* de su permanente intervención.

En la ciencia política tradicional, la ola de reformas neoliberales ocurridas durante las recientes décadas generalmente ha sido presentada como la convergencia de dos diferentes procesos. Por un lado la desarticulación de los estados intervencionistas y su reemplazo por aparatos estatales “mínimos” o en retiro (Strange, 1996; Van Creveld, 1999); por otro, la eliminación de las coaliciones políticas generadoras de lo que en la literatura de habla inglesa ha sido denominado como el *rent-seeking behavior* o la captura del Estado por coaliciones “populistas” (Krueger, 1990). Con el modelo neoliberal, estas coaliciones habrían sido remplazadas por grupos de expertos y tecnócratas autónomos, formados al margen de cualquier interés político o de clase, a los cuales se atribuía el éxito del adelgazado Estado neoliberal (Waterbury, 1992; Domínguez, 1997).

En la actualidad ambas explicaciones no pasan la más mínima de las pruebas. Primero porque el éxito neoliberal fue una mera quimera, así lo constatan los exorbitantes niveles de pobreza infantil en México, que de acuerdo con un reciente estudio de la Unicef hoy llegan a 27.7% de la población

\* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM.

total. Segundo porque las experiencias de mercado impulsadas en las pasadas dos décadas no han llevado al unilateral retiro del Estado de la economía sino, por el contrario, han implicado una clara reconfiguración y una fundamental reorientación de su rol en materia económica. Y tercero porque las reformas neoliberales detenidas en el trípode privatización-desregulación-liberalización no se han visto acompañadas de una mayor autonomía del Estado respecto de los grupos de interés, pues bajo el neoliberalismo han aparecido nuevas coaliciones rentistas (*distributional coalitions*, en la terminología de Mancur Olson, 1989) articuladas alrededor de importantes compromisos políticos.

Bajo el neoliberalismo la acción de un Estado altamente intervencionista en materia económica ha permanecido y en muchos casos se ha fortalecido. Por ejemplo, el ingreso de México al GATT en 1986, los pactos económicos impulsados por el presidente De la Madrid en 1987, los procesos de privatización de la década de los noventa, y destacadamente la negociación y firma del TLCAN en 1994, entre otras importantes decisiones de política económica han requerido todas de un poderoso aparato estatal. Por ello es necesario asumir el examen del *intervencionismo neoliberal* con objeto de determinar la forma en que dicha intervención ha ido cambiando a lo largo del tiempo en los diversos modelos de acumulación implementados y a la par de los profundos cambios políticos experimentados en el contexto de la reforma del Estado.

Aunque el neoliberalismo es generalmente definido como un proyecto económico con implicaciones políticas, el argumento central aquí voltea los términos de la ecuación y plantea que el neoliberalismo es fundamentalmente un proyecto político con consecuencias económicas que en México se traducen en una palpable debilidad estructural para alcanzar un crecimiento sostenido con equidad.

El poder político distribuido a través de las reformas económicas neoliberales difícilmente puede ser exagerado. El arribo del modelo neoliberal definitivamente cimentó una nueva relación política entre el partido de Estado y los grandes conglomerados financieros. Sin embargo, esta alianza no emergió como una consecuencia automática de los procesos de reforma económica. Por el contrario, la nueva coalición tuvo que ser construida sobre la base de beneficios cuidadosamente distribuidos entre algunos grupos empresariales y sectores políticos participantes de la reforma neoliberal. El valor estratégico de esta nueva alianza se hizo más que explícito en "el banquete de los millones" cuando en febrero de 1993 el entonces presidente Salinas de Gortari organizó una exclusiva cena con los 27 hombres de negocios más ricos del país, la mayoría de los cuales habían sido beneficiarios directos de las privatizaciones bancarias, y les solicitó a cada uno un *donativo* de 25 millones de dólares para la campaña presidencial de 1994. Ese mismo año a la sombra de esta gran coalición, destacados políticos y miembros de los más grandes grupos industriales y financieros habían empezado a practicar el préstamo de cientos de millones de dólares entre ellos mismos para proyectos productivos, muchos de ellos inexistentes. Estos préstamos fueron utilizados para amasar inmensas fortunas personales, así como para cumplir con la solicitud presidencial y financiar las campañas de los candidatos del partido oficial durante la elección presidencial de ese año. Éste es el verdadero origen político del Fobaproa.

Irma Eréndira Sandoval

Un ejemplo conspicuo de este intervencionismo neoliberal se manifiesta con claridad en el manejo y gestión del sistema bancario. La evolución de las políticas públicas del sector bancario puede ser explicada por la variación en las estrategias políticas de una nueva coalición gobernante cuyo propósito central ha sido reorientar el aparato estatal de acuerdo con las necesidades contemporáneas del capital financiero. Esta coalición se compone de nuevos conglomerados industriales-financieros vinculados a los mercados internacionales, funcionarios públicos ligados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y nuevas *camarillas* políticas que con un abierto pragmatismo han empujado aquellas políticas públicas que mejor correspondan a sus intereses particulares en cada momento. Cuando se trató de liberalizar se liberalizó, cuando se necesitó vender se reprivatizó, cuando se necesitó comprar se salvó a los banqueros a través del Fobaproa, y cuando fue imperativo volver a vender, esta vez a los inversionistas internacionales, se ajustó la Constitución y se extranjerizó la banca en México.

## I

En general se acepta que hemos dando grandes pasos en la agenda política de la transición democrática. En realidad ello es una verdad a medias pues entre más avanzamos, la brecha entre lo real y lo ideal en materia de la consolidación democrática se ha ido ensanchando y nuevos ingredientes se han ido sumando a la agenda de la transición política. En estos últimos años hemos sido testigos de que un régimen de tan añejas raíces como lo fue el autoritario sistema de partido de Estado, con sus oprobiosas prácticas de defraudación de la voluntad popular, de clientelismo, de corporativismo, de sujeción a los poderes fácticos y de supeditación del bien público a intereses privados, no ha sido un actor fácil de desmantelar.

Existe un acuerdo general alrededor de la idea de que la transparencia es una condición *sine qua non* para el desarrollo de la democracia. Efectivamente la transparencia se encuentra vinculada al desenvolvimiento de la reforma del Estado como uno de los elementos fundamentales de las dinámicas de la transición política. No podemos concebir un Estado democrático que merezca tal denominación, si además de contar con elecciones libres y equitativas no procura el ejercicio de la rendición de cuentas a través de mecanismos de transparencia e información gubernamental.

Un dato interesante aquí es la generalización a escala global de distintas leyes de acceso a la información. Hace tan sólo 20 años únicamente 10 naciones contaban con leyes que garantizaban a sus ciudadanos el derecho de acceder a información pública y gubernamental. Desde entonces a la fecha 52 naciones más han aprobado leyes de acceso a la información y el dato más reciente arroja un total de 62 países con leyes de este tipo. Los países que han signado esta clase de instrumentos abarcan una gran variedad de naciones, en los cinco continentes. Angola, Zimbabwe, India, Inglaterra, Perú, Turquía, Suiza y desde luego México son algunos ejemplos que muestran la gran diversidad de naciones que tan sólo en el último lustro han aprobado sus propias leyes de acceso a la información.

Parafraseando a Carlos Marx podríamos decir que un fantasma recorre el mundo: el fantasma de la transparencia.

En las campañas políticas a la presidencia que se desarrollan hoy en México la mayoría de los precandidatos demandan un mayor acceso a la información en materia de financiamiento y uso de recursos públicos por parte de los partidos políticos. Ante éstos y otros desafíos la solución que siempre se ha propuesto como medida crucial de combate a la corrupción, a los errores y a los abusos gubernamentales ha sido siempre la transparencia. En nuestros días nadie se pronuncia públicamente en contra de la transparencia.

Incluso fue notable la respuesta que se dio ante el embate contra la Ley de Acceso a la Información que se gestó en días recientes cuando el senador Fauzi Hamdan propuso una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, para abrir la posibilidad de que las autoridades públicas federales interpusieran recursos de apelación contra las resoluciones de la autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, esto es, el IFAI, favorables a los particulares y "tomadas en exceso de sus atribuciones".

Por eso decíamos que la transparencia puede ser comparada al recorrer de un espectro fantasmal que por su novedad atrae a muchos pero que simultáneamente y por su misma naturaleza también es repelido por otros. En general el gran consenso en favor de la transparencia empieza a tambalearse cuando trasladamos la discusión desde el terreno político y discursivo hacia el ámbito económico y en particular hacia las esferas del manejo financiero caracterizadas por tradiciones de opacidad muy marcada. El ejemplo clásico que dentro de las instituciones monetarias problematiza las fronteras de la transparencia es el relativo al manejo de los bancos centrales.

Los argumentos que enfatizan en las desventajas sobre las ventajas de la aplicación de mecanismos que mejoren la transparencia en la provisión de información a los distintos agentes de la economía se centran en la premisa de la división entre el manejo tecnócrata y el manejo político de las variables económicas. Tradicionalmente se señala que debe haber un cierto aislamiento de los expertos económicos para conducir con eficiencia y efectividad el manejo de las variables económicas.

Se señala que las variables macroeconómicas deben estar a salvo de los vaivenes políticos y se pregunta con asombro si es viable que un pueblo indocto en asuntos monetarios incida en el manejo de las tasas de interés. También se señala que muchas veces los mercados reaccionan intempestivamente ante la publicación de una mayor cantidad de información que magnifique cualquier ruido. Es precisamente en este discurso de donde surge la necesidad de dotar con autonomía a los bancos centrales, por ejemplo.

Sin embargo darle autonomía al banco central y en general a las instituciones financieras implica también otorgar amplia libertad de acción a aquellos que controlan la institución para que actúen de acuerdo con su propia intuición, privilegiando los objetivos fijados por ellos mismos. David Stasavage (2003) de la London School of Economics sostiene que la delegación de poder político a burócratas tecnócratas puede resultar en un incentivo de actuación oportunista e irresponsable si éstos no son sometidos a un estricto régimen de rendición de cuentas.

Bureaucratic delegation poses potential problems [...] to the extent that it involves handing power to unelected officials who may themselves face incentives to pursue policies that serve narrow, private goals rather than the interests of the public at large [...] [It is necessary] to make bureaucratic activities transparent [and...] bureaucrats accountable to elected politicians. The type of transparency I [propose here] involves public release by bureaucrats of information that they use to make decisions –in the case of central banks this refers to public dissemination of their economic forecasts.

Efectivamente, el asunto de la diseminación pública de las variables económicas que Stasavage señala es crucial. Por ejemplo en la VIII Reunión de Comunicación de Banca Central organizada por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos en Cartagena de Indias, Colombia, las preguntas tensión del encuentro versaban sobre si los bancos centrales debían o no publicar y difundir pronósticos sobre ciertas variables macroeconómicas; sobre si debían o no hacerse públicas las minutas de las deliberaciones de política monetaria de las juntas de gobierno de los bancos centrales. De ofrecerse una respuesta afirmativa a estas preguntas se debatía sobre el rezago óptimo para dar a conocer tales minutas y sobre el mejor canal y la mejor forma de hacer pública esta valiosa información.

Todas estas cuestiones son válidas y ello nos lleva a plantearnos la pregunta de hasta dónde deben llegar las fronteras de la transparencia en los procesos de transición democrática y a interrogarnos sobre si en materia de conducción económica las directrices tecnócratas deberían mantenerse al margen de esta gran ola de transparencia que recorre el mundo.

Al menos resulta llamativa la forma en que para los asuntos de apariencia meramente política se demandan mayores niveles de transparencia y se exigen volúmenes de información cada vez mayores y en cambio en los asuntos vinculados a temáticas tradicionalmente entendidas como meramente económicas se debate cuál es el grado de transparencia que se puede *tolerar* o los grados de transparencia que pueden ser *asimilados* por los agentes del mercado.

Sin embargo, es necesario consolidar la transición democrática a través de mayores y mejores mecanismos de transparencia en el plano económico y social. Recientemente David Ibarra (2005) ha señalado con agudeza que es necesario democratizar la política económica:

Tirios y troyanos se felicitan, con razón, por los progresos alcanzados en la modernización de las instituciones políticas, la nitidez de los procesos electorales, el fortalecimiento de los partidos o la intensificación de la competencia por el voto ciudadano. Pero prácticamente no hay alusión alguna a la democratización de la política económica que sigue diseñándose en cenáculos institucionales clausurados a la participación ciudadana y a los órganos de mediación política de los agentes productivos. (p. 48)

Además, los progresos en relación con las instituciones políticas deben ser puestos en perspectiva. Por ejemplo, la reciente aprobación de las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la

Ley Federal de Telecomunicaciones pone de manifiesto que al régimen de partido de Estado no le ha sido para nada ajena la consolidación de un proyecto bipartidista PRI-PAN en el país. En realidad éste ha sido un escenario político inmejorable para el régimen del partido de Estado desplazado electoralmente en el año 2000.

La alternancia electoral le ha venido como anillo al dedo a un sistema que está acostumbrado al *gatopardismo*, a que “las cosas cambien para que todo siga igual”. En este sentido son notables las recientes declaraciones de Vicente Fox cuando en plena campaña electoral ha señalado que es necesario continuar con el actual sistema económico: “no hay que quitarle las espuelas al caballo, el caballo de México es bueno y va a llevarnos muy lejos; cambiemos al jinete, eso es democrático, mandémoslo a descansar y a montar a caballo allá en San Cristóbal... pero démosle tiempo al sistema económico para que éste cuaje”.

Esta declaración prueba que dados los enfoques comunes en materia económico-social entre las cúpulas del PRI y del PAN, la alternancia electoral de ningún modo ha significado un desafío de fondo para el régimen globalmente considerado. De forma errada el presidente constitucional en funciones hace campaña electoral y llama a consolidar el proyecto económico neoliberal. Pero lo que no advierte el presidente es que la gran mayoría de los ciudadanos en el año 2000 no dieron su voto sólo contra el autoritarismo político imperante que en ese momento se encarnaba en el PRI, sino también contra la miseria y el desempleo, contra el desmantelamiento de la planta productiva nacional, contra la destrucción del campo, contra la quiebra de vastos sectores productivos, contra la desaparición de generaciones enteras de empresarios, contra la opacidad financiera. En suma el mandato ciudadano también fue un voto contra el neoliberalismo que hoy tanto el PRI como el PAN se empeñan en remozar.

## II

Finalmente, a estas reflexiones es necesario agregar que del mismo modo en que la alternancia electoral es una condición fundamental para el avance democrático, sin que de ninguna manera ésta constituya el único propósito de la transición democratizadora, la transparencia por sí misma no resuelve el déficit tan acusado en materia de rendición de cuentas que el país actualmente experimenta. La transparencia no debiera ser vista como un fin en sí mismo, sino como un medio para el combate de la corrupción y para el establecimiento de un verdadero régimen de rendición de cuentas. Por ello lo que necesitamos es una transparencia democratizadora.

Entre los desafíos más importantes para futuro de la transparencia podemos considerar los siguientes tres casos.

1. ) Ante la generalización explosiva de mecanismos en pro de la transparencia como las de acceso a la información, en el ámbito internacional también ha existido la multiplicación de *leyes sombra*

o artilugios informales para evadir las leyes de transparencia. Algunas veces aquellos gobiernos o dependencias gubernamentales que no comparten el compromiso con la transparencia han buscado evadir las leyes formales de acceso a la información utilizando procedimientos informales de comunicación y de registro de información.

La experiencia de la Ley de Procedimientos Administrativos en Estados Unidos es un ejemplo importante en este sentido. Debido a la complejidad de los procedimientos administrativos que esta ley impone para la formulación de reglamentos formales, las dependencias gubernamentales responden por medio de la utilización de reglamentos informales e *interpretativos*.

El problema con ello es que estos reglamentos no cuentan con los mismos requisitos de transparencia. Aquí tenemos el paradójico resultado de una ley diseñada para transparentar la actuación gubernamental que al mismo tiempo empuja el proceder de los funcionarios públicos hacia la opacidad.

Otro caso relevante lo tenemos en México con el ejemplo del Fobaproa y el IPAB, desde que el IFAI en su sesión del 2 de diciembre de 2003 falló en favor de hacer pública las actas de las reuniones de las juntas de gobierno Fobaproa y el acta de entrega del Fobaproa al IPAB, esta institución dejó de redactar minutas formales de las reuniones y a partir de ese momento sólo se redactan minutas de los acuerdos generales y no de las reuniones de trabajo.

Es decir, una paradoja clara de los logros de la transparencia es el resultado de que algunas veces el manejo político de la transparencia implica menor información formal.

2.) Un segundo reto lo constituye el llamado pluralismo estructural que ha surgido en la administración pública en el mundo. En la medida que el sector público disminuye, las tareas públicas están siendo desarrolladas cada vez más por corporaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, contratistas independientes o entidades paraestatales. Típicamente las leyes de acceso a la información han sido desarrolladas como una forma de controlar al Estado moderno a que Weber dedicara largas horas de estudio. Sin embargo el Estado posmoderno para unos, neoliberal para otros y en definitiva el nuevo Estado intervencionista que hoy se configura, de alguna forma estaría escapándose de las restricciones impuestas por el régimen regulador de las leyes de acceso a la información.

Con la descentralización, privatización y el pluralismo estructural nos encontramos ante la paradójica situación de estar siendo inundados por una ola ante la cual los gobiernos han encontrado una forma de salirse por la puerta trasera. Ello plantea un gran desafío para la transparencia y en particular como decíamos más arriba para la transparencia económica y financiera. Una solución en línea con la transparencia democratizadora podría ser la extensión del alcance de las leyes de acceso a la información por encima y más allá del sector público. En este mismo sentido, la aprobación de una modificación a nuestra Ley de Acceso a la Información en el Senado mexicano el 30 de marzo de 2005 permite que los *fideicomisos* o fundaciones que reciban dinero público y privado sean sujetos de escrutinio público lo cual deja sin efecto el llamado secreto fiduciario, y sin duda constituye un paso crucial en la dirección correcta.

3. ) Finalmente un tercer desafío está vinculado a la promoción de una *transparencia democratizadora* que se encuentra en el uso generalizado de los mecanismos de transparencia y en particular de las leyes de acceso a la información en todos los países y dentro de cada nación a través de los más vastos sectores de la población.

Recientemente se realizó un estudio internacional que aplicó una encuesta piloto en cinco países: Armenia, Bulgaria, Macedonia, Perú y Sudáfrica. El resultado llama la atención, porque a pesar de que ni Armenia ni Macedonia cuentan con leyes de acceso a la información gubernamental, la encuesta no arrojó ninguna diferencia sustancial entre estos cinco países en términos de las posibilidades de acceso a la información pública. Incluso en algunos casos concretos los países sin este tipo de provisiones legales tuvieron mejores resultados en términos de atención a las solicitudes que los países con leyes de acceso a la información. Por ejemplo, 41% de las solicitudes fueron atendidas en Armenia en comparación con 23% de las atenciones atendidas en Bulgaria.

Estos datos podrían ser leídos en términos pesimistas y optimistas. En primer lugar podría ser preocupante que la transparencia y en particular las leyes de acceso a la información no estén cumpliendo con su tarea básica: es decir, ofrecer información útil y necesaria para auspiciar la gobernabilidad en los países que signan estos instrumentos en pro de la transparencia. Sin embargo, el hecho de que países con y sin normas legales que obliguen a los gobiernos a proveer información tengan un similar nivel de efectividad podría señalar que la adopción de una ley de acceso a la información no tiene por qué ser vista como una amenaza a las autoridades públicas, puesto que éstas ya han venido practicando un grado importante de apertura de la información en su ejercicio público.

En el ámbito nacional el reto es la superación de los índices que arrojan la concentración de los usuarios de la Ley Federal de Acceso a la Información en el Distrito Federal y entre los sectores académicos, empresariales y de los medios de comunicación. Es necesaria una activa promoción por parte de los gobiernos y las comisiones de acceso a la información estatales de la utilización de la ley federal y sobre todo de las leyes estatales, por parte de los más diversos actores sociales. Con ello la transparencia podría estar en condiciones de convertirse en una herramienta efectiva para el control de los sectores de poder público y privado y apuntaría hacia la dirección de una transparencia democratizadora para el mejoramiento de la rendición de cuentas gubernamental.

## Conclusión

En estas reflexiones he querido argumentar en favor de una franca profundización de la transparencia y de los mecanismos de rendición de cuentas democráticos, en particular en las instituciones monetarias y financieras. Tal planteamiento recoge desde luego las reflexiones que vinculan la transparencia y la rendición de cuentas con la democracia y con los beneficios de carácter político, pero también sostiene que a mayores niveles de transparencia las instituciones monetarias también arrojan mejores resultados en términos económicos, pues como las experiencias de la privatización

Irma Eréndira Sandoval

bancaria y el rescate del Fobaproa-IPAB lo prueban, la opacidad es un caldo de cultivo ideal para el desarrollo del llamado riesgo moral.

Un análisis cuidadoso de la economía política de las actuales políticas económicas nos lleva a descubrir que sus efectos no son de ninguna forma neutrales, existe una continua presencia de ganadores y perdedores que emergen de la aplicación de las políticas económicas neoliberales. Desde el siglo XIX David Ricardo nos dijo que la economía era la ciencia del análisis de los efectos sociales de la distribución de la renta.

El análisis contemporáneo de las políticas económicas, en particular de las políticas económicas neoliberales, no puede pasar por alto esta importante enseñanza. Debemos priorizar el estudio de las consideraciones distributivas en el caso de las políticas económicas detenidas en el trípode de la liberalización, la privatización y la desregulación. En el mismo sentido que las asimetrías entre los grupos de interés se basan de forma clara en las diferencias que emergen entre ellos a partir de su posición en el mercado, las coaliciones societales generalmente se trasforman en "coaliciones distributivas" (Schamis, 2006), en tanto que estos grupos buscan las rentas concomitantes al mercado con objeto de robustecer su poder tanto en la arena mercantil como en la arena política. Sobre esta base analítica de la operación de mecanismos distributivos de las rentas, el aparato conceptual de la escuela de la autonomía del Estado se vuelve insostenible, pues el desarrollo de la política economía neoliberal expresa la tendencia a la coincidencia de las lógicas de las élites económicas y políticas.

Asimismo el rentismo que la literatura neoclásica típicamente consagra a los regímenes reguladores e intervencionistas, se observa perfectamente funcional para la implementación de las políticas económicas neoliberales. Como ha quedado demostrado en la experiencia mexicana, en su desarrollo y aplicación tales políticas liberalizadoras pueden llegar a generar incentivos para el llamado *rent-seeking behavior* y la generación del riesgo moral.

Es importante aclarar que no se trata solamente de un factor voluntarista en el sentido de que los *actores económicos* favorecedores de los procesos de reformas de mercado se organicen alrededor de cálculos de distribución de rentas de corto plazo, o que simplemente éstos se confabulen con los sectores gubernamentales que empujan las reformas neoliberales con objeto de conseguir que sus preferencias en el mercado puedan verse reflejadas en determinadas políticas económicas, sino que también, por su misma naturaleza, ciertas combinaciones de políticas económicas liberalizadoras o neoliberales, tienden a concentrar sus beneficios en una pequeña coalición de sectores *ganadores* e inclinándose a la dispersión de los costos entre un mayor número de sectores y actores participantes de ellas. Ello empuja hacia un funcionamiento que se aleja de los resultados económicos óptimos, cuya consecuencia final en el largo plazo es la generación de rentas listas a ser apropiadas fácilmente por las coaliciones distributivas ganadoras.

Por todo lo anterior podemos sostener que el desenvolvimiento del esquema neoliberal en México no ha implicado un repliegue sino una reconfiguración del Estado en materia económica. Asimismo, la hipotética desaparición de los grupos de interés bajo el neoliberalismo se ha visto impo-

sibilitada por el surgimiento de nuevas coaliciones rentistas y grupos de interés articulados alrededor de renovados compromisos políticos.

## Bibliografía

- Ackerman John y Sandoval Irma, 2005, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Instituto Federal de Acceso a la Información, Colección Cuadernos de Transparencia núm. 7, agosto 2005.
- , 2006 "The Global Explosion of Freedom of Information Laws" en *Administrative Law Review*, vol. 58 núm. 1, invierno, 2006, 85-130 pp.
- Domínguez, Jorge, 1997, *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania State University Press.
- Ibarra, David, 2005, "Transición y cambio institucional", *Nexos*, septiembre 2005, pp. 45-53.
- Krueger, Anne O., 1974, "The Political Economy of Rent Seeking Society", *The American Economic Review*, Chicago, junio 1974, pp. 292-303.
- La Jornada*, "Insiste Fox en 'no descubrir la rueda' en materia económica", 25 de abril de 2006, p. 21.
- Olson, Mancur, 1989, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.
- Open Society Institute, 2004, *Justice Initiative Access to Information Monitoring Tool: "Report from a Five Country Pilot Study"*, septiembre 2004.
- Sandoval, Irma E., 2005, "Intervencionismo Neoliberal y Desregulación Financiera: Evolución Institucional del Sector Bancario en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVII, núm. 3, pp. 593-631.
- Schamis, Héctor, 1999, "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America", *World Politics* 51, enero 1999, pp. 236-268.
- Stasavage, David, 2003, "Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Monetary Institutions", *American Journal of Political Science*, vol. 47, núm. 3, julio 2003, p. 389.
- Strange, Susan, 1996, *The Retreat of the State*, Cambridge University Press.
- Van Creveld, 1999, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press.
- Waterbury, John, 1992, "The heart of the matter? Public enterprise and the Adjustment Process", en *The Politics of the Economic Adjustment*, ed. Stephan Haggard et al. Princeton, Princeton University Press.



## Economía política de la política económica

*Juan Castaingts Teillary\**

Normalmente cuando se habla de política económica, se habla de los instrumentos de la misma: tasas de interés, tasa de cambio, tasa salarial, impuestos, gasto público, subsidios, déficit público, tarifas arancelarias, oferta monetaria, etcétera, pero de hecho todos estos instrumentos no son sino una parte de un todo mucho más vasto en el que interviene lo social, lo político y lo cultural, además de lo económico.

La visión economicista de la política económica suele quedarse en la presentación de los instrumentos de la misma y sus posibles repercusiones. El economicismo se olvida con frecuencia del entorno sociopolítico en que se realiza la política económica. Las posiciones no economicistas acentúan los elementos políticos y sociales de la política económica pero, en general, sus análisis se dividen en dos partes: la parte sociopolítica y la económica, que suelen presentarse como dos estancos aislados y con pocas conexiones analíticas. Este trabajo pretende ofrecer las premisas de una vía que permita analizar como un todo articulado los aspectos sociales y políticos de la política económica. La política económica es con mucho el resultado de una correlación de fuerzas y estas fuerzas se expresan en lo que en este artículo se denomina campo. En pocas palabras, se trata de inducir los prolegómenos de una economía política de la política económica.

El operador lógico que se usará es el que corresponde al concepto de campo y arena proveniente de la antropología política de Víctor Turner. A la presentación de dichos conceptos se dedicará la primera parte de este artículo. Las instituciones son claves, pero como el concepto de institución ha tenido múltiples interpretaciones, se ha considerado conveniente hacer también en esta primera parte del artículo una presentación sobre qué se entenderá por institución.

En la segunda parte se presenta el concepto de campo económico y su uso en el análisis de las políticas económicas. En un primer apartado se muestra un cuadrante en el que se encuentran dos cosmovisiones que son fundamentales: la del Estado y la del gasto público.

\* Profesor investigador del Departamento de Economía y del Doctorado en ciencias antropológicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

En un segundo apartado se hace una relación de las aportaciones de la escuela regulacionista francesa a la escuela estructuralista mexicana, para integrarlas en una nueva estructura analítica ligada a los conceptos de campo y arena de la primera parte.

Finalmente, en un tercer apartado se usan los conceptos anteriores para presentar el conflicto distributivo que se da alrededor del gasto público y que en ocasiones se convierte en arena.<sup>1</sup>

## Formalización esquemática de conceptos

En principio es conveniente realizar una presentación esquemática de los conceptos de campo, arena y drama social.<sup>2</sup>

### El concepto de campo

Un campo es un espacio social y/o físico en el que se encuentran involucrados actores, relaciones y reglas.

Los actores son personas o grupos de interés político y económico que se hacen presentes y se enfrentan para lograr premios o beneficios. Hay un espacio y los actores acuden a él en busca de premios o beneficios.

Para lograr sus beneficios o premios, los diversos actores entran en juego a través de relaciones; estas relaciones pueden ser políticas (de poder) o de tipo mercantil (búsqueda de una ganancia por medio de relaciones productivas y de comercio) o bien, de tipo social (búsqueda de prestigio, reconocimiento, etcétera).

<sup>1</sup> Este trabajo se basa en los conceptos de campo, arena y drama social, que en su versión original provienen del antropólogo Victor Turner.

<sup>2</sup> Para una explicación más amplia de los conceptos de campo, arena y de drama social, véase Juan Castaingts Teillary, "Los mercados como campos y arenas. Hacia una etnoeconomía de los procesos mercantiles", *Revista Alteridades*, México, UAM-Iztapalapa, 2005. Se debe recordar que estos conceptos provienen de Victor Turner, dada la precisión que de los mismos hizo Roberto Varela. En la versión actual estos conceptos han sufrido modificaciones producto de nuestra propia investigación. Varias de las ideas que se encuentran en este artículo ya han sido publicadas en otro artículo denominado "Campos y arenas en el conflicto de la hacienda pública"; se trata de un trabajo publicado en el libro *Economía y política*, t. II, de 2005. Algunas ideas aquí expuestas se encuentran en el capítulo de otro libro de próxima publicación: el artículo se denomina "Campos y arenas en el sistema financiero". En todos estos trabajos se repite con algunas variantes la parte correspondiente a los conceptos de campo y arena. En este artículo la parte correspondiente al juego en los campos y/o arenas es totalmente original este artículo, igual que la segunda parte correspondiente al campo económico, al sistema de cosmovisiones y al modelo de desarrollo económico. El apartado relativo a la arena en el conflicto distributivo es una síntesis modificada de un subíndice del artículo "Campos y arenas en el conflicto de la hacienda pública". En todos estos artículos los conceptos de campo, arena y drama social son los mismos y por ende era obligatorio repetir la exposición de tales conceptos. Aunque conforme pasa el tiempo se les han introducido algunas modificaciones y mejorías.

Juan Castaingts Teillary

En un campo las relaciones entre actores están sujetas a reglas del juego ya que, en la búsqueda de beneficios o premios, no se vale cualquier comportamiento pues el tipo de relaciones que se dan entre los actores se encuentra reglamentado. Tal es el caso de la legislación en una democracia o de las reglas de funcionamiento de los mercados.

Las relaciones reglamentadas para la búsqueda de la obtención de un beneficio, poder o prestigio, no se dan en el vacío sino que sólo se pueden establecer en un espacio social institucionalizado. Las instituciones acogen a los actores, hacen posible el juego, vigilan el cumplimiento de las reglas y castigan a sus infractores.

En el campo la relación entre los actores no es tranquila, todos quieren su beneficio y, por ende, en el campo hay una lucha en la que se usa la fuerza que genera tensiones. Fuerza, tensión y lucha corresponden al funcionamiento normal de todo campo: para eso están las reglas, no para evitar que en la lucha se use la fuerza, sino para reglamentarla; no para evitar las tensiones, sino para impedir que éstas desborden los límites del campo. Cuando las tensiones sobrepasan las reglas y las instituciones, se configuran antagonismos y enfrentamientos, y en ese momento el campo deja lugar a la arena. La arena surge cuando las tensiones desbordan el campo, cuando éstas se polarizan y configuran antagonismos. La resolución del conflicto de la arena implica otros procesos (los que estudió Víctor Turner para las comunidades sin escritura y que denominó drama social); en las sociedades modernas la solución de la arena puede pasar o no por los dramas sociales.

El resultado de las confrontaciones entre el poder monolítico, los programas que le dan sustento y el conjunto de alternativas subversivas es un campo sociocultural. Pueden existir conjuntos sociales coherentes pero los objetivos humanos tienden a establecer un conjunto de oposiciones, por ejemplo, las distintas metáforas que suelen hacerse en una sociedad sobre lo que es bueno o lo qué es malo, o las ideas sobre lo que puede ser adecuado tanto en la actualidad como en el futuro.<sup>3</sup>

Así un campo implica el dominio de ciertos elementos culturales en los que determinados paradigmas son claves, pero las diferencias en torno a dichos paradigmas implican conflicto. Los paradigmas constituyen un conjunto de reglas que conducen a determinados tipos de acción social, los cuales deben favorecerse, y a otros tipos de acción que deben excluirse; el conflicto aparece en función de las reglas de exclusión de determinadas conductas. Todo paradigma tiene una expresión simbólica y por lo tanto los conflictos que se expresan en el interior de un campo suelen tener un fuerte contenido simbólico.

Los conceptos de campo y arena se pueden expresar adecuadamente por medio de dos esquemas; se trata de ampliarlos y generalizarlos, a fin de que estos conceptos sean aplicables a sociedades modernas complejas y, en especial, al conjunto de intercambios (mercantiles o no mercantiles) que se presentan en las sociedades actuales.

<sup>3</sup> Víctor Turner, *Dramas, Fields, and Metaphors*, 1974, p. 14.

Antes de la presentación de los esquemas, conviene señalar que, desde nuestra perspectiva, es posible hacer una relación metafórica entre el concepto de campo de Turner y el concepto de campo proveniente de las matemáticas. En efecto, en éstas se define campo como un conjunto con dos operaciones (suma y multiplicación)<sup>4</sup> las cuales tienen las siguientes propiedades: son cerradas (el producto de ellas es también un miembro del campo), conmutativas y asociativas, y ambas tienen un elemento neutro y un elemento inverso.

La relación con el concepto de campo que se ha venido trabajando es explícita.<sup>5</sup> El campo en Turner es un conjunto de actores que tienen relaciones; éstas corresponden a operaciones sociales que se dan en la competencia por los premios y/o recursos. Como en el concepto matemático, dentro del campo (de Turner), no se vale cualquier tipo de operación, es decir, de acción en busca de premios y recursos ya que en todo campo social algunas acciones se establecen como válidas y otras están prohibidas (por ejemplo, el asesinato, el robo, etcétera). En el campo social hay otras propiedades que no tienen por qué ser similares a las definidas por la matemática. La similitud entre el campo matemático y el social es clara, ya que en ambos existe un conjunto (números en un caso, actores en el otro); hay operaciones definidas (acciones sociales posibles en un caso, suma y multiplicación en el otro); y propiedades, que son diferentes en ambas materias pero que corresponden a características de las operaciones suma y multiplicación de un lado y a las características de las acciones sociales y de sus resultados del otro.

Se puede pasar ahora a ver los esquemas propuestos. El primer esquema expresa el concepto de campo; se encuentran los tres principales elementos que se hallan en éste: actores, relaciones y reglas. Nótese que las reglas, siguiendo la metáfora matemática, son las propiedades que deben guardar las relaciones.

Estos esquemas se presentan ya no directamente en términos de los análisis de Turner sino en correspondencia con lo que aquí se considera como campos de intercambio (mercantiles o no mercantiles), es decir, la aplicación de la idea de Turner sobre los diferentes intercambios sociales.

Los actores pueden ser de varios tipos:

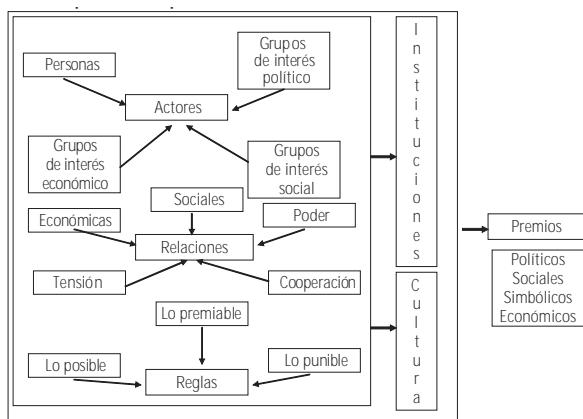
- a. Personas que participan en mercados, en el otorgamiento de dones o en las relaciones con grupos o el Estado. Las personas pueden ser vendedores o compradores que se encuentran en relaciones de cooperación o competencia con otras personas o entre ellas. Entre estos actores se establecen configuraciones que conducen a comportamientos y a interdependencias. La existencia de las personas en el interior de configuraciones conduce

<sup>4</sup> Véase el libro de matemáticas de Hasser, La Salle y Sullivan, p. 437.

<sup>5</sup> Al hacer la relación entre la idea de campo en matemáticas y en Turner, no nos apartamos de la concepción de este autor, ya que él mismo hace la relación metafórica entre su idea de campo y el de las matemáticas en su libro *Dramas, Fields, and Metaphors*, cap. I, p. 27. Ahí mismo señala que "posiblemente cada ciencia debe comenzar con metáforas y terminar con álgebras", p. 25.

a la necesidad de realizar decisiones, pero hay que aclarar que una buena parte de estas decisiones pueden ser mucho más el resultado de hábitos (dispositivos habituales, diría Roberto Varela) que el resultado de procesos reflexivos profundos.

Cuadro 1  
El concepto de campo



- b. Grupos de interés político. Toda acción humana se encuentra en el interior de relaciones de poder (relaciones políticas) y por ende es normal que haya alianzas que conforman grupos de interés político. Todo campo implica la existencia de una estructura de alianzas políticas no sólo entre grupos de interés político, sino de interés económico o de interés social. Cuando esta estructura de alianzas que configura una estructura de poder no es estable, no únicamente el campo vive inestabilidades profundas, sino que todo el proceso económico también lo hace. La escuela estructuralista de América Latina,<sup>6</sup> cuando subraya la existencia de pactos políticos formados por alianzas políticas que posibilitan un modelo de desarrollo, se integra perfectamente a esta parte correspondiente al concepto de campo que aquí se desarrolla.
- c. Gran parte del grado de desarrollo de las fuerzas productivas (capacidades humanas, medios tecnológicos, administrativos e instrumentos materiales) no representan una expresión mecánica de las mismas. Los grupos de interés económico pueden centrarse en grupos industriales, terratenientes, financieros, etcétera, y pueden forjarse entre ellos diversos tipos de alianzas estables o inestables.

<sup>6</sup> Celso Furtado, *Teoría y política del desarrollo económico*, 1968; Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico*, 1981; Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 1969; Aníbal Pinto, *América Latina*, 1991, y otros.

- d. Grupos de interés social. En este punto se encuentra la existencia de diferentes grupos con intereses académicos, literarios, universitarios, todo tipo de ONG, asociaciones religiosas, deportivas, lúdicas, etcétera.

Los actores no sólo configuran alianzas para establecer relaciones de poder, dominio, de interés económico, social, cultural, entre otros, sino que, para hacerlo tienen que establecer relación entre sí. Las relaciones son económicas, sociales y de poder, pero cada una de éstas puede ser de conflicto o de cooperación, y en todos los casos implican una tensión. Nótese que aun las relaciones de cooperación contienen elementos de tensión, ya que siempre existe la posibilidad de que uno de los participantes pueda romper a su favor la cooperación del otro; esto es lo que en la literatura moderna se denomina conductas oportunistas. Las conductas oportunistas pueden provenir de individuos o de grupos de poder económico o social. Aun cuando en el interior de un grupo reine la armonía, las relaciones de este grupo con los demás implican una relación de tensión ya que ambos grupos, al buscar un elemento común, necesariamente entran en relación de conflicto.

Las tensiones y relaciones contenidas necesariamente en un campo conducirían rápidamente hacia una escalada que podría terminar en la violencia, en la ausencia de reglas claras que establezcan normas para la conducta de los agentes entre sí. La configuración da lugar a comportamientos e implica interdependencias y reacciones del otro que resulta afectado por la acción del actor. Las reglas tienen tres elementos claves. Primero, establecen los límites de lo posible en la acción de los actores. Segundo, premian aquellas conductas que dentro del campo se consideran positivas. Tercero, castigan aquellas conductas que rompen la estructura del campo o aquellas que aun siendo posibles dentro del campo, se consideran no adecuadas.

Actores, relaciones y reglas son condiciones necesarias pero no suficientes para que un campo pueda configurarse y reproducirse. Se necesita además una estructura cultural envolvente y un conjunto de instituciones que haga posible que los actores tengan una idea de lo que son los otros actores y de lo que hay que esperar de ellos.

La cultura favorece una cosmovisión. De hecho, cada cultura no se asocia mecánicamente con una cosmovisión, sino que hay una gama de posibilidades de cosmovisiones asociadas con cada cultura.

La cultura<sup>7</sup> es parte vital de la constitución de un campo ya que los actores para actuar necesitan un sentimiento de sí y este sentimiento sólo se logra por medio de relaciones simbólicas. La relación y la concepción del otro requieren de una urdimbre de tramas de significación, lo mismo que los objetivos por alcanzar implican la necesidad de cosmovisiones en el interior de las que no sólo hay una forma de concebir al mundo que nos rodea sino que, como lo diría Varela, implican "Un conjunto de signos y símbolos que: trasmiten conocimiento y portan información, portan valores, suscitan

<sup>7</sup> Este concepto de cultura es tomado de J. Castaingts, *Simbolismos del dinero*, 2002. Clifford, Geertz 1995. Este concepto está basado esencialmente en los siguientes autores: Roberto, Varela 1997; Mary, Douglas 1978 y Claude Lévi-Strauss, 1962.

emociones y sentimientos y expresan ilusiones y utopías". Sin estos elementos no habría concepción de reglas, de premio o de castigo. El actor en su acción busca premios y ello implica, como lo dice Mary Douglas, de un sistema de clasificaciones que organiza las acciones y estructura los deseos, y todo ello se hace por medio de referencias simbólicas claves a partir de las cuales los actores, las relaciones y las reglas adquieren sentido.

Pero ni la cultura ni la organización se dan en el aire, el funcionamiento de una sociedad requiere de instituciones.<sup>8</sup>

Finalmente, todo el juego de actores que entran en relación está normado por reglas en el interior de una cultura y bajo una regulación institucional. Esta regulación se hace en función de que los actores buscan premios de poder, económicos, de reconocimiento social, de gloria, de honor, etcétera.

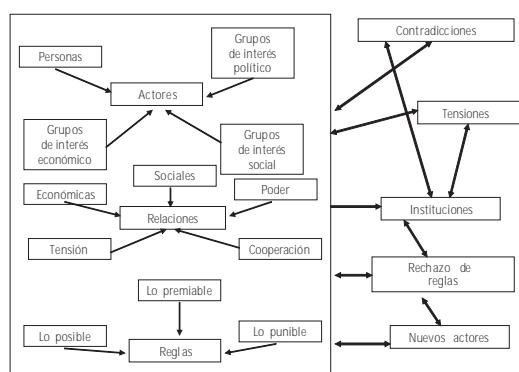
El campo es así un proceso complejo que implica relaciones de cooperación y de rivalidad y que se desarrolla, por medio de armonías, tensiones y contradicciones, hacia la búsqueda de premios, cuyo valor se define en el interior de un proceso cultural e institucional en el que las jerarquías de poder son fundamentales.

Conviene subrayar que uno de los actores que participan en el campo es el Estado y que éste es un actor diferente de los otros. El Estado es a la vez el representante de todos los otros actores y es actor en el juego de fuerzas que determina el campo; además el Estado es, al mismo tiempo, actor y árbitro de actores. En el campo se encuentran instituciones y muchas de éstas son parte de los aparatos de Estado. Éste es el encargado de regular los procesos de poder y de la economía. Finalmente, el Estado se encuentra sometido a las reglas a la vez que las impone o, en todo caso, formula las reglas que pasan por los aparatos del Estado (Poder Legislativo).

## El concepto de arena

Cuadro 2

### El concepto de arena



<sup>8</sup> Para un concepto más elaborado de institución, véase el siguiente apartado de este artículo.

La arena, como ya se había dicho con anterioridad, surge cuando se exacerbán las tensiones en el interior de un campo. Por medio de sus instituciones regulatorias y sus reglas del juego, el campo tiende a resolver el conjunto de tensiones que normalmente se presentan en su devenir normal (cuadro 2).

El hecho es que hay tensiones que se resuelven mal y que, por lo tanto, tienden a generar procesos acumulativos y ascenso hacia los extremos en forma tal que las instituciones establecidas y las reglas del juego no son capaces de darles una solución adecuada.

Hay tensiones para las cuales el campo no está preparado y no tiene capacidad para resolverlas. Puede darse el caso de que algunos actores ya no acepten las reglas del juego establecido. También puede surgir nuevos actores que tratan de imponer nuevas reglas o nuevas instituciones.

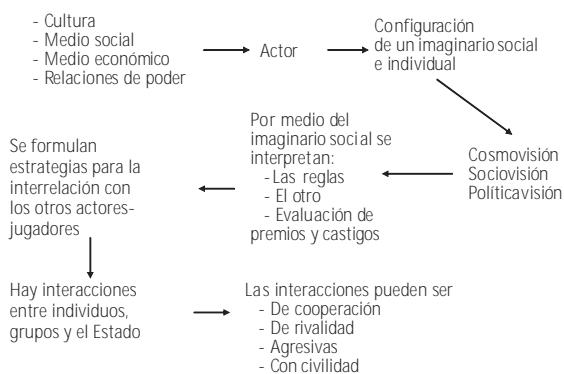
En todas estas situaciones la estructura del campo, tal y como está, ya no puede sostenerse y se requieren nuevas reglas, nuevas alianzas de actores y/o de grupos, nuevas instituciones, cambios culturales, etcétera. Para sobrevivir, el campo necesita recomponerse, reestructurarse y todo ello surge de la arena cuando hay presencia de fuerte tensión y/o contradicción.

Las ideas de campo y de arena implican, a la vez, una estructura y un proceso. Estructura, porque lo que los elementos son, depende de las relaciones en que están inscritos; porque una parte de esas relaciones son fuertes y tienen cierta estabilidad que da sustento a todo el edificio de los campos que estructuran el conjunto social. Pero es proceso porque en el interior de esas estructuras se encuentra un conjunto de tensiones y/o contradicciones que conducen a que el campo no sea inmóvil y que se transforme en el tiempo; los procesos pueden ser lentos y microsociales, los que con el tiempo alcanzan grandes transformaciones, o pueden ser abruptos; los procesos también pueden ser reales porque los campos sufren transformaciones efectivas o virtuales (cuando aparentemente hay grandes modificaciones), pero las relaciones estructurales básicas permanecen.

Tanto en el campo como en la arena, hay un juego entre actores, el cual se da en términos de una cultura y en relación con las reglas del juego existentes. Este juego se ilustra en el cuadro 3.

Cuadro 3

### El juego en el interior del campo y/o arena



Juan Castaingts Teillary

En una primera instancia del juego se encuentra al actor del mismo, pero este actor no surge en medio de la nada, sino que es un actor que nació en el interior de una cultura y, por ende, hereda de ella valores, medios de evaluación, mitos, referencias simbólicas, etcétera. El mismo actor nace en un medio social determinado y dentro de él tiene un nivel económico específico; además, se encuentra como parte y en medio de un conjunto de relaciones de poder. Todo ello: cultura, medio social y económico y situación en las relaciones de poder, concurre para el establecimiento de una identidad del actor y de un conjunto de costumbres y relaciones habituales. Para poder actuar, el actor (valga la redundancia) necesita formarse una idea de los otros actores, de lo que espera de ellos, de las instituciones que están presentes, etcétera. En síntesis, requiere de una cosmovisión, de una sociovisión y de una visión política de sí y de su entorno.

Ni la cosmovisión ni la sociovisión ni la política-visión se forman de manera aislada, sino que se dan en el interior de una cultura, de una sociedad y de un conjunto de interacciones en que el actor actúa. En suma, todas ellas configuran lo que se denomina el imaginario social. Es por medio de este imaginario social que se interpretan las reglas del campo, se concibe al otro actor y lo que de él se debe esperar y se evalúan los premios y castigos de la acción prevista.

Se puede accionar en el campo por dos vías: por las formaciones habituales establecidas por y para el actor, o por estrategias. La estrategia proviene, como en la teoría de juegos, de la necesidad de evaluar la reacción de los otros actores ante la acción prevista y las posibles nuevas acciones del actor ante las reacciones de los otros.

El juego del campo lleva a la interacción de actores con hábitos y estrategias que conducen a la relación de individuos, grupos y el Estado. Estas interacciones pueden ser de cooperación o de rivalidad y también pueden ser agresivas o civilizadas.

Es evidente que todo este juego se da tanto en el campo como en la arena. En el campo se respetan las reglas y las instituciones y en la arena prevalecen la rivalidad y la agresividad en un juego que busca cambiar reglas, instituciones y premios.

## Las instituciones y su papel

El concepto de institución es complejo.

Para la escuela regulacionista francesa,<sup>9</sup> una institución es una codificación de una o varias relaciones sociales fundamentales. Se podría agregar que las instituciones normalizan las representaciones individuales e inducen a acciones y prácticas sociales. Así, las instituciones son convenciones sociales que expresan y delimitan el campo de lo posible.

Una institución es lo que representa una autoridad en relación con el interés personal o las preferencias individuales.

<sup>9</sup> Nos referimos fundamentalmente a los trabajos dirigidos por Robert Boyer, *La Théorie de la Régulation*, 1987, y R. Boyer e Yves Saillard, *Théorie de la Régulation*, 2002.

Nótese que, siguiendo el concepto de cultura expresado con anterioridad y el concepto de institución que aquí se ofrece, los intereses individuales y las preferencias de los individuos no pueden surgir de su propia individualidad sino que provienen de la inserción de tal individualidad en el seno de una cultura y de una estructura institucional.

Siguiendo a Thorstein Veblen,<sup>10</sup> la institución es un modo de coordinación *ex post* y un sistema normativo que interviene sobre las preferencias y valores de los miembros. Las instituciones implican de este modo: reglas, costumbres y modos de coordinación. La institución no es una entidad sino un conjunto de ideas y modos de pensar comunes de un conjunto de individuos.

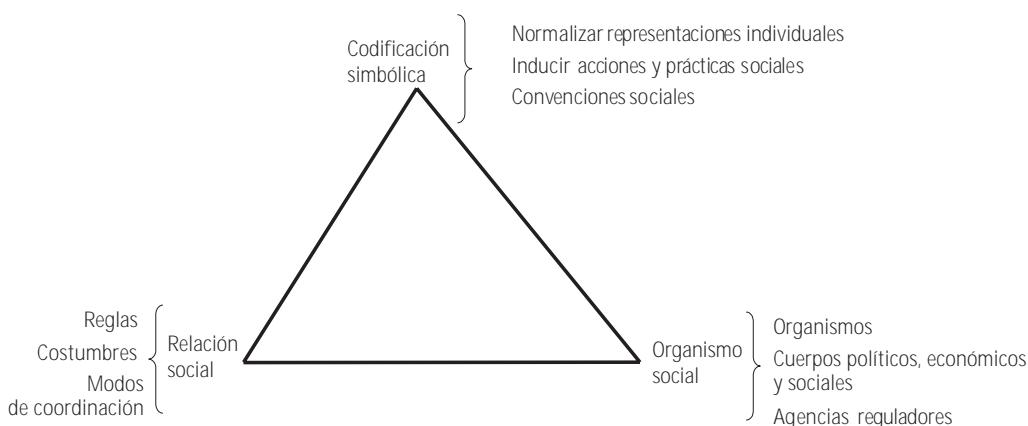
Desde un punto de vista evolucionista, la institución es el resultado de procesos de selección y adaptación que forman los tipos dominantes o prevalecientes de actitudes espirituales y aptitudes, que son factores eficientes de selección.

De acuerdo con Douglas North,<sup>11</sup> las instituciones son organismos, cuerpos políticos, económicos y sociales y agencias reguladoras que implican una estructura de gobernanza.

En síntesis, todas las relaciones que existen entre actores, relaciones y reglas se dan en el interior de una estructura cultural y se encuentran reguladas por un conjunto institucional.

Tomando en cuenta los conceptos anteriores y de acuerdo con nuestros análisis, el concepto de institución es una relación compleja que se puede representar sintéticamente en el cuadro 4.

Cuadro 4  
El concepto de institución



<sup>10</sup> Thorstein Veblen, *L'Économie Institutionnaliste*, 1995.

<sup>11</sup> Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 1990.

Juan Castaingts Teillary

En este sentido, la institución es a la vez una codificación simbólica, una relación social y un organismo social.

En tanto que codificación simbólica, la institución normaliza las representaciones sociales, es decir, dado un conjunto de representaciones fundamentales que se presentan en una sociedad, los actores que participan en ésta tienden a interpretarlas de la misma manera. Además, el código simbólico establecido por la institución induce a los individuos a comportarse de maneras determinadas y a establecer determinadas prácticas sociales. La institución es asimismo la base de convenciones sociales que son vitales para el funcionamiento de una sociedad y de una economía.<sup>12</sup>

En tanto que relación social, las instituciones establecen reglas escritas y no escritas. Estas últimas configuran las costumbres. Las instituciones también establecen los modos de coordinación de la actividad entre diferentes individuos y grupos sociales. Así, las formas de coordinación en Japón, Europa y Estados Unidos son diferentes, ya que se establecen en culturas distintas que tienen instituciones diversas.

Finalmente, en tanto que organismos sociales, las instituciones son organismos establecidos para cierto propósito (político, social o económico) y con tal objetivo actúan en el interior de los procesos sociales. Estos organismos son cuerpos estructurados en atención a la finalidad que se proponen. Desde otro punto de vista se puede decir que son agencias reguladoras.

## El campo económico

La tesis central de este artículo es que el campo es un concepto útil para comprender la política económica. La política económica no se da en el vacío ya que implica un conjunto de decisiones que dependen de correlaciones de fuerzas políticas, de alianza de clases, de grupos y de élites en el poder y por ende las decisiones de política económica son un resultado de tal proceso político y social. La política económica se encuentra sujeta a reglas (leyes) tanto en su formulación como en su aplicación y puede tener como resultado un conjunto de premios: para la clase política (sueldos, puestos, promociones); para el sector industrial; para los banqueros o sector financiero; para los desposeídos (promociones, subsidios, etcétera); para la educación o la salud, etcétera. En síntesis, por medio de la política económica no sólo se alcanzan objetivos tales como el impulso al crecimiento económico sino, y sobre todo, se establece la pugna por la distribución del ingreso. La política económica tiene dos elementos claves: impulsar y orientar el crecimiento, por un lado, y redistribuir el ingreso, por el otro. Cabe aclarar que el tipo de impulso y orientación que se dé al crecimiento, incide en la distribución del ingreso. Todos estos hechos se dan en el interior de un campo.

<sup>12</sup> Véase André Orléan, *Analyse Économique des Conventions*, 1994.

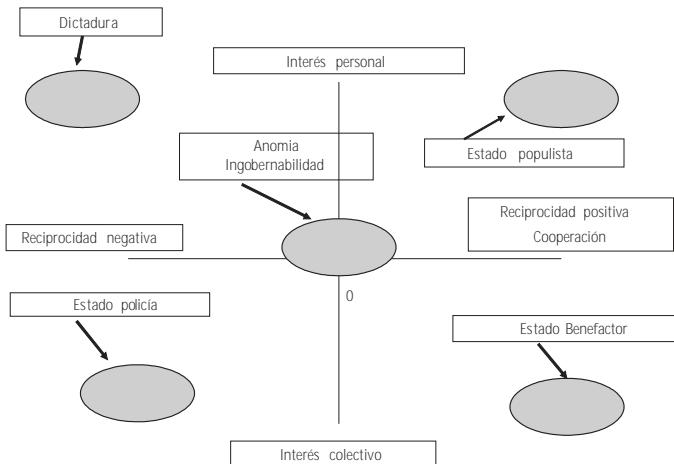
## El sistema de cosmovisiones

Hay dos cosmovisiones: sociovisiones y político-visiones, que son fundamentales. Corresponden a la forma en que se concibe el Estado, y se relacionan con la forma de percibir el gasto público. Las dos son claves para orientar y ubicar la política económica que se va a poner en juego.

No es el caso establecer todas las posibles cosmovisiones del Estado sino solamente ubicar en un cuadrante cartesiano las principales visiones sobre el Estado, dejando al resto de ellas como ubicaciones intermedias entre estos cuatro casos extremos.

En el cuadro 5 hay dos ejes: el vertical, que representa la relación entre el interés privado y el interés público, y el horizontal, que representa la relación de reciprocidad negativa con la reciprocidad positiva. La reciprocidad negativa se presenta cuando hay competitividad entre individuos o grupos; su caso extremo llega cuando se trata de hacer daño al otro. La reciprocidad positiva conduce a la cooperación entre individuos o grupos y varía en grado desde cooperaciones pequeñas hasta muy elevadas.

Cuadro 5  
Cosmovisión del Estado



La dictadura consiste en el dominio de una persona sobre el conjunto social y en perjuicio del mismo; es la integración extrema de interés personal con reciprocidad negativa.

El Estado policía proviene de la ideología neoliberal, supone que el interés egoísta de cada agente conduce a mercados de máxima eficiencia a condición de que el Estado no meta las manos para nada y se limite a guardar el orden público y ser garante del Estado de derecho, es decir, se limite a ser un Estado policía; es una relación entre un interés colectivo (Estado de derecho y equilibrio de mercado) logrado por la interacción de agentes egoístas.

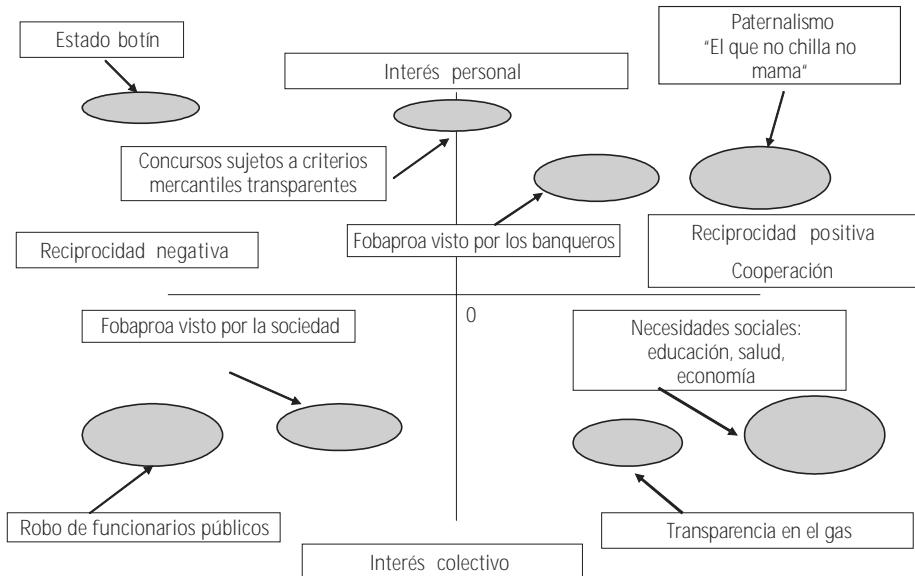
Cuando se conjugan el interés colectivo con la cooperación, se tiene el denominado Estado beneficiario que fue tan importante en el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial y que floreció sobre todo en Europa, donde aún quedan vestigios importantes del mismo.

Finalmente, un Estado dominado por el interés personal de un hombre fuerte con ciertas condiciones de reciprocidad que generalmente están basadas en el clientelismo y el corporativismo, contiene los ingredientes fundamentales de lo que se conoce como Estado populista.

La concepción del gasto implica una cosmovisión sobre cuáles son las necesidades sociales a atender y sobre cuál es la concepción que tiene la sociedad civil acerca del gasto público, y este último es un factor clave tanto en la política económica de recaudación como en la de gasto.

En el cuadro 6, cuyos ejes son similares a los del cuadro 5, se representa las diversas cosmovisiones sobre el gasto público.

Cuadro 6  
Cosmovisión del gasto público



La primera relación que se presenta no solamente en México sino también en muchos países de América Latina, es la que se da en el cuadrante de arriba a la derecha en términos del paternalismo. Se tiene un hombre fuerte que actúa en términos de interés personal pero que reconoce y dispone del gasto público distribuyéndolo entre distintos grupos usando un tipo de cooperación peculiar ya que implica clientelismo y corporativismo.

Las ideas católicas sobre la divina providencia ven al Estado como manantial de "gracia infinita" y "providencia permanente" y, por ende, buscan en él una fuente constante de recurso; es la con-

cepción del llamado "Estado providencia". Ésta es una característica de América Latina en donde distintos grupos que han llegado al poder (con notables excepciones) han visto en el Estado un instrumento de botín y de enriquecimiento personal o de grupos de interés. Este hecho queda representado en la parte superior izquierda del cuadro, ya que ahí hay interés personal y reciprocidad negativa hacia la sociedad.

Frente al paternalismo y al Estado botín se encuentran dos formas de ejercicio del gasto público que serían neutros en el eje de interés personal o interés colectivo. Éstos son los mecanismos de atribución transparente del gasto. En el cuadrante superior que representa el interés personal, está la competencia de las empresas por ejercer las compras del Estado o las obras públicas; el sistema es competitivo y por lo tanto no puede haber espíritu de cooperación entre las empresas, pues todas intentan ganar los concursos; y en contrapartida, si el sistema de atribuciones de tal gasto es transparente bajo reglas claras, no habrá tampoco una visión negativa del sistema. Del lado del interés colectivo, la transparencia se presentará en el cuadrante de abajo a la derecha, ya que la asignación del gasto en función de intereses colectivos implica también reciprocidad colectiva para la sociedad.

La sociedad ve el robo de los funcionarios públicos en el cuadrante que conjuga la reciprocidad negativa con el interés público, debido a que el ejercicio de los funcionarios públicos que debería ser de interés público se ejerce en función de los intereses privados y contra del interés público como lo es el robo. Debido a la corrupción, se tiene una reciprocidad negativa hacia la sociedad, ya que esta última paga por lo que supuestamente deberían ser servicios positivos para ella y lo que obtiene es robo, carencia de servicios o servicios negativos.

Todos los gastos vitales en bienes públicos, como educación, seguridad, salud, administración de la ley, etcétera, son vistos por la sociedad como de interés colectivo y de reciprocidad positiva, ya que corresponden al contrarrollo que la sociedad recibe en función del don obligatorio de los impuestos.

Es natural que, ante posiciones totalmente encontradas y contradictorias, como son las ejemplificadas anteriormente y que implican posiciones en los cuatro cuadrantes, no sea fácil la asignación de recursos del gasto público y es por ello que, tanto la asignación como el ejercicio del gasto público se dan en el interior de un campo en el que participan actores que actúan en el interior de relaciones tensas y contradictorias, pero que están sujetos a reglas marcadas por la ley. Dentro del campo siempre hay tensiones en la aplicación y el ejercicio del campo, pero hay ocasiones en que el campo no permite la asignación de recursos y se llega a arenas políticas en las que se exacerbán tensiones y contradicciones, con lo que hay cambios de reglas y configuración de nuevos campos.

Las distintas combinaciones posibles entre concepción del Estado y del gasto público conducen a orientaciones de la política económica puesta en juego. Así, por ejemplo, una combinación de Estado populista con políticas paternalistas conduce a los casos más típicos del populismo de América Latina. Cuando el populismo se combina con gastos en salud, educación, etcétera, se tienen combinaciones de Estado populista con satisfacción de necesidades sociales del gasto. Este último caso se ejemplifica en México con el PRI pero hasta el gobierno de López Portillo; el populismo es,

definitivamente, un sistema de geometría variable y por eso más vale hablar de populismos que de populismo.

El grado de combinaciones entre los dos cuadros es muy amplio, ya que en ellos se encuentra la estructura básica profunda del sistema que puede tener manifestaciones coyunturales muy diversas. Otro ejemplo de combinaciones es cuando se tiene la cosmovisión de un Estado policía con una idea paternalista del gasto público ejercido en términos de asistencialismo (caridad social) que ha sido muy desarrollada en los sexenios de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, y que Vicente Fox ha aplicado en forma casi idéntica excepto por el matiz de la concepción católica asistencial.

### El modelo de desarrollo económico

La política económica se realiza en el interior de un modelo económico. Detrás de casi todas las aplicaciones de política económica se encuentra un modelo de desarrollo económico. Aun en el caso neoliberal en el que se sostiene que la mejor política económica es no hacer nada para dejar que las leyes del mercado actúen, esa posición implica un modelo de desarrollo económico.

Se necesita integrar la idea de modelo de desarrollo económico (heredada de la escuela estructuralista latinoamericana) con la idea de campo aquí desarrollada, para integrarlas en un solo concepto que en este trabajo se denominará simplemente campo económico.

En todo caso, la tesis de este artículo es que el concepto de modelo de desarrollo económico cepalino se puede enriquecer mucho con ideas y conceptos provenientes de la escuela de la regulación francesa. Así se intentará una nueva arquitectura conceptual que integre en un solo conjunto estructural las ideas que aquí se rescatan de la escuela regulacionista francesa, del estructuralismo latinoamericano y la idea de campo que ya desarrollamos.

Se parte de lo que los regulacionistas denominan formas institucionales, que son cinco.

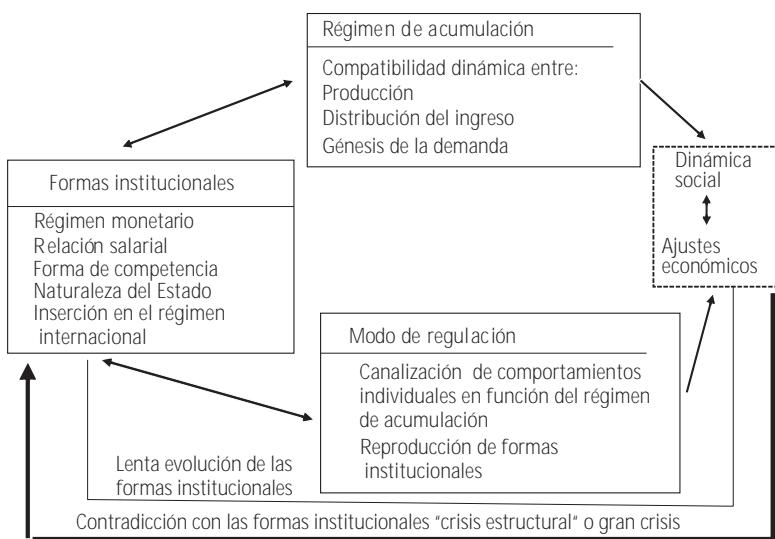
1. Régimen monetario. Está dado por "el conjunto de reglas que presiden la gestión del sistema de pagos y de créditos":<sup>13</sup> Incluye los circuitos monetarios, el estatuto del banco central, el sistema bancario, la cámara de compensaciones y la compra y venta de títulos públicos.
2. Relación salarial. Concierne a todas las relaciones que se establecen entre el capital y el trabajo. Se considera que el trabajo no es una mercancía como cualquier otra. Incluye las relaciones entre la organización del trabajo con el modo de vida y la reproducción del asalariado. Tiene cinco componentes claves: "tipos de medios de producción; forma de división social y tecnológica del trabajo; modalidad de organización y compromiso de los asalariados a la empresa; determinación del ingreso salarial directo o indirecto; modo de vida del asalariado".<sup>14</sup>

<sup>13</sup> R. Boyer. *La Théorie de la Régulation*, París, 2004, p. 16.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 39.

3. Formas de competencia. Es decir, si hay libre competencia, oligopolio o monopolio.
4. Naturaleza del Estado. Incluye las instituciones, las reglas y los ingresos y gastos públicos.
5. Inserción al régimen internacional. Comprende las relaciones del Estado-nación con el resto del mundo.

Cuadro 7  
El sistema de regulación



Fuente: Robert Boyer e Yves Saillard (comps.), *Théorie de la Régulation I / État des Savoirs*, 2002, p. 68.

El tipo de formas institucionales y en especial la relación salarial, las formas de competencia y el régimen monetario, implican un conjunto específico que determina un régimen de acumulación. El régimen de acumulación prescribe que, por medio de las formas institucionales, se establecen regularidades que aseguran una relativa coherencia a la acumulación del capital. Estas regularidades son: la organización de la producción (en particular la de los asalariados), un horizonte temporal de valoración del capital y una distribución del ingreso específica. Por eso el régimen de acumulación conduce a una regulación que hace compatible la producción, la distribución del ingreso y la génesis de la demanda.

Entre formas institucionales y régimen de acumulación, hay una mutua causalidad. El régimen de acumulación determina una dinámica social.

Visto desde otro ángulo, las formas institucionales también tienen efectos sobre el denominado "modo de regulación". Éste tiene dos características fundamentales: de un lado, la regulación que conduce a que los comportamientos individuales se adecuen al régimen de acumulación existente y,

del otro lado, la regulación que permite que las cinco formas institucionales se reproduzcan en forma adecuada al régimen de acumulación.

Entre modo de regulación y formas institucionales hay una causalidad mutua.

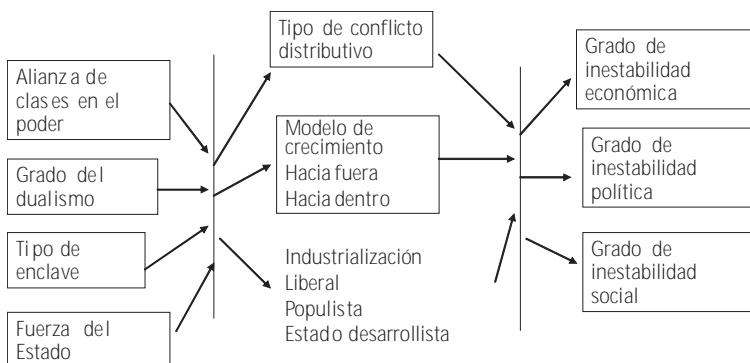
El modo de regulación es dinámico y conduce a continuos ajustes económicos que se integran a la dinámica social establecida. Esta dinámica social y los ajustes que normalmente se realizan, tienen como consecuencia una lenta evolución de las formas institucionales (esto es en el caso de que no se presenten contradicciones importantes). Cuando hay contradicciones importantes del régimen de acumulación o del modo de regulación con las formas institucionales existentes, entonces se provoca una dinámica social que entra en contradicción con las formas institucionales y se vive una crisis estructural.

El estructuralismo latinoamericano es una escuela anterior al regulacionismo francés. Tiene algunos elementos en común con éste ya que ambas concepciones se inspiran en la interpretación cambridgiana de Keynes y toman muchos elementos del marxismo. Además, ambas escuelas expresan un rechazo más o menos general de la escuela neoclásica y al economicismo.

Sus semejanzas son importantes, pero sus diferencias también lo son. Una de las diferencias es que el estructuralismo latinoamericano se inspiró fundamentalmente en la situación de América Latina en la época de la posguerra y el regulacionismo francés en la situación francesa y europea de la posguerra conocida como la Treintena Gloriosa.

No se pretende sintetizar todo el pensamiento estructuralista latinoamericano, que es muy rico, sólo se busca subrayar algunos elementos del mismo, esenciales para el análisis propuesto en este artículo y que se encuentran en el cuadro 8.

Cuadro 8  
Estructuralismo latinoamericano



Hay cuatro elementos fundamentales en la estructura socioeconómica latinoamericana.

1. El grado del dualismo. La industrialización en América Latina no fue homogénea. La industrialización que llegó desde el exterior, estableció cierto tipo de industrias que localizó en pocas regiones. Estas industrias, aunque afectaron profundamente a todo el sistema socioeconómico, no sólo no tuvieron como consecuencia el crecimiento y la modernización general sino que fueron factor para que el resto del hábitat quedase en el atraso; de hecho, un atraso de nuevo tipo que, aunque se pareciese mucho al existente, era ahora el resultado no únicamente de la historia anterior sino de la nueva estructura de relaciones. A este tipo de inserción se le denominó enclave y, por marcar una diferenciación profunda de tipo social, económico, político y cultural con el resto de relaciones económicas y de regiones, al conjunto se le denominó dualismo estructural.
2. Tipo de enclave. Hubo varios tipos de enclaves en América Latina. Cardoso y Faletto lo describe: "por un lado la existencia previa de un grupo exportador nacional que perdió el control del sector y se incorporó al mercado mundial a través del enclave; por el otro, el caso en que prácticamente el desarrollo de la producción para la exportación en gran escala fue el resultado directo de la formación de enclaves. En esta última situación los enclaves coexisten con sectores económicos locales de reducida gravitación en el mercado, controlados por "oligarquías tradicionales" que carecen de importancia como productores capitalistas".<sup>15</sup> El tipo de enclave y si éste se ligó además a la agricultura de exportación, a la minería o a algunos sectores industriales, fue fundamental para el desarrollo ulterior de cada uno de los países. La economía de enclave es, en esencia, una economía primario exportadora. En la actualidad, América Latina se ha industrializado bastante, particularmente en algunas regiones, pero en numerosos aspectos económicos sigue siendo una economía primaria exportadora: trigo, café, soya, petróleo, mano de obra, etcétera. Además, las zonas de alta industrialización mantienen muchas de las características de la vieja economía de enclave.
3. La fuerza del Estado ha sido variable en América Latina, ya que en ella se han sucedido todos los tipos de Estado que se presentaron anteriormente en el cuadro 5. Así, dictaduras, estados populistas, estados policías y estados benefactores (sin descontar algunos períodos de anomia) han sido un hecho. México no es excepción sólo que aquí la anomia o ingobernabilidad estuvo presente en algunos períodos de la revolución.
4. La pésima distribución del ingreso es una de las características del subcontinente. El dualismo da como resultado una fuerte variabilidad de clases sociales ya que, a las de tipo capitalista hay que agregar la diversidad de las que no son propiamente capitalistas. Hay además oligarquías que no son las mismas de acuerdo con el país de que se trate. Por eso el gobernar requiere de una alianza de clases que dé poder y posibilidades de gobernanza.

<sup>15</sup> F. H. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 1969, p. 51.

En síntesis, dualismo, tipos de enclaves, tipo de Estado y fuerza del mismo, junto con las posibles alianzas de clases en el poder conducen a tipos especiales de conflictos distributivos; a diversos modos de crecimiento, por ejemplo hacia adentro, como lo fue el implantado por el proceso de sustitución de importaciones, o hacia fuera, como lo es el pregonado por el neoliberalismo y el Consenso de Washington. Finalmente, la industrialización puede ser impulsada y orientada por ideas liberales o neoliberales, de tipo populista o provenientes de la concepción del Estado desarrollista.

El conflicto distributivo, el modelo de crecimiento y el tipo de industrialización conducen a diversos grados de inestabilidad económica, política o social, ya que largos períodos de estabilidad son raros en América Latina. El caso del México posrevolucionario en el periodo del denominado desarrollo estabilizador, constituye más una excepción que una regla. Los régimenes dictatoriales fueron comunes y largos en América del sur, pero a lo que se impone por las armas no se le puede denominar estabilidad.

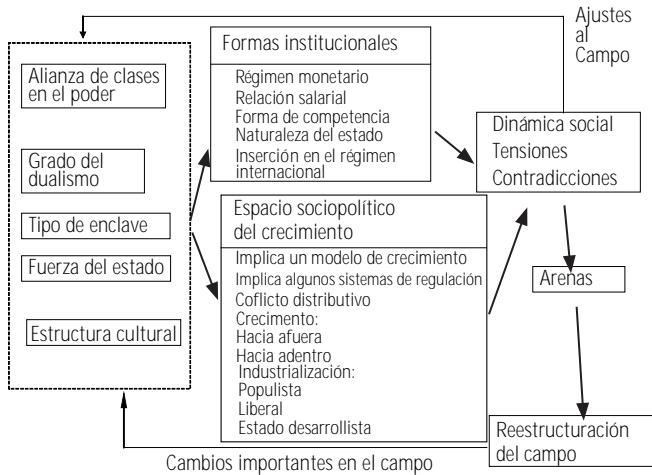
Queda ahora por integrar las ideas regulacionistas y del estructuralismo latinoamericano con las ideas claves de este artículo que son la del campo y la arena.

Nuevamente, un esquema de relaciones, planteado en el cuadro 9, facilitará el concepto y la explicación del mismo.

El campo es un conjunto de actores, reglas y premios, que toman lugar en el interior de un conjunto institucional y cultural. Se pueden establecer claramente cuatro hipótesis clave para el funcionamiento del campo económico en los países de América Latina:

1. Que los actores, reglas, premios, instituciones y cultura conducen a que algunos actores configuren un gobierno dentro del Estado y que, esta acción esté orientada y estructurada por un tipo especial de alianza de clases.
2. Que las reglas que se establecen y los premios a lograr, dependen mucho: *a)* del grado de dualismo existente en la sociedad en que se finca el campo, y *b)* del tipo de enclave, es decir, de la relación de los centros y regiones modernos con los atrasados.
3. Que el tipo de acción y las relaciones de los actores dependen de la estructura de fuerzas en el interior del campo, de la relación del Estado con los demás actores y de los actores entre sí.
4. Que la cultura prevaleciente orienta y conduce a caracterizar el tipo de Estado que la alianza de clases en el poder desea, así como la cosmovisión que se tenga del gasto y de los ingresos públicos.

Cuadro 9  
Especificidad del campo económico



Así, alianza de clases, dualismo, tipo de enclave, fuerza del Estado y estructura cultural van a constituir y orientar las cinco formas institucionales que son básicas para la economía: régimen monetario, relación salarial, formas de competencia, organización del Estado e inserción del Estado-nación en el sistema mundial. Del tipo y relaciones que se establezcan al conformar estas cinco formas institucionales, depende la estructura básica de toda la política económica que se realice.

El tipo de cambio depende del régimen monetario. Pero el régimen monetario depende del banco central que se establezca, de si es independiente o no, de si sólo tiene funciones en el control de la inflación o tiene atribuciones sobre el crecimiento económico, del sistema bancario y la nacionalidad de su estructura de propiedad, del sistema de control al sistema bancario, financiero y bursátil. El régimen salarial es clave ya que de él depende si se acepta o se rechaza el sistema corporativo, la magnitud del salario mínimo, los derechos sindicales, las formas de organización del trabajo, los sistemas de contratación y despido, el régimen de jubilaciones, etcétera.

No es el caso seguir especificando todos los detalles de la política económica que dependen de las formas institucionales, lo importante a destacar es que las formas institucionales y la política económica que de ellas se desprenden, conducen a una dinámica social, a tensiones y contradicciones y a los procesos sociales y políticos para la solución de las mismas.

Desde otra perspectiva, la alianza de clases, el dualismo, el tipo de enclave, la fuerza del Estado y la cultura, llevan a lo que se puede denominar el espacio sociopolítico del crecimiento, en el cual se integra no sólo lo que el estructuralismo latinoamericano denominó modelo de crecimiento sino el tipo de regulación de la teoría regulacionista francesa. Modelo de crecimiento y modo de regulación conducen a un modelo de crecimiento hacia fuera o hacia dentro, a un tipo especial de industrialización y, por ende, a un conflicto distributivo específico.

El espacio sociopolítico del crecimiento también conduce a una dinámica social con tensiones y contradicciones. A todo este conjunto de relaciones entre el subconjunto de alianza de clases, grado de dualismo, tipo de enclave, fuerza del Estado y cultura y los subconjuntos de formas institucionales y el espacio sociopolítico del crecimiento, es a lo que en este artículo se le denomina campo económico y configura la tesis central del trabajo que presentamos.

Cuando el campo funciona adecuadamente y es capaz de resolver sus tensiones y contradicciones por medio de algunos ajustes, entonces el campo perdura. Cuando las tensiones y contradicciones se exacerbán, entonces se va hacia la arena y, cuando la arena se agudiza, entonces se vive el drama social.

Toda política económica se da y proviene de esta estructura fundamental.

### La arena en el conflicto distributivo

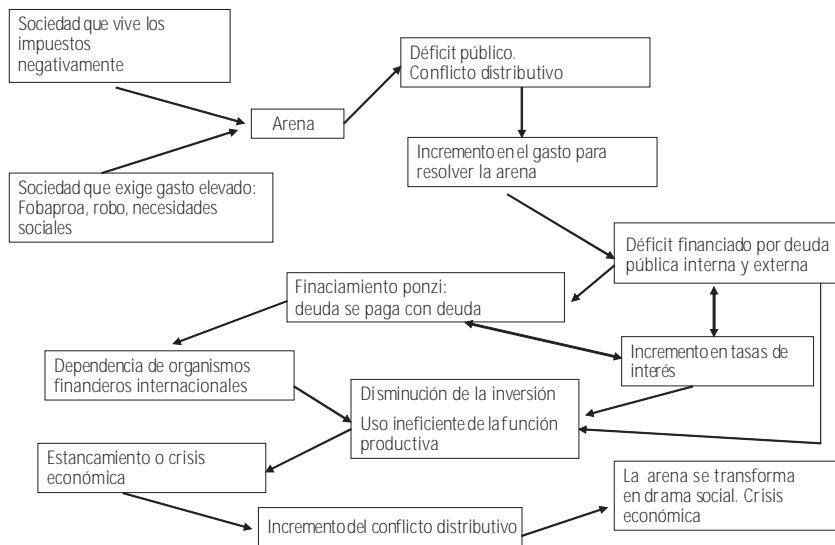
Se presenta ahora, para terminar, un esquema en el que se observan algunos procesos que ya se han dado en México y América Latina, que muestran cómo, en la determinación del presupuesto, se puede llegar a la arena y al drama social.

Lo que podemos denominar como conflicto distributivo proviene fundamentalmente de que una parte central del ingreso gubernamental y del gasto social está íntimamente relacionado con la distribución del ingreso.

La arena, en el México actual, se puede comprender a través del cuadro 10.

Cuadro 10

### La arena en el conflicto distributivo



La primera contradicción básica es clara. De un lado, se tiene una sociedad que vive los impuestos como elemento negativo. Del otro, se tiene que la misma sociedad exige un gasto público elevado ya que en ella existe el paternalismo, el Estado botín, el IPAB, corrupción, además de un conjunto enorme de necesidades sociales. En estas condiciones es evidente que los ingresos públicos son insuficientes para atender los gastos planteados y que, por ende, el conflicto que conduce a la arena es casi inevitable.

Dada la arena no hay solución ni de consenso ni una cosmovisión colectiva que pueda ser favorable a la sociedad y sólo quedan dos posibilidades: o bien hay una fuerte reducción del gasto público para adecuarlo a los ingresos existentes o bien, se presenta una situación de déficit público. En ambos casos se tiene lo que se puede denominar un conflicto distributivo.

El conflicto distributivo implica las preguntas: ¿quién es el que paga? y ¿quién es el que recibe los beneficios de gasto? Se presenta tanto del lado de la determinación de los impuestos como del de los gastos. Desde el punto de vista de los ingresos, es importante el tipo de impuesto y la progresividad del mismo.

Hay impuesto al gasto e impuesto al ingreso. El principal impuesto al gasto es el IVA (impuesto al valor agregado) que tiene la ventaja de ser el que es más fácil de cobrar y que conduce al hecho de que quien más gasta (es decir, quien más tiene) es aquel que paga más, pero tiene la desventaja de que para quien tiene menos ingresos, este impuesto representa un porcentaje mayor de sus percepciones. Es decir, es un impuesto progresivo en términos absolutos (paga más el que más gasta) pero es regresivo en términos porcentuales (representa una mayor carga de su ingreso a quien menos tiene). Es un buen impuesto para sociedades en las que la distribución del ingreso no es mala, pero en una sociedad como la mexicana, que tiene una polarización de ingresos excesiva, se trata de un impuesto que acentúa tal polarización. Es normal que este impuesto sea el preferido de los empresarios, ya que es un impuesto que recae totalmente en el consumidor final y no grava para nada sus ganancias y, en la medida en que la recaudación recaiga en este tipo de impuestos, menor será el impuesto sobre la renta que a ellas se les cobre.

Hay impuestos específicos sobre la producción y servicios de tabaco, bebidas, etcétera, que también es un impuesto al consumo, puesto que es el consumidor final quien lo paga. Éste es un buen impuesto debido a que se le puede aplicar a productos cuyo consumo se considera poco deseable o indeseable para una sociedad, y aquel que más los consume es el que más paga. El problema es que, siendo un impuesto de fácil cobro, se suele aplicar también a productos de consumo popular.

Los impuestos a la compra y al uso de automóviles se parecen a los anteriores y son aún más fáciles de cobrar; sin embargo, tienen dos problemas. El primero se refiere a que los automóviles caros son los que pagan más impuestos y como ellos son pagados por las clases pudientes y afectan a los grandes productores de autos, son (ambos) los que tienen mayor poder de presión sobre los congresos y, en consecuencia, estos impuestos tienden a mantenerse en un nivel limitado. El segundo se refiere a que el uso de servicios públicos es el mismo para el de un auto caro que para uno barato

y para un auto viejo que para uno nuevo y, por consiguiente, un elevado impuesto tiende a favorecer el uso de autos viejos, que son los que más daño generan al medio ambiente.

El impuesto sobre la renta es, desde el punto de vista social y económico, el más justo. Se establecen niveles de ingreso y a cada nivel se le aplica una tarifa determinada. Hay también diferencias para las personas físicas y las morales. Éste es el impuesto más progresivo y que se adecua más al principio de que "paga más el que más tiene", y por tanto favorece más a la función de redistribución del ingreso que es tan necesaria en una sociedad polarizada como la mexicana. El gran problema de este impuesto es que sólo es fácil cobrarlo para aquellos sectores de ingresos cautivos que son los asalariados, e incluso entre los asalariados hay que excluir a los altos salarios, ya que estos últimos cuentan con muchos recursos para su evasión. Del lado de las personas morales (las empresas), este impuesto es muy difícil de cobrar por dos razones: la primera es que es relativamente sencillo alterar las contabilidades para reducir las ganancias, y la segunda es que las leyes suelen estar hechas con suficientes agujeros como para que la evasión sea fácil; se debe aclarar que estos agujeros están ahí por el efecto armonizado de los grandes capitales con los partidos y los políticos con que se integran. Hay que tomar en cuenta también que en el mundo competitivo actual y dada la existencia de gobiernos neoliberales, éstos suelen establecer bajas tasas impositivas a las grandes ganancias y con ello se obliga a los otros países a hacer lo mismo, pues en caso contrario se puede presentar una fuga de capitales.

Desde el lado del gasto también hay un conflicto distributivo. El destino final del gasto es un problema central, así como quiénes son las clases sociales que se benefician por él. Por ejemplo, la política de gasto aplicada al Fobaproa-IPAB por efecto del rescate bancario es una política de gasto que benefició a los grupos de altos ingresos, además de que no sólo favoreció a los banqueros, protegió los depósitos bancarios de los grandes capitales.

Regresando al cuadro 10, que representa la arena en el conflicto distributivo, la vivencia de la sociedad en términos de que los impuestos son negativos y los fuertes reclamos por gastos elevados conducen a una reducción del gasto o a un déficit fiscal, se tiene que en ambos casos implica un conflicto distributivo. En muchas ocasiones la arena así planteada, conduce a un incremento en el gasto para tratar de resolver el problema presentándolo por la arena, y con ello a un déficit fiscal financiado por deuda pública (interna o externa); de esta manera, el incremento de recursos monetarios por parte del gobierno conduce a un aumento en las tasas de interés tanto para atraer capitales internos como externos. Las tasas de interés más altas tienen como consecuencia, una baja en la inversión y un uso ineficiente de la capacidad productiva (determinada por la función productiva) de la sociedad.

Como el Estado y los particulares acumulan deuda tras deuda, se suele utilizar el mecanismo de pagar deuda por medio de una mayor contratación de deuda lo que, en términos técnicos, se denomina financiamiento Ponzi, que es altamente peligroso. El financiamiento Ponzi acarrea una dependencia creciente hacia los organismos financieros internacionales y nacionales, los cuales imponen

políticas que, siendo favorables para ellos, obligan al país a una política que les garantice el pago de su deuda y que suele repercutir en estancamiento, disminución de la inversión productiva y uso deficiente de la capacidad productiva. Todo el proceso acentúa el estancamiento y a veces produce claras situaciones de crisis, en las cuales el conflicto distributivo se hace más grave al grado de que, en ocasiones, la arena puede transformarse en dramas sociales y en crisis más agudas.

## Conclusiones

Las principales conclusiones que se desprenden de este artículo son:

1. La política económica no sólo es un aspecto de tasas de interés, tasas de cambio, tasas salariales, oferta monetaria, tasas impositivas, etcétera, sino que es un elemento inscrito en algo mucho más complejo que se ha denominado campo económico. Depende del tipo de actores que están en juego, de las relaciones de alianza o rivalidad que también están en juego, del tipo de alianza de clases en el poder, de la visión cultural sobre el Estado, el gasto público y los impuestos, del tipo de gobierno que se implante y de la visión cultural que se tenga sobre el mismo y de la legitimidad de tal gobierno.
2. La política económica denominada neoliberal no es un hecho aislado por parte de un determinado gobierno sino el resultado de un campo económico determinado.
3. El cambio de política económica exige no sólo un triunfo electoral de otro grupo o partido político sino una nueva alianza de clases en el poder, otro sistema de legitimación, otra visión del Estado en su conjunto, otra cosmovisión del ingreso y del gasto público, otro sistema de solidaridades sociales, otra relación del Estado y del gobierno con los sectores empresariales. Si únicamente se pretende un cambio de tasas de interés o de política de tasa de cambio o de política de deuda pública y no se realizan adecuaciones o transformaciones al campo económico, se corre el riesgo de no cambiar nada, como es el caso de Lula en Brasil, o de generar no sólo una arena sino un drama social cuya resolución sería incierta.

## Bibliografía

- Aglietta, Michel, y André Orléan, 1969, *La Monnaie entre Violence et Confiance*, París, Odile Jacob, 2002.  
Berger, P. L., *Elements of Sociological Theory of Religion*, Anchor Books, 1969.  
\_\_\_\_\_, y T. Luckman, 2004, *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*, Barcelona, Paidós, 1997.  
Boyer, Robert, *La Théorie de la Régulation*, Les fondamentaux, París, La Découverte.  
\_\_\_\_\_, e Yves Saillard (comps.), 2002, *Théorie de la Régulation / L'Etat des Savoirs*, París, La Découverte.

Juan Castaingts Teillary

- Braudel, Fernand, 1993, *Grammaire des Civilisations*, París, Flammarion.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto, 1976, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Castaingts, T. Juan, 2000, *Los sistemas comerciales y monetarios en la tríada excluyente. Un punto de vista latinoamericano*, México, Plaza y Valdés.
- , 2002, *Simbolismos del dinero. Antropología y economía: una encrucijada*, Anthropos, UAM, Barcelona, México.
- , 2005, "Los mercados como campos y arenas. Hacia una etnoeconomía de los procesos mercantiles", *Revista Alteridades*, México, UAM-Iztapalapa.
- , 2005, "Campos y arenas en el conflicto de la hacienda pública", *Economía y Política*, t. II. Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), México, CIESAS / Porrúa.
- Corei, Thorstein, 1995, *L'Économie Institutionnaliste: Les Fondateurs*, París, Economica.
- Douglas, Mary, 1978, *Símbolos naturales. Exploraciones en cosmogonía*, Madrid, Alianza Universidad.
- Furtado, Celso, 1968, *Teoría y política del desarrollo económico*, México, Siglo XXI Editores.
- Geertz, Clifford, 1995, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.
- Lévi-Strauss, Claude, 1962, *La Pensée Sauvage*, París, Librairie Plon.
- Mendoza Ontiveros, Martha Maribel, 2003, *¿El placer del don? El don y sus transformaciones en el Acolhuacán septentrional*, tesis doctoral, México, UAM-Iztapalapa.
- North, Douglas C., 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Orléan, André (ed.), 1994, *Analyse Économique des Conventions*, París, PUF Économie.
- Pinto, Aníbal, 1991, *América Latina: una visión estructuralista*, UNAM, Facultad de Economía, México.
- Prebisch, Raúl, 1981, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, FCE.
- Seckler, David, 1977, *Thorstein Veblen y el institucionalismo*, México, FCE.
- Turner, Victor W., 1974, *Dramas, Fields, and Metaphors*, Itaca y Londres, Cornell University Press.
- , 1980, *La selva de los símbolos*, México, Siglo XXI Editores.
- , 1988, *El proceso ritual*, Madrid, Taurus-Alfaguara.
- Varela, Roberto, 1984, *Expansión de sistema y relaciones de poder*, México, UAM-Iztapalapa.
- , 1997, "Cultura y comportamiento", *Revista Alteridades*, año 7, núm. 13, Departamento de Antropología UAM-Iztapalapa, México.





Segunda sección  
Democracia *versus* gobierno de élites:  
implicaciones económicas y sociales





## Democracia contra gobierno de elite

José Fernández Santillán\*

### Consideraciones teóricas sobre la democracia y el elitismo

A lo largo de su dilatada historia la democracia fue considerada, primordialmente, como un régimen político contrapuesto a la monarquía y a la aristocracia atendiendo a la clasificación de las constituciones puras. Sin embargo, en otras clasificaciones menos ortodoxas la democracia podía mezclarse con su opuesto para dar vida al gobierno mixto también llamado república. Esta disposición de las formas de gobierno basadas en el número de gobernantes duró siglos hasta que Hans Kelsen propuso que sería más conveniente presentar a la democracia, de nuevo, como una constitución simple opuesta a la autocracia, forma ésta última que agrupó tanto a la monarquía como a la aristocracia. Por tal motivo sustituyó la regla numérica (si gobierna uno, monarquía; si gobiernan pocos, aristocracia; si gobiernan muchos, democracia) por la que privilegia la manera en la que se produce el ordenamiento jurídico: "Si el criterio clasificador consiste en la forma en que, de acuerdo con la Constitución, el orden jurídico es creado, entonces es más correcto distinguir [...] dos tipos de constituciones: democracia y autocracia".<sup>1</sup> De esta manera Kelsen resalta que en la democracia los sujetos que están sometidos a las leyes son los mismos que intervienen en su creación; en tanto que en la autocracia los individuos que están subordinados a ellas no participan. En el primer caso las leyes son producidas desde abajo, en el segundo desde arriba.

Por lo tanto, desde esta óptica tendríamos que decir que al antagonismo entre la democracia y el gobierno de elite (aristocrático u oligárquico) encuadra perfectamente en el binomio propuesto por Kelsen entre la democracia y la autocracia en virtud de que en la democracia el poder fluye de abajo hacia arriba en tanto que en el gobierno de elite el poder se mueve de arriba hacia abajo. Sin embargo, en el estudio de la democracia moderna encontramos autores que han hecho hincapié en

\* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

<sup>1</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1972, p. 337.

la existencia, por contradictorio que pueda parecer a primera vista, de una democracia elitista. No hay una regla general que diga que cualquier tipo de elitismo, de suyo, es contrario a la democracia. Ciertamente, hay elitismos que son autocráticos, pero otros elitismos tienen vasos comunicantes con la democracia.

Así lo reconoció Gaetano Mosca, padre de la teoría de las élites junto con Wilfredo Pareto y Robert Michels, quien afirmó que en cualquier tipo de sociedad quienes detentan realmente el poder forman una minoría. Por ello la "clase política", como llama él a esa minoría gobernante, siempre forma un núcleo reducido en comparación con la masa gobernada. Las minorías organizadas controlan y dirigen a las mayorías desorganizadas. Con todo y eso, Mosca señala que las élites pueden distinguirse por si se transmiten el poder por herencia según una lógica oligárquica (élites cerradas) o se alimentan de las clases sociales inferiores siguiendo un patrón democrático (élites abiertas). Asimismo, Mosca distinguió dos tipos de organización: si el poder se mueve de arriba hacia abajo o se procede de abajo hacia arriba. En el primer caso se trata de élites autocráticas, en el segundo ejemplo aparecen las élites a las que Mosca llamó liberales. El contraste es, entonces, entre élites cerradas y excluyentes, de una parte, y, élites abiertas e incluyentes de otra.<sup>2</sup>

Es convención aceptada que el elitismo democrático fue impulsado, inicialmente, por Joseph Schumpeter en su célebre texto *Capitalismo, socialismo y democracia*.<sup>3</sup> Su tesis es que, a raíz de la ampliación de la democracia, particularmente en la segunda mitad del presente siglo, ella incorporó una amplia gama de grupos, asociaciones, sindicatos y partidos. De esta forma Schumpeter animó toda una línea de estudio de la democracia pluralista o de "elitismo democrático". Esta corriente afirma que se ha dejado atrás la concepción de la democracia según la cual existen ciudadanos independientes capaces de desarrollar un pensamiento autónomo y que llegan directamente a la asamblea popular. Quiso adecuar a las condiciones actuales el estudio de la democracia. Para él la democracia es, sobre todo, un método para que los ciudadanos designen a los individuos que deberán tomar las decisiones políticas en su nombre; ese procedimiento consiste en la competencia por el voto popular.

No toda competencia por el poder es democrática; sólo lo es aquella contienda libre por el voto libre. Dicho de otro modo, la necesidad de que cada grupo entre en la competencia por la conquista del liderazgo político es el elemento esencial que distingue un régimen democrático de uno despótico.

Para justificar el valor de la democracia, Schumpeter no se remite a valores éticos sino a razones de carácter práctico. En sociedades complejas como las nuestras, el método democrático es preferible al despótico porque regula y no reprime la competencia entre las élites que aspiran al mando. La

<sup>2</sup> Gaetano Mosca, *La clase política*, FCE, México, 1975, pp. 106-131.

<sup>3</sup> J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Londres, Allen & Unwin, 1987. Debemos señalar que hay autores que han subrayado la relación entre la teoría schumpeteriana como liderazgo competitivo y la idea weberiana de la democracia como liderazgo plebiscitario. Danilo Zolo al parecer comparte de igual manera esta semejanza entre la posición de Schumpeter y la de Weber en *Il principato democratico (per una teoría realistica della democrazia)*, Feltrinelli, Milán, 1992, pp. 87-88.

democracia es un conjunto de procedimientos que permiten a la soberanía popular expresarse en la única manera en que es capaz de hacerlo: cooperando en la formación de un gobierno. Vale una definición: "método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo".<sup>4</sup>

Sobre la construcción de este modelo interpretativo debemos decir que su autor fue, antes que cualquier cosa, un economista que también construyó modelos de mercado y que tuvo la intuición de reproducirlos en el campo de la política. En uno y otro caso el motor es la competencia, sólo que en el primero es por el dinero, en el segundo es por el voto: "En la vida económica la competencia no falta nunca por completo... De un modo semejante en la vida política hay siempre algo de competencia, aunque tal vez sea sólo potencial, por la adhesión del pueblo".<sup>5</sup> De aquí brota el concepto "mercado político" que contempla la lucha por el poder como una pugna entre diversas organizaciones, bajo condiciones más o menos equitativas aunque nunca de perfecta igualdad, para allegarse el apoyo de los ciudadanos. El arreglo del conflicto de intereses particulares, dentro de un marco institucional, es el atributo de la democracia elitista.

## La sociedad pluralista y la persistencia de las oligarquías

En contraste con este tipo de pluralismo elitista cargado hacia el realismo crudo y desencantado, Norberto Bobbio ha enfatizado que no se puede explicar ni practicar la democracia sin tomar en cuenta los valores que la inspiran. Parte de una definición mínima de la democracia como "un conjunto de reglas (primarias y fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos".<sup>6</sup> Un régimen democrático está caracterizado, en cuanto a los sujetos participantes, por el hecho de que en él las decisiones son tomadas por un número alto de personas; otro atributo, referente a la modalidad de las decisiones, se relaciona con la regla fundamental que opera en ella, es decir, el principio de mayoría.

Bobbio destaca que las reglas de la democracia están inspiradas en ciertos principios morales. Por eso concentra su atención en la distancia que hay entre los ideales democráticos y la realidad. Habla de algunas "falsas promesas de la democracia". Por ejemplo, en referencia al "nacimiento de la sociedad pluralista" observa que la democracia moderna brotó de una concepción individualista de la sociedad que, partiendo de un acuerdo entre los sujetos, fundaba un Estado sin cuerpos intermedios. De esta manera se creaba una condición en la que entre los ciudadanos y sus representantes no había organizaciones que se interpusieran. Empero ese ideal individualista no se cumplió: "Lo que ha sucedido en los estados democráticos es exactamente lo opuesto: los sujetos políticamente relevantes

<sup>4</sup> J. A. Schumpeter, *op. cit.*, p. 343.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 345.

<sup>6</sup> Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Turín, 1984, p. 4.

son cada vez más los grupos, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diversa índole, los sindicatos de las más variadas profesiones, los partidos con las ideologías más disímbolas, y cada vez menos los individuos".<sup>7</sup> Ya no existe una sociedad unificada y compacta, sino ampliamente diversificada: "La sociedad real, que subyace a los gobiernos democráticos, es pluralista".<sup>8</sup>

Otra falsa promesa atañe a la "reivindicación de los intereses" en la que sobresale el problema de la representación que se supone estaba diseñada para que fuese política, es decir, que se ocupara de los intereses generales de la nación. Así pensada la representación política (prohibición de mandato imperativo) se oponía a la representación de los intereses particulares (mandato imperativo). La idea de la prohibición de mandato imperativo fue introducida en las constituciones que prescribieron la democracia representativa para frenar, precisamente, los intentos de sustituir la representación política general de la nación por la representación de intereses particulares. En este caso la promesa tampoco se cumplió: el propósito de que predominara el interés general en la representación política dotada de poder discrecional se ha doblegado ante la evidencia de la proliferación de los intereses particulares en una miríada de formas representativas de naturaleza social y económica: "jamás norma constitucional alguna ha sido tan violada como la prohibición de mandato imperativo; jamás principio alguno ha sido tan desatendido como el de la representación política".<sup>9</sup> Tal hecho ha sido provocado por el surgimiento de grupos relativamente autónomos entre sí que cotidianamente practican el mandato imperativo, vale decir, los representantes no pueden hacer más que aquello que les ha sido expresamente encomendado de acuerdo con las conveniencias específicas del gremio. Ciertamente la representación de intereses parece haberle ganado la partida a la representación política.

Al calor de este fenómeno nació una corriente de pensamiento, llamada neocorporativa<sup>10</sup> que pone atención en el hecho de que, en la práctica, para resolver los innumerables conflictos que surgen en una sociedad pluralista, se presenta una relación triangular entre elites en la que el gobierno hace las veces de un mediador entre las partes en conflicto, las cuales más bien se arreglan entre ellas bajo el procedimiento del acuerdo entre particulares: "la sociedad neocorporativa [es] una forma de solución de los conflictos sociales que emplea un procedimiento, el acuerdo entre las grandes organizaciones, que nada tiene que ver con la representación política, y es en cambio una típica expresión de la representación de intereses".<sup>11</sup>

Una última falsa promesa que se vincula con nuestro tema es "la persistencia de las oligarquías". En la filosofía política de Jean Jacques Rousseau la libertad era concebida como la capacidad de dar

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>10</sup> Philippe C. Schmitter, "Teoria della democrazia e pratica neo-corporativa", *Stato e Mercato*, núm. 9, 1983, pp. 385-422; M. Maraffi (*et al.*), *La società neo-corporativa*, Il Mulino, Bolonia, 1981.

<sup>11</sup> N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 12-13.

leyes a sí mismo; a esto se le llamaba autonomía. Ella partía del supuesto de que entre quienes elaboraban las leyes en la asamblea soberana y quienes las obedecían no había diferencia: gobernantes y gobernados eran las mismas personas. Ese ideal ha quedado atrás porque nuestras sociedades no están compuestas por individuos que participan permanentemente en los asuntos colectivos ("el ciudadano total" de la democracia de los antiguos) sino que se componen de una cantidad respetable de élites que son las que concentran el poder efectivo.

Bobbio reconoce la contribución de Schumpeter quien "dio en el blanco cuando sostuvo que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites en competencia entre sí por la obtención del voto del pueblo".<sup>12</sup> Así y todo, Bobbio no se contenta con admitir que la democracia pluralista de equilibrio está dominada por la presencia de élites (también los regímenes autoritarios las tienen); advierte, por el contrario, que la competencia entre ellas implica la libertad de preferencia de los ciudadanos y opciones reales entre las cuales escoger. No se resigna a caer en el realismo puro y simple para abandonar los valores de la democracia. Por el contrario, al hacer una descripción del estado que guarda la "democracia real" lanza un llamado para retomar esos ideales que produjeron un cambio histórico que parecía imposible. Entre esos valores destaca: la tolerancia, la no violencia, la renovación gradual de la sociedad mediante el debate libre de las ideas y la modificación de las mentalidades y la manera de vivir y, finalmente, el ideal de la fraternidad.<sup>13</sup>

## La poliarquía

En el ámbito de lo que se puede llamar democracia elitista, Robert A. Dahl fijó ciertas precondiciones para su existencia como, por ejemplo: un nivel relativamente alto y un incremento continuo del ingreso per cápita, urbanización, decrecimiento de la población dedicada a la agricultura, diversificación ocupacional, alto nivel de alfabetización, un sistema económico cuya producción está a cargo fundamentalmente de empresas privadas y, en fin, niveles altos en los indicadores básicos de bienestar como la salud, las probabilidades de vida, etcétera. Para él éstos son elementos favorables de lo que también llamó "poliarquía" que sintetiza en dos características: 1) en ella opera una descentralización del poder, de la influencia, de la autoridad y del control en favor de una multitud de individuos, grupos, asociaciones y organizaciones, 2) ella estimula el nacimiento y desarrollo de posiciones y opiniones favorables a las ideas democráticas.<sup>14</sup> Así, la concentración del poder en una persona o grupo es desalentada y, en cambio, fomenta la distribución del poder.

Dahl aclara que la poliarquía necesita, para su reproducción, que más grupos sean incluidos en la competencia por el poder; de otra suerte la paulatina exclusión redundaría en beneficio de unas

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 27-28.

<sup>14</sup> Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Madrid, 1992, pp. 300-303.

cuantas élites: "Sucede entonces que los circuitos de la negociación poliárquica estén fuertemente ocupados, si no por una 'élite en el poder', según la simplificación de Wright Mills, cierto por una restringida concentración de grupos estratégicamente más fuertes, cuya voluntad de hecho se impone en sectores decisivos de la adjudicación de los recursos colectivos, de la política económica y fiscal, de la política exterior, de los gastos militares, de la urbanización y de los transportes".<sup>15</sup>

Sin embargo, el análisis de la democracia elitista, tal y como lo propuso Schumpeter, partió de la idea de que por la misma complejidad, la sociedad tendía a integrarse alrededor de élites dirigentes (que se proponen ante los electores) identificadas con ciertos intereses colectivos, en una especie de vínculo que se mueve principalmente de abajo hacia arriba. La limitante que parece preocupar a Dahl radicaría fundamentalmente en que la negociación entre las élites (que se imponen a los ciudadanos) castigara fuertemente o prescindiera de esos intereses colectivamente aceptados. En este caso la representatividad y conexión democrática vendría a menos. Con todos estos peligros y limitantes la poliarquía representa el punto más alto al que se ha podido llegar en el intento de acercar la *democracia real* a la *ideal*.

Precisamente para medir los grados de evolución o involución política propone dos criterios, vale decir, el debate y la participación. Establece, de una parte, lo que él llama la hegemonía (autoritarismo) y, de otra, la poliarquía (democracia pluralista). En la hegemonía la discusión de los asuntos públicos y la intervención popular en las decisiones colectivas son frenadas o desalentadas; en tanto que en la poliarquía el intercambio de puntos de vista sobre los tópicos públicos y la participación civil de las resoluciones son una práctica cotidiana. El paso de una situación a otra es, en síntesis, su proyecto de progreso político.<sup>16</sup>

En un régimen hegémónico el poder está concentrado en la cúspide en tanto que la oposición o no existe o simplemente ocupa un lugar marginal. Por el contrario, en un sistema poliárquico el poder está flexiblemente distribuido en una pluralidad de entes; en tal virtud hay un juego entre diversas fuerzas. A esto corresponden las libertades de participación y de discusión.

Para Dahl la poliarquía es, objetivamente, la versión práctica de la democracia porque las sociedades, precisamente, tienden a integrarse en una amplia serie de agrupaciones que están en permanente conflicto y competencia entre sí.<sup>17</sup>

El pluralismo es un aporte significativo de la democracia liberal: si en sus orígenes el reducido grupo atendido por el Estado mínimo era primordialmente el de los propietarios, luego, con la am-

<sup>15</sup> D. Zolo, *Il principato democratico*, p.139. Zolo se apoya, para externar estas consideraciones, en Claus Offe, *Lo stato nel capitalismo maturo*, Etas Libri, Milán, 1979, pp. 123-157.

<sup>16</sup> "Un país con poca o ninguna experiencia en las instituciones de debate público y de rivalidad política, y falto de una tradición de tolerancia hacia la oposición tiene muy pocas probabilidades de convertirse en una poliarquía estable en el lapso de unos pocos años. Otra verdad es que los países de larga tradición en la tolerancia, la política competitiva y la participación amplia, rara vez retroceden a la hegemonía". Robert A. Dahl, *La poliarquía*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 187.

<sup>17</sup> Vale la pena señalar que este autor no se limita a describir una cierta condición política sino que también se refiere a valores que, racionalmente orientados, tienen el propósito de canalizar la acción colectiva. Entre esos valores destaca lo que él llama "el principio fuerte de la igualdad". R. A. Dahl, *La democracia y sus críticos*. pp. 43-46.

José Fernández Santillán

pliación de la democracia, los núcleos a los que debió satisfacer el Estado social crecieron en número y complejidad.

### El cuello de botella evolutivo

Ahora bien, hasta hace poco la convergencia entre el liberalismo y la democracia, que dio lugar al pluralismo parecía imperturbada.<sup>18</sup> Pero repentinamente esa tendencia se modificó:

La evolución de las instituciones democráticas, por lo menos en los dos últimos siglos, había experimentado un progreso constante: de la afirmación revolucionaria de los derechos del hombre y del ciudadano a la conquista posterior del sufragio universal, a la tutela constitucional de los derechos sociales. Esta parábola histórica [...] se ha detenido bruscamente ante un verdadero y propio *cuello de botella evolutivo*, cuyos riesgos son evidentes en la crisis del Estado social contemporáneo y en la involución de la democracia autoritaria, tecnocrática y neoliberal.<sup>19</sup>

Cierto, con la crisis del Estado social y el surgimiento del neoliberalismo, la mencionada confluencia se ha puesto en entredicho. El liberalismo económico ubica los motivos de este desacuerdo en el intento de integrar el intervencionismo estatal con la democracia. La reunión de ambas cosas (Estado benefactor y gobierno popular) tarde o temprano tendría que producir efectos contraproducentes porque de un lado la democracia, por su propia naturaleza, permite y reproduce demandas sociales, las cuales, a su vez, presionan para que el Estado aumente sus instituciones y finanzas. En los inicios de la crisis se observó un doble efecto: de una parte, una crisis de legitimidad porque los grupos sociales no vieron completamente satisfechas sus peticiones produciéndose el retiro del apoyo político; de otra, una crisis de racionalidad, porque por más esfuerzos que hizo, el aparato administrativo no alcanza a abarcar el cúmulo de problemas que se le plantearon. El nexo entre la democracia y el Estado benefactor produjo, a la larga, el problema de la ingobernabilidad: pesaron más las demandas sociales que la capacidad de respuesta estatal y se produjo una desproporción con el consecuente peligro de propiciar una ruptura en el sistema. La maquinaria burocrática se sobrecargó y esto dio lugar a una creciente conflictividad social.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Así parece considerarlo el propio Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, 1987, pp. 367-398.

<sup>19</sup> D. Zolo, *op. cit.*, p. 132 (las cursivas son nuestras).

<sup>20</sup> El tema de la ingobernabilidad y de la crisis del modelo intervencionista parte de la obra de M. Crozier, S. P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracy to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975. Sobre la crisis del intervencionismo *cfr.* Jürgen Habermas, "La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en *Ensayos políticos*, Península, Barcelona, 1988, pp. 113-134; y Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza-CNCA, México, 1990.

Para el neoliberalismo un primer remedio consistió en sustituir la estrategia intervencionista por la privatización, o sea, dejar que el mercado retomara su dinámica sin el obstáculo de la injerencia estatal. Un segundo remedio apuntó a disminuir la sobrecarga de demandas, lo que llanamente significa reducir la democracia.

De esta manera se actuó en dos frentes: de una parte, racionalizando el aparato público, de otra, tratando de frenar la presión popular y, por supuesto, el pluralismo. Queda claro que el liberalismo económico no se resignó a observar el paso del Estado limitado al Estado social; pero tampoco pudo asimilar el desafío igualitario que planteó la democracia. Es cierto, como lo advierte Bobbio, que la teoría del Estado mínimo, enarbola por el liberalismo, tuvo que ser abandonada porque la conjunción con la democracia llevó a la adopción de un Estado de otra naturaleza y dimensiones.<sup>21</sup> Pero lo que ahora piden los neoliberales es que se rectifique el camino andado y que se retorne al modelo original del Estado mínimo al tiempo en que se restablezcan los privilegios de ciertas élites.<sup>22</sup>

A nuestro parecer, en la ofensiva: "No sólo está en juego el Estado benefactor, es decir, el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia, vale decir, el otro gran acuerdo histórico precedente entre el tradicional privilegio de la propiedad y el mundo del trabajo organizado, del que nació directa o indirectamente la democracia moderna (mediante el sufragio universal, la formación de los partidos de masas, etcétera)".<sup>23</sup> Es cierto que algunos teóricos del neoliberalismo han insistido en que ya no se puede caminar de la mano —si es que alguna vez fue posible— con la democracia ni admitir las consecuencias institucionales que de ello derivaron. Friedrich A. von Hayek, por ejemplo, reconoció desde un inicio que "El liberalismo es incompatible con una democracia *ilimitada*", y aunque el concepto ilimitada puede interpretarse de muchas maneras, este autor al parecer previó lo que sucedería con el desbordamiento de las exigencias populares y el consecuente crecimiento del *Welfare State*.<sup>24</sup>

El Estado benefactor sirvió como plataforma para mantener cierta igualdad en la relación entre las distintas élites. Pero la irrupción del liberalismo económico ha influido negativamente en tal equilibrio. En honor a la verdad es difícil pensar que en sociedades tan complejas el pluralismo vaya a desaparecer por completo; pero se deduce que el pluralismo está siendo afectado por una concentración del poder económico tan injusta como la que ha promovido en todas estas décadas el neoliberalismo.

<sup>21</sup> N. Bobbio, *op. cit.*, pp.120-121. Cfr. E. Fano, S. Rodotà, G. Marramao (eds.), *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, De Donato-Regione Piemonte, Bari, 1983.

<sup>22</sup> Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974, pp. 149-294. Sobre la crisis del *Welfare State* también puede verse: Danilo Zolo, *Complessità e democrazia*, Giappichelli, Turín, 1987, pp. 105-135.

<sup>23</sup> N. Bobbio, *op. cit.*, p. 122.

<sup>24</sup> Friedrich A. von Hayek, "Liberalismo", en *Enciclopedia del novecento*, Instituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1978, vol. III, p. 991.

José Fernández Santillán

Es aquí donde se hace más evidente la distancia entre el liberalismo (económico) y la democracia (social y política). La propuesta de disociación provino de un cierto tipo de liberalismo, el económico y sus afanes restauradores. Sin embargo, hay que poner en claro que otro tipo de liberalismo, el de los derechos civiles, ha quedado ya como un elemento propio de la democracia moderna. Hay quienes dicen, incluso, que un liberalismo económico llevado a sus extremos no solamente pone en riesgo a la democracia sino a los propios derechos civiles defendidos por el liberalismo político y jurídico.<sup>25</sup>

## El populismo y la familia tecnocrática

Tratando de utilizar estas herramientas teóricas para analizar la relación entre la democracia y el gobierno de élite en México observamos que en nuestro país el poder político se formó de una manera peculiar, distinta de la manera en que se construyó el poder en Europa y los Estados Unidos. Aquí, como en otros países de América Latina, se registró el fenómeno del populismo. Al intentar estudiar este concepto de manera científica nos encontramos con que es uno de los vocablos más utilizados en el habla común. El problema es que su amplia utilización contrasta con una profunda imprecisión en la manera en que se emplea. Pocos saben cuál es su origen. Para aclarar el panorama podríamos decir que, a diferencia de lo que hoy sucede en el sentido de que se le emplea en un sentido negativo, cuando los sociólogos y polítólogos de los años sesenta echaron mano de él fue para definir ciertos patrones de conducta adquiridos por regímenes como los de Getulio Vargas en Brasil, Juan Domingo Perón en Argentina, Jacobo Arbenz en Guatemala y Lázaro Cárdenas en México. En ese entonces se recurrió al concepto populismo para tratar de entender la formación de estructuras políticas guiadas generalmente por dirigentes carismáticos con un amplio arraigo popular. Así, se movilizaron grandes masas sociales en alianza con el Estado con vistas a emprender cambios significativos en las leyes y las instituciones por la senda del nacionalismo. El punto sustancial fue que los grupos sociales convocados por el populismo no logran presentar una alternativa política autónoma y, por consiguiente, se plegaron a los designios de los gobernantes. De esta manera se formó el mando autoritario con una amplia legitimidad. Entre los estudiosos de este fenómeno se encuentran René Zavaleta, Mario Salazar Valiente, Rui Mauro Marini, Octavio Ianni, Andre Gunder Frank y Gino Germani. Para ellos, ese vocablo designaba, sobre todo, formas sociales e institucionales que sustituyeron a sistemas oligárquicos, elitistas, sin conexión con la democracia. Algunas de esas formas populistas lograron prolongarse en el tiempo a pesar de la salida o caída de sus líderes. Esto es, el populismo logró despersonalizarse.

En México, por ejemplo, el populismo se consolidó mediante la llamada alianza de clases, es decir, una alianza de élites gubernamentales, empresariales y populares, así como del programa de *reformas sociales* que hicieron posible las "conquistas de la revolución". A partir de los años treinta se estable-

<sup>25</sup> Norberto Bobbio, "La democrazia realistica di Giovanni Sartori", *Teoría Política*, núm. 1, 1988, pp. 149-158.

cieron canales de mediación de naturaleza corporativa entre las organizaciones incluidas en el partido de la revolución, de un lado, y las instituciones gubernamentales, de otro. Esos vínculos, aunque deteriorados, aún persisten. Siguen siendo aprovechados por los partidos políticos para los más distintos propósitos, comenzando por el interés de allegarse la simpatía de los electores.

Ahora bien, el populismo no nació por generación espontánea. Es decir, casi nadie ha puesto atención en sus antecedentes. ¿Cuál fue la causa de que irrumpiera tan abruptamente en la historia? Los estudios sobre este tópico indican que el populismo comenzó cuando, a fines del siglo xix y el primer tercio del siglo xx, las oligarquías terratenientes en América Latina cancelaron el acceso a la política de las capas sociales bajas y, en contraste, esas élites porfiristas se posesionaron del poder para gozar de él de manera patrimonial, esto es, confundiendo los recursos públicos con la riqueza privada. La bandera de esas élites cerradas fue, no por casualidad, el positivismo y también la mano invisible de la economía.

El descontento social acumulado por tal cerrazón produjo en México el estallido armado de 1910 y, posteriormente, la instauración del régimen populista. Sobre este asunto Arnaldo Córdova escribe: "Al *laissez faire* porfiriano, que excluía de la comunidad política a las clases sociales inferiores y fundamentaba un régimen de privilegios, lo ha sustituido el régimen posrevolucionario con un sistema de relaciones en el que las clases sociales promueven sus intereses, con reacomodos continuos en los que median los poderes públicos, en un equilibrio del que todos saben que dependen la estabilidad política que les sirve de base".<sup>26</sup>

Dicho en pocas palabras: el populismo institucionalizado sustituyó al sistema de relaciones políticas y sociales elitista. Ese populismo institucionalizado logró establecer un sistema de equilibrios durante buena parte del siglo xx. El régimen mexicano fue populista pero no fue democrático. En consecuencia, nada hubiera sido más auspicioso para una renovación política en México que la formación de un proyecto que superara el estatismo paternalista, el nacionalismo aislante y el populismo manipulador. Pero esa renovación vino,矛盾oramente, por medio de una convergencia de la democratización política y el modelo neoliberal en materia económica. El error de los neoliberales fue caer en el mismo error que el de las élites porfirianas al poner en funcionamiento un modelo que lanzó por la borda el tema social y reforzó los engranes oligárquicos. Es decir, permitir la democracia electoral pero conservando el poder decisional en unas cuantas manos. Vaya manera de modernizar al país, restaurando las fórmulas más vetustas de la política decimonónica.

Se podría explicar la degradación política como el fracaso de esa visión negativa del Estado y de la desatención del problema social. La democracia (electoral) llegó a nuestro país con una seria deficiencia: el descuido de las demandas populares. No hemos encontrado aún una nueva estabilidad ni canales de mediación entre la esfera política y la esfera social por medio de la formación de nuevas élites. Por eso, para llevar a cumplimiento la renovación nacional debemos desechar, de un lado, el

<sup>26</sup> Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, ERA, México, 1974, p. 42, Popular.

José Fernández Santillán

estatismo y el populismo y, de otro, el dogma del Estado mínimo y el lema thatcheriano de "que cada quien se las arregle como pueda".

Convengamos en que las estructuras políticas creadas por el régimen de la revolución ya no operan y deben ser sustituidas por estructuras nuevas. En la época de oro del sistema revolucionario encontramos en la cúspide al presidente de la república acompañado por un PRI hegemónico y, como soporte inmediato, una élite a la que Frank Brandenburg, en su libro *La construcción del México moderno*, llamó "la familia revolucionaria". Esa élite revolucionaria sustituyó a la oligarquía porfirista. La diferencia entre ambas fue que la familia revolucionaria era un grupo con amplia representación social. Allí, en el seno del clan, se arreglaban las desavenencias y se armonizaban los amplios intereses civiles. A ella concurrían líderes obreros, campesinos y populares junto con los funcionarios más connotados del sexenio y dirigentes empresariales. Así caminó el país durante décadas.

El contraste no puede ser más marcado en comparación con lo que hoy ocurre: el presidente ya no ostenta el poder omnímodo que alguna vez tuvo; el PRI dejó de campear abrumadoramente sobre los demás partidos políticos, y el grupo gobernante perdió el monopolio de la representación y de la toma de decisiones. Se produjo una pluralización de las élites que propició el advenimiento paulatino de la democracia.

Ahora el presidente convive con el contrapeso de un poder legislativo plural; el Partido Revolucionario Institucional ha visto modificado el antiguo marco en el que se desempeñó como partido dominante para ceder terreno a un juego de partidos mucho más competitivo. A esto debemos agregar la presencia de muchas élites nacionales y regionales en disputa por espacios de acción en la vida política y social. Sin embargo, vale la pena insistir, el desvanecimiento del antiguo régimen no ha dado lugar a un orden democrático pleno. El poder pasó de la monarquía presidencialista a la oligarquía neoliberal. Es una camarilla que se consolidó a principios de los años ochenta. Desbancó del mando a la mencionada *familia revolucionaria* y su modelo de desarrollo intervencionista para implantar el modelo del libre mercado.

La alternancia foxista no los tocó ni afectó. Sus redes se extienden desde las instituciones públicas, principalmente las dedicadas al ramo económico financiero, hasta consorcios empresariales pasando por ciertos gobiernos estatales e incluye el lazo entre algunos grupos priistas y panistas para los cuales sigue siendo válida la carta de intenciones firmada por ambos partidos a fines de octubre de 1989. Es la élite tecnocrático-financiera que levanta la cabeza por encima de diversos grupos y tendencias presentes en la escena pública. Dicho de otro modo: la disputa de poder que se está escenificando sobre nuestras cabezas encuentra su explicación en la lucha entre grupos políticos que abanderan proyectos divergentes entre sí. Cabe preguntarse entonces: ¿hay alguna propuesta de carácter progresista que se mueva más allá del neoliberalismo y del populismo? La respuesta es sí: en el mundo contemporáneo hay una serie de iniciativas que convergen en apuntalar a la democracia liberal con base en la recuperación del tema social fuera de los cánones corporativos y autoritarios.

Voltar la mirada hacia esas iniciativas nos haría ver que ni el neoliberalismo ni el populismo son insustituibles y que podemos salir de la falsa disyuntiva entre el Estado y el mercado.

Habría que formar, en consecuencia, una nueva clase dirigente con un perfil distinto del de la familia revolucionaria y del de la familia tecnocrática. Bien dicen los autores elitistas que a la decadencia de una clase política corresponde el ascenso de otra clase política con ideas y propuestas distintas. Una ideología distinta tendría que estar basada en la democracia y en la reivindicación de la justicia social.

De entre los muchos pensadores que han dado la pauta para una renovación política y social de gran calado, además de los ya mencionados aquí, destaca John Rawls, abanderado de lo que se ha dado en llamar el liberalismo igualitario que podríamos traducir como la reivindicación de la justicia social desde una óptica que no descarta la iniciativa de los particulares y que pone atención en la defensa de los derechos sociales. De acuerdo con este autor estadounidense, fallecido a fines de 2002, "la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, así como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por cuanto clara y elegante pueda ser, debe ser abandonada o modificada si no es verdad. De la misma manera, leyes e instituciones, no importa cuán eficientes y bien ordenadas estén, deben ser reformadas o abolidas si son injustas".<sup>27</sup> Una opción progresista y además liberal, por tanto, no populista debería tomar en cuenta seriamente estas premisas ante un país cansado de demagogia pero también de los falsos argumentos del fundamentalismo neoliberal.

---

<sup>27</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University, Cambridge Massachussets, 1971, p. 3.



## Instituciones y calidad democrática en México

César Cansino e Israel Covarrubias\*

### El debate reciente sobre la democracia

El tema de la calidad democrática es nuevo para México por una simple razón: su reciente experiencia con la democracia. Si el modo más factible para registrar, debatir y analizar la afirmación de la democracia en cualquier país es *midirléndola* en el tiempo (no en el inmediato sino en el mediato), la novedad que el tema expresa para México, tanto en términos estrictamente conceptuales como en el terreno de la investigación empírica orientada a identificar los problemas y llegar, incluso, a proponer distintas estrategias de mejoramiento, debe comprenderse como la culminación sintética y caracterizante de dos procesos políticos que han tenido lugar precisamente en el país en los dos últimos decenios: el proceso de democratización (o bien, el paso de un régimen autoritario hacia formas abiertamente democráticas) y el actual proceso de consolidación democrática. Con relación al primero, se puede decir que si bien la calidad democrática estaba presente en la reflexión e investigación del atípico fenómeno de la transición a la democracia que presentaba México, sobre todo en cuanto a sus dimensiones procedimentales (elecciones y partidos políticos), no será sino hasta que la transición finaliza con la histórica alternancia del año 2000, cuando el problema de la calidad democrática se abría paso y coincidía necesariamente con el segundo proceso (consolidación democrática). En medio de este último proceso es donde el debate sobre qué tan buena o mala es una democracia se instalaba en modo sugerente y prometedor en un país como el nuestro, que podríamos ubicar en un punto intermedio entre la consolidación democrática y la regresión autoritaria por ausencia de una reforma normativa e institucional integral que dé rumbo y certidumbre a la transición.

Por su parte, la calidad democrática significa también la posibilidad de saber en qué punto nos encontramos del desarrollo institucional y societal de la vida democrática en el ámbito estatal, país por país, región por región. Es decir, la calidad de la democracia nos permite observar, identificar y proponer el mejoramiento integral de los regímenes políticos existentes en la actual reorganización

\* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

de la moderna democracia representativa, en particular, en la imperiosa obligación de saber cómo dotarla de nuevos atributos y derechos. Incluso, se puede decir que la noción de mejoramiento de la democracia es deudora de la concepción sociológica sobre el Estado y la política, desde el momento en que su preocupación central es preguntarse sobre las condiciones necesarias (sociales, económicas y propiamente políticas) que permiten, en primer lugar, el *nacimiento* o *recuperación* de una democracia posteriores a una experiencia antidemocrática, para abordar posteriormente el problema de sus distintos desarrollos y, por último, su perdurabilidad en el tiempo y/o regreso a una forma autoritaria o de otro tipo antidemocrático.<sup>1</sup>

Ahora bien, se puede pensar que las preocupaciones y propuestas teórico-metodológicas acerca de la calidad democrática tienen en los fenómenos (y teorías por supuesto) de las transiciones su sostén inigualable. Sin embargo, si aguzamos la mirada, no es así; o por lo menos no del todo, ya que el debate de la calidad democrática es quizá la culminación de un largo y pausado desarrollo político de los régimes contemporáneos. Esto es, su origen intelectual y metodológico se encuentra en la mañana siguiente a la segunda Guerra Mundial y no necesariamente en la llamada tercera ola de las democratizaciones. Por ello, es necesario diferenciar dos núcleos constitutivos, o bien dos ámbitos de inteligibilidad que la calidad democrática tiene desde su inicio. El primero está compuesto por lo que tentativamente llamaremos las transformaciones *contemporáneas de la democracia* (génesis larga); el segundo, por aquello que, de igual modo, se podría llamar las transformaciones *recientes en la democracia* (génesis breve). Lejos de ser una distinción obvia, los cambios *de la democracia* y los cambios *en la democracia* —y que coinciden con los dos núcleos genéticos de la calidad democrática— son importantes porque existe una diferencia de fondo entre ambos. Es decir, una transformación profunda de un régimen político supone hablar del paso completo de un régimen a otro, ya que involucra a todos y cada una de las partes constitutivas de la comunidad política en cuestión (valores, creencias, ideología, constitución), y quizá en lugar de régimen político se debe hablar de *sistema político*. Al contrario, un cambio en el interior del régimen político que modifica algunas de sus partes constitutivas, precedida por distintos procesos de crisis, supone un tránsito de un régimen político que será solo *gradualmente* sustituido por otro. Es decir, las diferencias prevalecientes entre cambio del régimen *tout court* y cambio en el régimen no son únicamente de grado, son temporales (cuándo, cómo, por qué, quién), pero también de jerarquía: ¿frente a qué tipo de cambio político nos

<sup>1</sup> Al respecto, hay una nota interesante que vale la pena recuperar para el lector. Ya Bobbio (1955) advertía sobre la necesidad de profundizar en el conocimiento *real* de los régimes políticos y particularmente de la democracia, dado que, insistía, sólo a partir del conocimiento y de la información recabada por medio de distintas técnicas que en ese entonces estaban surgiendo (*in primis*, la estadística y los estudios de opinión y encuestas) es posible saber: *a*) la perdurabilidad o no perdurabilidad de un régimen político en el horizonte temporal; *b*) la posibilidad de orientar o no distintas propuestas que los propios estudiosos pudieran tener para la solución adecuada de los problemas institucionales y de "arraigo" social frente al régimen democrático; *c*) el compromiso cívico necesario —aunque el propio Bobbio era escéptico en este punto— para resguardar institucional y socialmente al régimen democrático.

encontramos?, ¿es un cambio estrictamente hablando de régimen?, ¿o es su adaptación a las formas emergentes que las instituciones, actores y sociedad civil están manifestando en una determinada coyuntura crítica?, ¿es un cambio parcial que sólo permitirá la consolidación democrática o es un cambio sustancial que permitirá el nacimiento de un régimen democrático distinto o de una experiencia antidemocrática? Es decir, ¿es un cambio inmediato (*breve*) o un cambio mediato (*largo*) que afectará la propia organización del poder político, su distribución y dispersión, así como la influencia de los actores políticos y sociales en la tutela del mismo?

### **La democracia en la edad contemporánea: génesis larga**

El fondo de las transformaciones contemporáneas de la democracia está señalado por una paradoja instituyente: *la democracia es causa y consecuencia potencial de la guerra*. Esto es, la democracia conlleva una lógica reactiva que, dependiendo de la fuerza y el impacto de la reacción, puede provocar cambios largos o breves en la dinámica del régimen democrático, afectando su estructuración institucional y, por ende, la profundización en distintos niveles de su efectividad. Así pues, por ejemplo, los mecanismos electorales en la década de los treinta del siglo xx permitieron el ascenso y desarrollo del fenómeno del totalitarismo de derecha en Europa. Sin embargo, de igual modo, la propia democracia se volvería, en el inicio de la segunda posguerra, la salida *natural* a los movimientos antidemocráticos.<sup>2</sup> En este sentido, no resultaba privativo que en el contexto del naciente orden mundial posterior a la guerra,<sup>3</sup> el macrofenómeno de democratización se volvería el focus principal de la naciente ciencia política empírica. La preocupación e insistencia sobre la dimensión empírica de la democracia y de una disciplina particular que se ocupase de ello, señalaba además una preocupación que tendrá su correspondiente adecuación tanto en términos metodológicos (método comparado), como en términos reales: construir indicadores empíricos de la democracia, cuya formalización abrevó, en un primer momento, de la estadística y de las distintas propuestas disponibles

<sup>2</sup> Siguiendo el hilo de la argumentación, se puede decir que en la actualidad a la democracia (en su variante institucional) se le pide (o exige) la solución de los principales problemas de convivencia entre los grupos y segmentos sociales, así como respuestas *satisfactorias* de los potenciales conflictos que cualquier comunidad política tiene en su horizonte. De aquí, siguiendo la lógica reactiva (en contra o a favor) del régimen democrático, por ejemplo, el populismo en América Latina se puede interpretar como una respuesta que nace en el seno del régimen democrático pero en ocasiones con la clara intención de atacarlo abiertamente (es el caso de Chávez en Venezuela, o de Andrés Manuel López Obrador en su primera etapa). Sobre estos dilemas, véase Cansino y Covarrubias (2006: pp 19-42, 69-106).

<sup>3</sup> Al respecto, es oportuno señalar la restructuración de las fronteras territoriales en Europa (cuyo punto máximo será la edificación del muro de Berlín), ya que importaría una serie de consecuencias a la ordenación jurídica y económica de los estados involucrados y con mayor ímpetu en el nacimiento de la Guerra fría. Contemporáneamente, el contexto de la segunda posguerra se encontrará también con la emergencia de distintos procesos de descolonización que originará el nacimiento de nuevas naciones (sobre todo en África y Asia). Asimismo, es importante no olvidar las formas radicalizadas que el cambio político adoptaba en aquel entonces en distintos países del subcontinente latinoamericano.

que provenían de las matemáticas y campos afines, así como del propio discurso acerca del método en la ciencia política como disciplina que, tal y como la conocemos en la actualidad, nace como una ciencia encargada de discutir, significar y estudiar a los distintos regímenes democráticos en el terreno fáctico. Ahora bien, ¿cuál fue la razón histórica e intelectual que originó esta dilatación y consolidación disciplinar e institucional?

En primer lugar, en el terreno histórico es necesario precisar que con la reorganización del concierto de las naciones después de la guerra, surgirá una *concepción dicotómica* de la democracia, generada por los Estados que salieron triunfadores del conflicto bélico (Estados Unidos a la cabeza). Es decir, una concepción de la democracia que se ubica como una forma de gobierno contrastante a su principal rival: los movimientos antidemocráticos y las distintas opciones políticas antagónicas (socialismo real). Por ello, el desafío de aquel entonces era el aseguramiento institucional de la democracia (la buena o mala calidad vendría después), lo que obligaba a volcar literalmente la investigación y la reflexión sobre los aspectos domésticos (o *intensivos*) de las instituciones, a partir de la unidad máxima de análisis como lo era el Estado nacional en dos sentidos; hacia fuera, en el llamado concierto entre las naciones, la nueva soberanía estatal fungía como límite estructural del régimen democrático; hacia dentro, el Estado se ocupaba de la construcción de los caminos por seguir para el desarrollo de la vida en sociedad que necesitaba ser leído en clave de una profunda educación hacia la democracia.

Asimismo, la democracia, al ser una salida a la experiencia totalitaria, necesitaba de un elemento de cohesión (en el nivel de los hechos) y de explicación (en el nivel de las ideas) para referir precisamente el nacimiento, el desarrollo y la potencial muerte de un régimen democrático (véase *supra*). En este sentido, el punto por considerar fue: ¿qué condiciones sociales, culturales y, sobre todo, económicas pueden asegurar el desarrollo de la democracia en el tiempo para que esta última pueda perdurar y desterrar en lo posible la experiencia antagónica a ella? La respuesta estará dada por las nuevas funciones que adoptó el Estado (y el régimen político consustancial a él) como garante y promotor de una cultura política de corte democrático. No es gratuito que en este contexto cobre forma la llamada “gran generación de pensadores sobre la democracia”, que son aquellos que insistirán sobre la *dimensión real* de la misma y no sobre su dimensión sustancial o normativa.<sup>4</sup> Este hecho es importante, ya que a partir de él comenzará el debate sobre el nivel de democraticidad que puede alcanzar un régimen democrático en el terreno fáctico, dado que estos pensadores abogarán sustancialmente sobre los aspectos más institucionales y menos sobre los contenidos.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Inclusive, Bobbio (1955) insistirá sobre el particular, a pesar de ser ubicado tradicionalmente en las concepciones genéticas de la democracia.

<sup>5</sup> Esta generación será encabezada por Schumpeter (1996) y su concepción realista-elitaria sobre la democracia, para quien el “voto es importante pero más importante es el *mercado electoral*”. Quizá este autor es el más relevante de toda la generación, por su insistencia sobre los aspectos institucionales de la democracia que nos llevan a las siguientes formulaciones: 1) ¿qué puede hacer y qué no puede hacer una democracia?; 2) ¿qué puede alcanzar y qué no puede

Por consiguiente, la insistencia sobre los mecanismos institucionales de control y aseguramiento de la democracia nos lleva a discutir varios puntos. El primero, *la concepción doméstica* de la política y de la democracia, dado que la democratización, tanto en los años cincuenta como en los años sesenta del siglo xx, miraba, antes que nada, a su desarrollo nacional. Un segundo elemento que vivirá con la democracia es la rápida transformación de las economías de la posguerra (industrialismo).<sup>6</sup> En este sentido, vale la pena puntualizar que el crecimiento acelerado (1945-1975) vivido en Europa, Estados Unidos y con menor intensidad en el subcontinente latinoamericano, tendría consecuencias no intencionales tales como el conflicto de clase, el conflicto generacional y la disputa por los llamados valores posmateriales, así como la introducción de un mecanismo estructurado económicamente pero usado en la arena política, y que se volvería central en la dinámica de los regímenes democráticos: la mecánica de la esperanza política, que involucró dos dimensiones, una estructural y otra de tipo cognitivo (Pizzorno, 2006).<sup>7</sup>

El mecanismo de la esperanza política puede ser definido como aquella concepción en la cual se le inculca al ciudadano la creencia de que el Estado se encargará del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de él y de la sociedad en su conjunto.<sup>8</sup> En el desarrollo de las democracias liberales de masas a partir de los años cincuenta del siglo pasado, se pondrá en movimiento dicha concepción cuando, sutilmente y mediante la organización del Estado benefactor, se expande la noción de un Estado que se *ocupaba* (en alguna medida, esto es consecuencia de la llamada educación a la democracia) de la sociedad. En consecuencia, este mecanismo indujo a pensar que el Estado podía contribuir a la transformación positiva de ella.

---

alcanzar *realmente* una democracia? A este autor, se le entrecruza la reflexión sociológica acerca de la igualdad de Marshall (1963), a partir de los ciclos de aseguramiento de los derechos: políticos, civiles, sociales; y a ellos, la reflexión de Downs (1957) y los mecanismos de extensión de la participación electoral, que, por su pare, es el origen de la teoría económica de la democracia. Quizá valdría la pena agregar el trabajo de Arrow: sin embargo, su reflexión no pasará por las preocupaciones que estos tres autores harán. Lo que sí habría que reconocerle y, por ello, incluirlo, es por el hecho de haber sido el maestro y principal promotor de Downs para que este último escribiera una tesis doctoral de ciencia política y no de economía como originalmente pretendía Downs, y de la cual saldría precisamente la teoría económica de la democracia.

<sup>6</sup> De aquí la noción de *democracias maduras* en contraposición de aquellas democracias recientes que no han alcanzado un grado suficiente de aseguramiento económico y que posteriormente será una preocupación central del debate sobre la calidad de la democracia.

<sup>7</sup> En realidad, aquí se puede entender la verdadera pretensión del llamado Estado de bienestar. Es decir, el *Welfare State* nace precisamente como contraposición al Estado de guerra (*Warfare State*). Por ello, el desarrollo preciso de tres componentes a él inherentes: a) servicios b) distribución territorial y c) economía estatal.

<sup>8</sup> Este mecanismo tiene su origen en una particular concepción de la libertad como lo es la *libertad de conversión* del pluralismo religioso. Inclusive, es una concepción de libertad anterior a la formación de las modernas democracias de masas. Es decir, la libertad de conversión religiosa estaba basada en la posibilidad de convertir al próximo al propio credo o bandera sin pasar por los dominios del Estado o de sus instituciones. Con este tipo de libertad, se pretendía transformar a las personas y a su pasado, volverlas otras personas (convertirlas en última instancia). Por ello, en su origen fue un fenómeno estrictamente horizontal (dirigirse a los otros).

Ahora bien, en relación con la dimensión estructural de la esperanza política, se tiene el desarrollo de la triada compuesta por el sistema de expectativas (de aquí la idea de *esperar*), los medios para alcanzarlas (estructuras territoriales) y los resultados obtenidos (satisfacción con los productos que las agencias de provisión de servicios estatales ofertaban). El punto que resultaba altamente estéril era que este mecanismo estuvo delegado al mercado y su estabilidad, es decir, dependía del crecimiento económico y no de las decisiones políticas. Al mismo tiempo, el entredicho de las expectativas (o aquello que se esperaba que la democracia pudiera ofrecer en términos de bienestar) y los resultados cada vez menos consistentes que ofrecía, fueron el detonante de la crisis del Estado de bienestar. Este predicamento, tentativamente puede ser definido como *anomia estructural*. En cambio, cuando los ciudadanos comienzan a manifestar una creciente insatisfacción con las instituciones democráticas, sobre todo con el advenimiento de la sociedad postindustrial y posteriormente compleja, se puede decir que estamos frente a una *anomia biográfica o cognitiva*. Ello es así por un hecho inédito que el mecanismo de la esperanza política había introducido en los regímenes democráticos: por una parte, el Estado y sus servicios y, por otra, el mercado y su efectividad se volvían el verdadero punto de conversión de la sociedad, centralizando en una sola entidad representación pública (voto), representación privada (recursos) y administración pública (servicios). Por ello, el Estado se volvería una auténtica escuela de integración para controlar en modo parcial la anomia estructural, así como un poderoso canal de socialización y de educación política (educación soportada en las estructuras territoriales de los otrora poderosos partidos de masas).

Así pues, cuando se comienzan a vislumbrar los primeros síntomas de claudicación de la noción de esperanza política, más o menos hacia mediados de los años setenta del siglo xx, es el momento en el cual ya se puede hablar de las transformaciones recientes en el interior de los regímenes políticos contemporáneos (génesis corta).

### Problemas recientes de los regímenes políticos: génesis corta

¿Qué es lo que ha estado sucediendo en los últimos dos decenios en relación con la democracia, sus instituciones y las esferas de la política? En primera instancia, al tiempo que el Estado de bienestar y sobre todo su instancia económica comenzaban a manifestar los primeros síntomas de declinación severos (con la recesión económica de mediados de los años setenta), surgen en modo paulatino y por momentos intempestivo, tres transformaciones que modelarán la arquitectura de los nuevos Estados y que tentativamente podemos definir posdemocráticos, contractuales y posliberales. Estos tres cambios referirán la nueva estructuración de la sociedad, del individuo y de la política democrática.

El primer cambio es de corte societal, donde es necesario reparar en las consecuencias que el cambio en el modelo de sociedad exportó para la vida pública de los regímenes políticos. Es decir, la organización social<sup>9</sup> que centralizaba sus desarrollos a partir de la triada trabajo-conflicto-territorio

<sup>9</sup> Donde precisamente su mayor momento de auge son las tres primeras décadas de la posguerra.

cedería su lugar a un modelo de sociedad que hiperespecializó el mercado del trabajo, a la par que pretendía controlar y, en el peor de los casos, anular la intensidad de la participación política de los grupos sociales (por medio de los partidos políticos o de otros canales) y, por último, dar paso a una organización de los grupos en términos de una creciente desterritorialización cultural e identitaria.<sup>10</sup> Dos consecuencias inmediatas son evidentes: el nacimiento de las nuevas profesiones básicamente en estudios asociados de influencia norteamericana, y el auge institucional de la tecnocracia en sus dos grandes variantes: como bloque uniforme de poder, que propone grandes planes económicos y, al mismo tiempo, controla las instituciones claves del Estado; por otra, en su forma de *epistemic communities*, que es una variante a un solo tiempo técnica e intelectual y que, en palabras de Claudio Radaelli (1999, p. 761), son "redes de profesionales que son reconocidos en competencia y experiencia en un rubro particular y reivindican un conocimiento relevante para la política pública en el interior de dichos rubros".<sup>11</sup>

Dicha transformación está vinculada con el cambio organizacional de la sociedad de la segunda mitad del siglo xx. Es decir, se pasaría de una sociedad construida a partir del conflicto (que a su vez había sido la concepción dicotómica de la institución de las sociedades en el siglo xx) a una institución societal líquida en el sentido de que la matriz territorial, de clara influencia liberal, pierde su papel de dominación-centralización.

El segundo cambio es de corte subjetivo, donde se asiste a la sustitución de la concepción del hombre a partir de sus *necesidades* por otra que ubica al hombre a partir de sus *posibilidades*. La consecuencia de este cambio afectará considerablemente la estructuración de cualquier noción de ciudadanía y sociedad civil y, por ende, de la política, ya que el individuo es considerado como un momento de la mecánica institucional y democrática pero no el momento definitorio.<sup>12</sup> Este pasaje es importante porque se encuentra en el centro de los distintos discursos politológicos contemporáneos de corte neoutilitario que ubican en el centro de su discurso las llamadas paradojas-contradicciones de la racionalidad política. Esto es, la política funciona más por los aspectos no intencionales de sus acciones y menos por la lógica de la planeación y adecuación institucional para "salir del paso".<sup>13</sup>

El tercer cambio es de corte político, donde se asiste a la transformación de la matriz de la representación política de corte clásico-territorial hacia una representación política cada vez más dispersa

<sup>10</sup> Entre los autores que han abordado recientemente el tema, se encuentran Bartra (2004); Bauman (2003, 2004); Castoriadis (2000: pp. 115-125); García Canclini (2005: pp. 67-104); Hirschman (1996: pp. 101 y ss); Pizzorno (2005a; 2005b) y Revelli (2001: pp. 89-193).

<sup>11</sup> En efecto, ello estará correlacionado con el cambio en la orientación de las distintas estrategias de desregulación, adecuación estructural y privatización que los Estados y sus economías habrían de experimentar hacia los primeros años ochenta y sus efectos demoledores, por ejemplo, en las arquitecturas estatales latinoamericanas. Entre otros véase Cavarozzi (1995), Covarrubias (2005: pp. 30 y ss.) y Vilas (1993: pp. 9 y ss.). Una síntesis reciente de este dilema es Aziz Nassif y Alonso (2005: pp. 13-32).

<sup>12</sup> Ya Rokkan (1975) sugería esto, al decir que los votos cuentan pero los recursos económicos son los que deciden.

<sup>13</sup> Véase entre otros Elster (1989: pp. 248-297); Lindblom (1992: pp. 208 y ss.) y Wolfe (1997: pp. 200-238).

en términos territoriales. Es decir, se asiste a la sustitución de la membresía política de corte identitario e ideológico que conferían los partidos políticos de masas a una membresía que tentativamente se puede denominar inmaterial y abiertamente compleja (*cfr.* Arditi, 2005, pp. 219-248). Es sintomático el creciente proceso de desideologización de los partidos políticos contemporáneos, al introducir el primado no intencional en su estructuración discursiva, aunado a la reducción de las posibilidades del ciudadano (pasaje subjetivo) a una sola: el voto que permita ganar los puestos de elección.

Al volverse inmaterial la membresía hacia el partido político, cada ciudadano antes de compartir las causas del prójimo o de la persona que se encuentra al lado, reivindica su propia condición de diferencia frente a lo colectivo. Esto es, el ciudadano incrementa la intensidad de su participación en la política a partir de la estructuración de alguna de las caras que enarbola: puede intensificar su participación en términos de reivindicación de su propia condición de inferioridad/superioridad social frente a las demás condiciones, antes de compartir un sentimiento o una necesidad en común (Pizzorno, 2006). Quizá ésta sea una de las causas que han provocado el incremento del costo de la política democrática, ya que a la desaparición paulatina de las identidades sociales por las cuales abogar desde el partido político, se vuelve urgente el uso discrecional de los medios de comunicación (principalmente la televisión) para poder influir en las preferencias individuales y, posteriormente, colectivas a favor de una tendencia o de una organización. Asimismo, el incremento en el costo de la organización de la contienda política está directamente relacionado con la incorporación de las comunidades de expertos (efecto claro de las nuevas profesiones y del surgimiento de la tecnocracia en el nivel gubernamental) tanto en la confección de la imagen política como en el diseño de las plataformas, oferta y propuestas de gobierno (Cansino y Covarrubias, 2006: pp. 36 y ss).

En este sentido, tanto la génesis larga como la génesis corta, con los cambios o alteraciones que han señalado en la institucionalidad de los regímenes políticos, sobre todo en aquellos de democratización reciente, son indispensables para entender en modo integral las principales dimensiones de inteligibilidad y de análisis de la calidad de las democracias (Cansino y Covarrubias, 2005: p. 19). El tema por sí mismo resulta necesario porque puede permitirnos discutir seriamente sobre la pertinencia o no de los tradicionales instrumentos y criterios analíticos con los cuales contamos para examinar algunas de las múltiples dimensiones que el régimen democrático tiene y particularmente en aquellos aspectos que puedan referir a la *buena* o *mala* salud de las instituciones políticas. De igual modo, nos ayuda a la introducción de criterios más reales —y por ende, con un grado de confiabilidad en el tema de los indicadores— para observar el grado de consolidación democrática y de aseguramiento de derechos (que es el último puerto hacia el cual se quiere dirigir precisamente el análisis de calidad de la democracia).

### **Por una democracia con atributos**

Ahora bien, una última distinción es necesaria y con la cual regresamos al inicio de este ensayo. No confundamos. Por una parte, el tema de la calidad de la democracia refiere, antes que nada, a la llamada ac-

tuación democrática. Dicho en otras palabras, a la actuación de las instituciones de gobierno en una dinámica política abiertamente democrática. Por otra parte, la consolidación refiere directamente a los grados de democratización alcanzados (que podemos definir como niveles de democraticidad) que permitan un nivel medianamente satisfactorio de distribución y de justicia en el largo periodo (March y Olsen, 1995).

Así, tenemos que después de dos décadas de transformaciones sobre la ordenación política de México, el estado de la discusión y de las iniciativas sobre qué democracia deseábamos y cuál podríamos edificar en el corto y en el largo plazos, quedaron por desgracia enclaustradas en una concepción *tout court* de la democracia donde, incluso, se llegó a pensar que ésta sería la llave para resolver todos nuestros males, ya que contemporáneamente se creía que en el momento en que el partido hegemónico perdiera la presidencia, las imperfecciones de la misma democracia (y que son muchas como ya en reiteradas ocasiones se ha dicho), serían un asunto menor.

Al contrario, nuestra democracia necesita ser llenada con atributos distintos de los que existieron en la etapa autoritaria. Por ello, resulta fundamental hoy por hoy refinar la discusión y sobre todo la perspectiva de país que se puede construir en el porvenir. Más aún cuando en los múltiples sondeos se corrobora que la percepción ciudadana ha dejado de creer en las bondades del gobierno del cambio. Por lo tanto, preguntarse sobre qué tan buena es la democracia actual en México resulta un ejercicio más que sensato y oportuno, porque ello puede ser un indicio para saber cuál es la verdadera situación en la cual está México políticamente hablando: ¿confirmación y/o retroceso de la democracia? Al mismo tiempo, con el diagnóstico de su estado de salud, se puede estar en posibilidades de transformar en una categoría más alta y mejor a nuestra democracia *realmente* existente.

A la vista de los rezagos, inercias y asignaturas pendientes que han signado la *sui generis* transición mexicana a la democracia, sólo desde la ingenuidad más rampante se podría afirmar que la democracia en nuestro país se encuentra siquiera en vías de una franca y segura consolidación.

Lo anterior se hace patente no sólo en las reformas pendientes en materia electoral, que permitan, por ejemplo, una mayor certidumbre en cuanto a los tiempos y topes de gastos de las precampañas, el monitoreo de los recursos y los tiempos de publicidad en medios, amén del urgente fortalecimiento de las atribuciones e instrumentos de la autoridad electoral, que sigue oscilando entre el rol del convidado de piedra y los riesgos de corrupción y manejos turbios.

Al deterioro y la falta de maduración institucional de nuestra incipiente democracia se suman ominosos factores como los siguientes:

1. Una cultura política providencialista (los ciudadanos siguen esperando y viendo los avances democráticos como dádivas de los de arriba), alimentada en buena medida desde el poder político y las posiciones de gobierno.
2. Actitudes y conductas patrimonialistas por parte de buena parte de la clase política y de las burocracias partidistas, que siguen de facto expropiándole a los ciudadanos la iniciativa y capacidad de decisión reales.

3. Poca o nula transparencia y rendición de cuentas de partidos y gobiernos hacia la ciudadanía, y por ende, retroalimentación del círculo perverso de la corrupción y la ineeficiencia gubernamentales.
4. Prácticas partidistas corporativistas y clientelares, que traducidas en acción gubernamental refuerzan más el rol de súbdito que el de ciudadano activo y responsable.
5. En general, un clima de gran desconfianza y descalificación entre los actores partidistas y gubernamentales, que mina de entrada la posibilidad de la construcción de una cultura del consenso y traba las posibilidades de conformación de mayorías y coaliciones democráticas.

En la medida en que los ajustes y reformas normativas pendientes dependen de los mismos actores partidistas no se ve cómo podrían trascender el círculo de los perversos incentivos antidemocráticos.

A falta de incentivos virtuosos, son previsibles campañas políticas fuertemente marcadas por el dispendio, el abuso de los recursos públicos, carentes de contenido y de propuestas, pero llenas de descalificaciones mutuas; algo más parecido a una *guerra de marcas* que a una competencia democrática.

El carácter tentativo y provisional del proceso democratizador que hemos experimentado en los últimos años puede explicarse con los siguientes argumentos. En primer lugar, habría que aceptar con la teoría de las transiciones que México experimentó un proceso de transición democrática atípico que llevó casi un cuarto de siglo para fructificar. La transición en nuestro país fue lenta, continua, gradual y limitada, pues las élites políticas del régimen priista nunca perdieron el control del proceso. Por el contrario, promovieron cambios en materia de legislación electoral, pero más como una respuesta a las situaciones adversas que le restaban legitimidad en momentos críticos que por una vocación auténtica de renovación y cambio. Así, más que una transición pactada lo que tuvimos fue una apertura controlada y restringida de la arena electoral con fines pragmáticos: recobrar para el régimen alguna legitimidad que le permitiera a la élite política reproducirse en el poder. Más que democratización lo que tuvimos fue un largo proceso de liberalización política, es decir de flexibilización lenta y gradual de las restricciones a la competencia y la participación.

El resultado también atípico fue una transición sin pacto, una transición por la vía de la alternancia, pues al final la apertura restringida de la arena electoral generó nuevos equilibrios políticos y alternativas viables al partido del poder que en un contexto de crisis extrema terminaron por acoitar al régimen y obligarlo a aceptar su derrota por la vía de las urnas. Pero la ausencia de un pacto entre los distintos actores políticos del país, los del viejo régimen y los emergentes, antes y después de la alternancia, no sólo marca un hecho inédito en las transiciones democráticas sino sobre todo una problemática muy delicada para el gobierno emergente que hasta cierto punto no tuvieron que enfrentar otros gobiernos producto de transiciones democráticas exitosas: el rediseño institucional y normativo del nuevo régimen sobre la base del régimen heredado, pero en un contexto altamente

competitivo y sin una mayoría afín en el Congreso como para hacer avanzar dichas reformas con alguna certidumbre. De ahí que México se encuentra después de la alternancia en una suerte de limbo, en el que los valores y las prácticas democráticas surgidas de la transición no pueden ser albergadas de manera virtuosa en el entramado institucional y normativo vigente que no es otro que el heredado del viejo régimen. En virtud de ello, el gran desafío para México en la actualidad es la reforma del Estado, que no es otra cosa que la reforma integral de la Constitución, una reforma que vuelva compatible y coherente a nuestras leyes e instituciones, por una parte, y las necesidades y las exigencias de una auténtica democracia, por la otra.

Huelga decir que si no se avanza de manera firme y decidida en la reforma constitucional, nuestro país estará instalado indefinidamente en una peligrosa ambigüedad institucional y normativa que puede poner en riesgo la propia permanencia del nuevo régimen en construcción. Si en el pasado la ambigüedad normativa fue un componente del sistema político, esta premisa no puede mantenerse en el nuevo, a riesgo de generar enormes controversias constitucionales y comprometer la propia institucionalidad. Si nuestra Carta Magna es ambigua en muchos aspectos es porque así convenía a un régimen sustancialmente autoritario que tenía en la ley a un aliado, pues podía interpretarla a su conveniencia en ciertas circunstancias; pero en un régimen democrático la ambigüedad normativa sólo alienta la confusión y la confrontación. Además, si la Constitución fue continuamente reformada en el pasado, violentando incluso muchas veces el espíritu original de la misma impreso por los constituyentes de 1917, fue más para adecuarla a las necesidades y las exigencias de una clase política obsesionada con su propia reproducción en el poder que para introducir criterios más transparentes y funcionales con la democracia.

Por ello, mientras el cambio en México ocurre por el impulso que brota con el borbotón del entusiasmo democrático, los actores se debaten en la incertidumbre institucional y empiezan a generar conductas estratégicas para asegurar, por encima de las instituciones, las acciones que les garanticen resultados acordes con su voluntad democrática. Otro tanto ocurre con quienes se resisten al cambio. Para detener el oleaje democratizador se aferran a viejas estructuras y prácticas, especialmente aquellas que pueden dar a sus actos justificación legal para mantenerse incrustados en un orden democrático al que ya no corresponden pero que no ha cambiado con la profundidad suficiente para someterlos a la lógica de una nueva legalidad acorde con la legitimidad democrática. Surge así, en toda su complejidad, el mayor desafío de nuestra transición.

Hasta ahora, más allá de discursos y propuestas, la reforma del Estado no ha prosperado. Tal parece que la alternancia política que experimentó nuestro país en el año 2000 no garantizó por sí sola las condiciones mínimas para la refundación del entramado institucional y normativo que rige la vida del país, lo cual no sólo pone de manifiesto la incapacidad del nuevo gobierno para darle congruencia al proyecto del cambio que lo llevó al triunfo, sino que pone en serio riesgo la legitimidad y la gobernabilidad democráticas del nuevo régimen. En estricto sentido, mientras no se avance seriamente en la reforma del Estado, por más importantes que sean los logros en materia democrática, siempre

serán insuficientes y en ocasiones hasta contradictorios con las leyes heredadas del pasado. Por todo ello, en materia democrática, todo está por hacerse. Aspirar a una democracia de calidad pasa por la construcción de un auténtico Estado de derecho democrático.

## Bibliografía

- Arditi, B., 2005, "El devenir-otro de la política: un archipiélago post-liberal", en B. Arditi (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos/FCPYS-UNAM.
- Aziz Nassif, A., y J. Alonso, 2005, "Introducción: perfiles y desafíos del Estado", en A. Aziz Nassif y J. Alonso (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios*, vol. I: *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIESAS.
- Bartra, R., 2004, "Culturas líquidas en la tierra baldía", *Replicante*, vol. 1, núm. 1, otoño.
- Bauman, Z., 2004, *La sociedad sitiada*, Buenos Aires, FCE.
- \_\_\_\_\_, 2003, *Modernidad líquida*, México, FCE.
- Bobbio, N., 1955, *Política e cultura*, Turín, Einaudi.
- Cansino, C., e I. Covarrubias, 2006, *En el nombre del pueblo. Muerte y resurrección del populismo en México*, México, Cepcom/UACJ.
- \_\_\_\_\_, 2005, "Estudio preliminar", en L. Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, Cepcom.
- Castoriadis, C., 2000, *Ciudadanos sin brújula*, México, Coyoacán.
- Cavarozzi, M., 1995, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en José Luis Reyna (comp.), *América Latina a fin de siglo*, México, FCE/Conaculta.
- Covarrubias, I., 2005, "La globalización de la corrupción. Un efecto perverso de las transformaciones recientes en la política y la democracia", *Bajo el Volcán*, año 5, núm. 9.
- Downs, A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers.
- Elster, J., 1989, *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, México, FCE.
- García Canclini, N., 2005, *Imaginarios urbanos*, Buenos Aires, Eudeba.
- Hirschman, A. O., 1996, "Los conflictos sociales como pilares de la sociedad de mercado democrática", *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, primer semestre.
- Lindblom, C. E., 1992, "La ciencia de 'salir del paso'", en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- March, J. G., y J. P. Olsen, 1995, *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press.
- Marshall, T. H., 1963, *Sociology at the Crossroad*, Londres, Heinemann.
- Pizzorno, A., 2006, "La naturaleza de la desigualdad: poder político y poder privado en la sociedad en vías de globalización", *Estudios de Política y Sociedad*, año 1, vol. 1, núm. 3, enero/marzo.
- \_\_\_\_\_, 2005a, "Las transformaciones al orden jurídico y estatal en la globalización", en E. Esquivel e I. Covarrubias (coords.), *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITESM/Cámara de Diputados.

César Cansino e Israel Covarrubias

- , 2005b, "Las imposibilidades de la democracia", *Metapolítica*, vol. 8, núm. 39, enero/febrero.
- Radaelli, C., 1999, "The Public Policy of the European Union: Whiter Politics of Expertise?", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, núm. 5, diciembre.
- Revelli, M., 2001, *Oltre il Novecento. La politica, le ideologie e le insidie del lavoro*, Turín, Einaudi.
- Rokkan, S., 1975, "I voti contano, le risorse decidono", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. v, núm. 1.
- Schumpeter, J. A., 1996, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 2 vols.
- Vilas, C. M., 1993, "Democracia política y democracia social en América Latina", *Secuencia*, núm. 26, mayo/agosto.
- Wolfe A., 1997, *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI.





**Tercera sección**  
Representatividad democrática:  
partidos e instituciones públicas





## La decreciente representatividad partidista

*José Antonio Crespo\**

### Representatividad y no reelección legislativa

Se considera que la democracia representativa es el sucedáneo inevitable de la democracia directa en las modernas sociedades de masas. En organizaciones y comunidades numerosas y complejas se hace imposible la participación directa de todos los miembros en todas las decisiones colectivas por dos razones esenciales: la imposibilidad logística de hacerlo (imposibilidad de la reunión y deliberación de todos los ciudadanos) y la ausencia de conocimientos especializados de los mismos ciudadanos para tomar decisiones técnicas. La gobernabilidad, la oportunidad y eficacia en la toma de decisiones exige reducir dramáticamente el número de quienes tomarán las decisiones, lo que puede llevar a una autocracia (el poder de uno) o, cuando más, una oligarquía (el poder de pocos). Lo que conlleva el peligro de que las decisiones así tomadas no consideren el interés colectivo sino sólo el particular de quienes asumen esos cargos directivos. La democracia representativa pretende conciliar, de la mejor manera posible, esa necesidad técnica y logística de reducir el cuerpo decisorio con la esencia de la democracia; el visto bueno de los gobernados de delegar dichas facultades en unos cuantos, que serán sus representantes (y por tanto considerar sus intereses en el momento de tomar las decisiones colectivas). Para lo cual se requiere de ciertas condiciones, como es el sufragio efectivo que haga validera la voluntad ciudadana en el momento de designar a sus propios representantes, y un sistema de rendición personalizada de cuentas de los representantes así electos a sus representados. Es decir, la representatividad política tiene al menos dos movimientos entre el cuerpo ciudadano y el cuerpo gobernante; uno de ida (elecciones libres) y otro de regreso (la rendición de cuentas que supone que los representantes podrán ser removidos o ratificados, dependiendo de su desempeño y la fidelidad con que promovió los intereses de sus representados).

Lo primero supone un sistema electoral multipartidario (con dos o más opciones) que garantice la imparcialidad y equidad en el proceso, así como la fiel traducción de la voluntad ciudadana emitida

\* Centro de Investigación y Docencia Económicas.

#### La decreciente representatividad partidista

en las urnas en los resultados oficiales. Pero también entra aquí en juego el tipo de sistema electoral, pues no siempre el porcentaje de votos obtenido por cada partido se traduce en el mismo (o casi el mismo) porcentaje de curules que ocuparán en las cámaras legislativas. En el sistema de mayoría puro (como el de Estados Unidos e Inglaterra), del que emergen los representantes de distritos poblacionales delimitados (uno por circunscripción, típicamente) suele darse un fenómeno de sobrerepresentación, según el cual el partido mayoritario tendrá una presencia más que proporcional en el Congreso (respecto de los votos que obtuvo) y, de manera inversa, los partidos menores quedarán subrepresentados. En esa medida, surge un problema de representatividad, no sólo porque hay un sesgo entre lo que los partidos obtienen en las urnas y lo que detentan en las cámaras legislativas, sino porque en dicho sistema es muy difícil que partidos que representen a corrientes minoritarias de la sociedad (aunque significativas) puedan tener alguna representación parlamentaria. El sistema de mayoría puro típicamente se traduce en un sistema esencialmente bipartidista, y los más pequeños quedan fuera del espectro político (aunque en conjunto puedan representar un segmento respetable de la ciudadanía).

Esto ha podido contrarrestarse a través de otro sistema electoral, llamado de representación proporcional, en el cual los legisladores surgen de circunscripciones más grandes (en el modelo puro es una sola que corresponde a toda la nación) y de la que emergen varios legisladores. A través de esta fórmula es posible equiparar el porcentaje de votos obtenido por cada partido con el porcentaje de curules que le corresponderá en el Congreso (aunque en muchos países hay un umbral de voto, generalmente 5%, para evitar una excesiva fragmentación parlamentaria con fuerzas políticas muy minoritarias). Lo que sucede es que el sistema de mayoría únicamente da prioridad a otro aspecto de la representación política, sacrificando en el de la representatividad proporcional la rendición de cuentas personalizada de cada legislador hacia los electores que representan. Se supone que en circunscripciones pequeñas es más fácil la relación directa entre cada legislador y su electorado, para consultar y tomar en cuenta su sentir sobre diversas decisiones legislativas, y que ese electorado pueda refrendar o remover a su representante dependiendo de su desempeño. Hay una representación más directa y personalizada, aunque el precio de ello sea una distorsión en la presencia de cada partido en el Congreso.

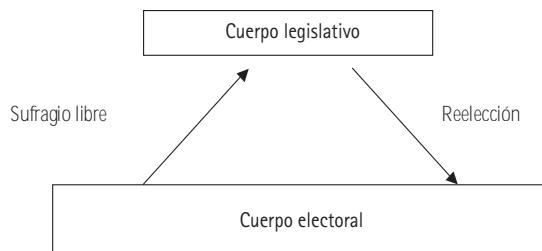
La desventaja del modelo de representación proporcional es que se diluye la relación directa de cada legislador con un grupo definido y más o menos reducido de electores, que podrán premiar o castigar personalizadamente a su representante, como ocurre en el sistema de mayoría. Es el precio de lograr en cambio mayor equidad entre los votos de cada partido y su presencia en el Congreso, abriendo las posibilidades para que fuerzas minoritarias pero significativas estén representadas en el poder legislativo. Existe sin embargo una fórmula que permite aminorar esta desventaja, que se aplica en algunos países con representación proporcional: que en las listas de candidatos los electores puedan votar no sólo por el partido de su preferencia, sino por el legislador que mejor le parezca, independientemente del orden de aparición de su nombre. Los candidatos que más votos reciban en cada partido serán los que integren el Congreso. De esa forma, se puede establecer una cierta rendición de cuentas de los legisladores más personalizada, aunque la comunicación no sea tan fluida

entre cada legislador y el segmento del electorado al que formalmente representa (como ocurre en el modelo de mayoría).

Una forma de combinar las ventajas de ambos modelos, y reducir sus respectivos inconvenientes, es el llamado *míxto* de representación, que dispone un porcentaje de legisladores surgidos del principio de mayoría, y otro a partir del principio de representación proporcional. Los primeros pueden mantener un contacto más directo con su respectivo electorado, y los segundos permiten equiparar votos con escaños en cada partido, además de abrir la puerta a partidos más pequeños. Este híbrido fue desarrollado en Alemania de la segunda posguerra, y muchos países lo han adoptado (aunque con variaciones en el porcentaje de diputados surgidos de uno y otro principio, que puede ser 50/50, como en Alemania, 60/40 o incluso 75/25).

Pero si bien la representatividad del cuerpo legislativo exige un sistema electoral competitivo, la rendición de cuentas de cada legislador (sea ante una circunscripción delimitada, o ante el electorado nacional) presupone el principio de reelección, es decir, la posibilidad de que cada legislador, al término de su mandato, pueda optar por repetir en su cargo, dependiendo de la decisión de los electores, que con su voto pueden refrendar o remover al legislador en cuestión. ¿Qué sucede si un sistema de representación cuenta con la primera condición, elecciones libres y competitivas, pero no con la segunda, la reelección legislativa? Pues que la representación queda mermada, incompleta, pues si bien los legisladores emergen de la voluntad de los electores, con un mandato (la plataforma electoral de su partido), al no poderse reelegir se desvinculan de la voluntad de sus representados, pues éstos no pueden ni premiar ni castigar a su representante. En ese sistema, la representación va sólo de un lado (de los electores a los representantes), pero no de regreso (de los representantes hacia los electores); es decir, los legisladores no son susceptibles de rendir cuentas políticas a sus electores, y quedan por tanto subordinados a la decisión de las cúpulas dirigentes de sus respectivos partidos. En esa medida, ese sistema sin reelección parlamentaria se parece más a una oligarquía que a una democracia representativa (de por sí alejada de la democracia directa). Es menos democrático y menos representativo que una democracia con reelección (véase el diagrama 1).

Diagrama 1



Ése es justo el caso de Costa Rica y México. En nuestro país, la reelección consecutiva de los legisladores fue eliminada en 1933, aprovechando que se eliminaba por segunda vez la reelección

## La decreciente representatividad partidista

presidencial, bandera de la Revolución de 1910 y que Álvaro Obregón violentó en 1928, pero cuyo asesinato generó una crisis política que, a su vez, hizo recomendable volver a introducir el principio de no reelección presidencial. La idea de eliminar igualmente la reelección consecutiva de los legisladores era que éstos no dependieran de sus electores sino de la cúpula partidista, a su vez sometida al titular del Poder Ejecutivo.<sup>1</sup> Ésa fue una clave del presidencialismo absolutista que prevaleció durante décadas en México, hasta hace apenas unos cuantos años. En aquel entonces prevalecía en México un sistema puro de mayoría, es decir, todos los diputados surgían de circunscripciones delimitadas, generando una gran sobrerepresentación en favor del partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1964 se introdujo de manera embrionaria un principio de representación proporcional aplicable a los partidos de oposición, para darles un poco más de pluralidad a la cámara baja, pero sin eliminar a los diputados de mayoría. La representación proporcional fue ampliada en 1979, a una razón de 100 curules por 300 de mayoría. El sistema de representación mexicano quedó así conformado plenamente como uno mixto (al estilo alemán). En 1987, una nueva reforma electoral amplió todavía más el segmento de diputados de representación proporcional, quedando 200 por este principio junto con los 300 de mayoría.<sup>2</sup>

Pero cabe destacar lo anómalo de este sistema, en particular de la parte de mayoría, al no haber reelección inmediata, pues justo la racionalidad de los diputados de mayoría, pese a la sobrerepresentación que genera, es que los diputados tengan una relación más estrecha con los ciudadanos de su distrito, lo cual pierde todo sentido si se elimina la posibilidad de la reelección, pues en tal caso los electores no tendrán posibilidad de premiar o castigar a su representante, por lo cual éste tendrá pocos incentivos (si acaso alguno) para tomar en cuenta la voluntad de sus electores. Los diputados de mayoría son pues una obsolescencia disfuncional en tanto no se restituya la reelección consecutiva de los legisladores. La representatividad política queda pues trunca en México, pese a que uno de sus pilares (el sufragio efectivo) haya sido instaurado gradualmente, pues al no existir el otro (la reelección consecutiva) se impide la rendición de cuentas de los representantes hacia sus representados. Y en esa medida, el Congreso adquiere más el carácter de una oligarquía política, que el de un cuerpo plenamente representativo del cuerpo ciudadano.

## Financiamiento público y abstención electoral

Otro aspecto que afecta la representatividad es el hecho de que los partidos que en el Congreso representan al conjunto de los ciudadanos llegan a tomar decisiones en función de sus intereses

<sup>1</sup> Cfr. Jeffrey Weldon, "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el 'Maximato': Las reformas no-reeleccionistas de 1933", en Fernando Dworak (coord), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

<sup>2</sup> Cfr. José Antonio Crespo, "Party Competition in México: Evolution and Prospects", en Kevin Middlebrook (ed), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 2004.

particulares, a contrapelo de los intereses colectivos, no directamente los de sus representados. Un ejemplo de ello en México lo encontramos en el financiamiento público que los propios partidos se adjudican para su operación cotidiana y su publicidad electoral, financiamiento considerado como excesivo por la mayoría de los ciudadanos. Los partidos mexicanos se adjudicaron a sí mismos en la última reforma electoral de 1996, un multimillonario presupuesto tanto para sus gastos corrientes como para sus gastos de campañas en tiempos electorales. Un gasto superior en cinco veces al legalmente asignado en la elección presidencial de 1994. La razón formal de establecer elevados montos de financiamiento público a los partidos fue que de esa forma se podía conciliar la necesidad de difundir sus programas y candidatos entre la ciudadanía, durante los comicios, con una suficiente protección respecto del financiamiento privado, que por definición supone la búsqueda de futuros favores políticos por parte de los donadores (empresas, consorcios, grupos de interés). En esa medida, se vulnera la autonomía del candidato ganador una vez que ocupe la presidencia (en la medida en que éste haya sido receptor de grandes sumas de dinero privado), y por tanto del Estado en su sentido más amplio. De esa forma los intereses colectivos podrían quedar relegados por los intereses particulares de los donadores privados de los partidos y candidatos. Una segunda razón aducida era el peligro de que por la vía privada pudiera entrometerse dinero sucio, producto del crimen organizado, lo que supone no sólo una infracción a la legalidad y equidad electoral sino, más grave aún, la subordinación del interés estatal a los jefes de las organizaciones criminales, en alguna medida. El financiamiento público ayudaría también a la equidad para los partidos opositores.<sup>3</sup>

Pero en esta decisión pudo haber contado también el hecho de que, como el PRI tendría que renunciar a los ilícitos recursos del Estado de los que echaba mano indiscriminadamente como partido hegemónico, como compensación habría de recibir un financiamiento elevado, aunque ello supusiera que también la oposición recibiría altos montos (a partir de una fórmula de proporcionalidad derivada de la votación que cada partido hubiera alcanzado en la elección inmediata anterior). Así, un alto financiamiento para el PRI actuaría como un disuasivo para que este partido siguiera utilizando ilícitamente otros fondos gubernamentales.<sup>4</sup> El monto para los comicios de 1997 fue decidido por el PRI, con la posición en contra del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que lo consideraron excesivo en ese momento. En año electoral, el financiamiento público que recibirían los partidos se duplicaría. En la elección de 2000, el conjunto de partidos recibió cerca de 2 500 millones de pesos para sus campañas. Sin embargo, el propósito de inhibir el dinero privado y frenar los desvíos ilegales de fondos públicos quedó un tanto frustrado; después de la elección presidencial en que se registró por primera vez una alternancia pacífica del poder, fueron descubiertos dos operaciones fraudulentas en materia de financiamiento: una por parte del PRI, que recibió cerca de 500 millones de pesos de la empresa Pemex a través de una triangulación con el poderoso y corrupto

<sup>3</sup> Cfr. José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 106-116.

<sup>4</sup> Cfr., *ibid.*

#### La decreciente representatividad partidista

sindicato de esa empresa paraestatal, y la segunda constituyó un financiamiento paralelo de la organización Amigos de Fox por parte del PAN, en que cerca de 90 millones de pesos de origen privado no fue debidamente notificado a la autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE). Quedó también en claro que en el periodo anterior a la campaña oficial, partidos y candidatos podían hacer todo aquello que la ley prohibía para el periodo de campaña, lo mismo en el monto como en el origen de los fondos para financiar las precampañas.

Ambos escándalos, pese a ser administrativamente sancionados por el IFE mediante cuantiosas multas, cimbraron a la opinión pública ante el relativo fracaso de la legislación electoral de 1996 que presuntamente prevendría que ocurrieran tales operativos ilícitos. Así, los partidos tuvieron la oportunidad y presión para realizar antes de los comicios de 2003 un ajuste a la ley electoral para reducir el financiamiento público, establecer nuevos candados e instrumentos para mejor fiscalizar los ingresos y egresos de campaña de los partidos, y regular el periodo de sus elecciones primarias internas (e incluso el periodo previo a ellas). A ello se agregaba el hecho de que el monto del subsidio público legal de los partidos dependía de una fórmula asociada al número de partidos participantes en cada contienda. El Consejo General del IFE advirtió al Congreso que, en virtud de que se preveía el registro de nuevos partidos para 2003, de no reformarse la ley el financiamiento público casi se duplicaría (considerando además que sólo sería renovada la cámara baja, y no el poder presidencial ni el Senado, como en 2000). Ante ello, los partidos prefirieron dejar pasar ese reclamo.

El enorme despilfarro realizado por los partidos en la elección de 2003, amén de la vacuidad de sus mensajes mediáticos, provocó en buena parte de la ciudadanía una gran indignación y hartazgo, que en muchos casos provocó su alejamiento de las urnas, lo que derivó en la mayor tasa de abstencionismo histórico (62%) al menos desde 1946, en que se levantó por primera vez con un padrón electoral nacional. Algunas encuestas sugieren esa relación. Al preguntar el diario *Reforma* a una muestra de abstencionistas tras la elección de 2003, bajo qué condiciones hubieran votado, 26% de ellos respondió que lo hubiera hecho de haberse comportado los partidos de manera diferente en relación con las campañas y la propaganda electoral (7 de agosto de 2003). En una encuesta preelectoral, levantada por *El Universal* (23 de junio de 2003), sólo 18% dijo poner atención en las campañas. Y 61% dijo que los anuncios propagandísticos ocasionaban que su interés por la campaña, en lugar de incrementarse, disminuía. Justo lo contrario de lo que presumiblemente se busca. Y una proporción un poco menor, 56%, señaló que, además, le minaba su deseo por sufragar. También 55% señaló que los *spots* publicitarios de los partidos poco o nada le ayudaban a definir su voto.

El elevado abstencionismo de ese año, en particular el derivado por el enojo con el costo y contenido de las campañas, no logró mover a los partidos de su posición en favor del elevado financiamiento electoral y laxa normatividad en la materia. De modo que si bien antes de los comicios presidenciales de 2006 se presentaron diversas iniciativas para contener el derroche electoral, regular la relación entre medios y partidos, otorgar al IFE mayores instrumentos legales de fiscalización, agregar nuevos delitos electorales sobre el tema, los partidos finalmente dejaron una vez más sin realizar

tales reformas. Es evidente que los partidos dejaron intacta la ley electoral en este tema tanto por desidia como por conveniencia. Igualmente, contó el temor de los partidos (y del propio Ejecutivo federal) a confrontar a los grandes concesionarios mediáticos, que reciben la mayor proporción de esos recursos destinados a la publicidad electrónica y cuyos intereses se hubieran visto afectados con una reforma electoral destinada a reducir el despilfarro electoral. El acuerdo para no modificar la legislación es un claro ejemplo de la complicidad entre los partidos para proteger sus intereses mutuos, pese a contravenir los intereses colectivos más amplios. Desde luego, el alto abstencionismo de la elección intermedia de 2003 no se debe exclusivamente a la indignación provocada por el despilfarro monetario de los partidos. El problema es más de fondo, y muy bien podría estar asociado al fenómeno denominado “decepción democrática”, propio de casi toda democracia incipiente. La decepción democrática (o desencanto o desilusión) tiene que ver primordialmente con la distancia registrada entre la realidad democrática (en particular de los primeros años) y la expectativa excesiva desarrollada durante los años previos a la democratización.

Empíricamente se ha demostrado que las democracias consolidadas han entregado mejores resultados en términos económicos y sociales frente a regímenes autoritarios,<sup>5</sup> pero difícilmente ese buen desempeño puede apreciarse en poco tiempo, menos cuando la propia democracia y sus instituciones están aun en proceso de definición y asentamiento. Las dificultades políticas y los ajustes de los primeros años pueden ser en parte causa de no establecer bases firmes para un saludable y firme desarrollo social y económico, el cual de cualquier manera tardaría varios años —o décadas, para ser más precisos— antes de arrojar frutos palpables. Pero si a ello se agrega un exceso de expectativas —una idílica visión— sobre lo que la democracia puede hacer no sólo en el ámbito socioeconómico, sino también contra la inseguridad social, el abuso de poder, la violación a los derechos humanos y la corrupción, entonces la decepción será más profunda.

Las fuentes del desencanto son diversas, pero al confluir pueden provocar en la ciudadanía un fuerte malestar, pesimismo sobre lo que la democracia le puede aportar en relación con lo que un régimen autoritario (precedente a la democratización) podía ofrecerle. El posible efecto de este fenómeno sobre la democracia es que su legitimidad puede debilitarse al grado en que el nuevo orden democrático, en lugar de fortalecerse (la consolidación e institucionalización democrática), dé paso a una regresión autoritaria o a un periodo de desorden, ingobernabilidad y anarquía. Al hablar de los periodos históricos de democratización en el mundo, Samuel Huntington recuerda que a cada una de las “oleadas” democráticas de la historia moderna, le ha correspondido un “reflujo”, es decir, la caída de algunas de las democracias recién instauradas, si bien el saldo ha sido positivo (pues las democracias que caen son menos que las que superviven).<sup>6</sup> Huntington explica este fenómeno de “desilusión democrática” como una consecuencia de las dificultades de la nueva democracia para resolver o manejar diversos

<sup>5</sup> Cfr. Adam Przeworski, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, 2000, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>6</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991, p. 15.

#### La decreciente representatividad partidista

problemas estructurales existentes en el régimen previo, tales como desigualdad social, graves dificultades económicas, insurgencia política, terrorismo, confrontaciones étnicas o religiosas:

La insurgencia, la inflación, la pobreza, las deudas, la inequidad social y la ineficacia burocrática continúan más o menos como existían en las décadas previas [...] Estos problemas estructurales, insolubles o aparentemente insolubles, reforzarán la tendencia hacia la desilusión respecto de las nuevas democracias. En la mayoría de los países la lucha por crear nuevas democracias ha sido vista como moral, peligrosa e importante. El colapso de los autoritarismos generó entusiasmo y euforia. Las luchas políticas en la democracia, en contraste, rápidamente se ven como amorales, rutinarias e irrelevantes. Los procesos de la democracia y el fracaso de los nuevos gobiernos democráticos en resolver problemas endémicos generan indiferencia, frustración y desencanto.<sup>7</sup>

En efecto, la democracia real, la que ha existido en la práctica en muchos países, tiene límites, es imperfecta, puede cumplir con ciertas funciones de procedimiento (en el proceso de toma de decisiones) para dirimir diversos conflictos de manera pacífica y civilizada (la competencia por el poder, las definición de políticas públicas, el respeto a las garantías individuales, el fin de la impunidad pública, por ejemplo). Pero no puede resolver muchos otros problemas, particularmente de orden económico y social. También, la lentitud en la configuración de un sistema político nuevo puede alimentar la desilusión democrática, así como un periodo de desorden político (real o aparente) que contrasta con la disciplina y gobernabilidad que prevalecían durante el régimen autoritario. Eso también puede provocar un sentimiento de desencanto respecto de la democracia.

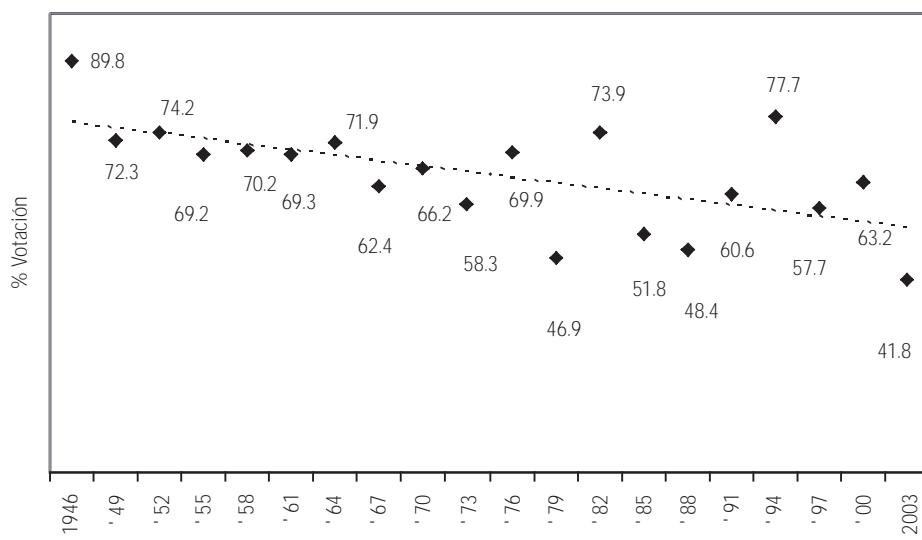
Uno de los múltiples indicadores de esta decepción democrática es el creciente nivel de abstencionismo electoral, que es una constante de países recién democratizados (salvo unas pocas excepciones). En México, desde 1946 (año en que se configuró el padrón electoral nacional), los niveles de participación han venido decayendo sistemáticamente. La  $R^2$  de la tendencia no es muy grande (el máximo es 1, que implica una fuerte relación, y el mínimo es 0, cuando no hay relación alguna), pero tiene un sentido negativo (decreciente).

<sup>7</sup> Huntington, *The Third Wave...*, op. cit., p. 255.

José Antonio Crespo

Gráfica 1  
**Participación electoral**  
1946-2003

$R^2 = .37$

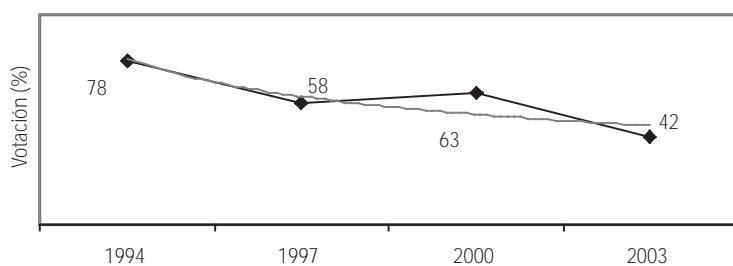


Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Lo paradójico del caso es que aun desde los años en que los comicios empezaron a ser auténticamente competitivos —desde 1994, incluyendo la elección que en el año 2000 se tradujo en la primera alternancia pacífica de la historia de México—, cuando los votos inequívocamente contaban y se contaban, la participación empezó a declinar (véase la gráfica 2). La tendencia cae más dramáticamente que al considerar toda la serie desde 1946 (una  $R^2$  más cercana a 1).

Gráfica 2  
**Elecciones federales**  
(1991-2003)

$R^2 = 0.75$



Fuente: Instituto Federal Electoral.

Evidentemente, mientras mayor es la abstención electoral, menor es la representatividad de las autoridades electas en esos comicios. Lo paradójico aquí es entonces que los gobernantes y legisladores electos bajo condiciones de competitividad, equidad e imparcialidad adquieren por esa razón mayor representatividad (cualitativa), pero en la medida en que una proporción menor de ciudadanos acude a las urnas, esa representatividad (cuantitativa) disminuye. Por ahora, es posible suponer que dicha tendencia seguirá a la baja, lo cual tiene dos posibles desenlaces: 1) conforme el público se acostumbra a las limitaciones de la democracia, y la acepta pese a ello, o bien dicha democracia empieza a mejorar cualitativamente en cierto grado, la tendencia a la abstención se equilibra (deja de caer) e incluso podría remontar 2) la decepción democrática, lejos de superarse, se profundiza, y la abstención, en lugar de detenerse, se incrementa, reduciéndose la representatividad política. Eso, a su vez, puede dar lugar a movimientos políticos que pongan en riesgo la continuidad y consolidación de la democracia, sea desvirtuándola (a través de caudillos providenciales), o sustituyéndola (por alguna nueva forma de autoritarismo). Es evidente que México se encuentra en dicho dilema, y el creciente abstencionismo no es sino un indicio de ello.

## Coaliciones y alianzas

Un engaño más a la ciudadanía lo constituyen las coaliciones, conforme a la legislación electoral federal vigente. El problema esencial consiste en que una coalición ofrece a los electores un programa legislativo avalado por dos o más partidos, sólo para irse cada uno por su lado apenas concluyen los comicios. Es decir, la ley impone cierto grado de dificultad para que se forme una coalición electoral, y en cambio impide la *candidatura común*, consistente en que sin demasiado trámite, ni la presentación de una plataforma común, más de un partido puede postular al mismo candidato. Esa figura existía hasta la reforma electoral de 1990, que la prohibió, incrementando en cambio los requisitos para formar coaliciones. Eso fue así dada la amenazadora experiencia de un frente común de izquierda que postuló al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, que desafió al partido oficial en 1988. De ahí las dificultades que en adelante se introdujeron para formar una coalición, dificultades que se justificarían si de ahí surgiera una alianza legislativa permanente, o como se dijo al reformar la ley en 1990, para permitir que los ciudadanos supieran por qué programa y plataforma votaban.<sup>8</sup> Pero no es así. Según la ley electoral, en su artículo 58, señala que una vez terminada la elección, “terminará automáticamente la coalición parcial por la que se hayan postulado los candidatos, en cuyo caso los candidatos [...] que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en convenio de coalición”. En otras palabras, la plataforma presentada a los electores respaldada por dos o más partidos desaparece al terminar el proceso electoral y los legisladores emanados de dicha elección van por su parte, en su respectivo partido, con su respectiva

<sup>8</sup> Cfr. Arturo Núñez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 97-103.

plataforma por la cual no habrán votado los ciudadanos (pues oficialmente vale aquella bajo la cual se registró la dicha coalición, y no la de los partidos que la forman).

¿Cuál es pues el objetivo de las coaliciones? No es la contribución a la formación de alianzas o mayorías parlamentarias permanentes, sino que los partidos cobren mayor fuerza electoral según su cálculo sobre con cuál otro partido conviene coaligarse, a despecho del voto ciudadano por tal o cual coalición (y su plataforma registrada). Se trata, de nuevo, de una norma que tiene como prioridad el interés de los partidos por encima del interés de los ciudadanos. Más aun, las coaliciones han servido en los últimos años para que los pequeños partidos familiares garanticen su permanencia en la arena política, y sigan medrando en grande del erario, pues coaligándose evitan la prueba de las urnas y conseguir el 2% que exige la ley para mantener el registro (un umbral como quiera bajo). Dos ejemplos muy paradigmáticos de lo anterior lo reflejan los partidos Alianza Social (**PAS**) y de la Sociedad Nacionalista (**PSN**) que lograron en 2000 su registro al ir en alianza con el **PRD**. Recibieron escaños y cuantioso financiamiento público (cerca de 500 millones de pesos en tres años). En 2003, el **PAS** obtuvo un financiamiento para campañas de más de 100 millones de pesos, recibiendo solamente 0.74% de la votación (lo que representa una erogación de 521 pesos por sufragio obtenido), y el **PSN** solamente consiguió 0.27% de la votación nacional (lo que elevó el costo de cada voto a 1400 pesos).

Una legislación más adecuada (para los ciudadanos) tendría que fomentar que las coaliciones tuvieran un carácter permanente en el Congreso (a partir de incentivos u obligaciones), y que ello se hiciera bajo la fórmula de la candidatura común, lo cual permite distinguir la votación que cada partido que conforma la alianza recibió, para que, en caso de no alcanzar 2% de sufragios (o el umbral legal que prevalezca), pierda su registro. Un avance al respecto se registró en diciembre de 2003, pero sumamente sesgado. Los nuevos partidos tienen que demostrar por sí mismos, en su primera elección, sin coalición de por medio, que pueden obtener ese 2% del voto. Buena medida. Pero curiosamente esa reforma la promovió el **PVEM** precisamente para dificultar la entrada de partidos que le hagan competencia en maniobras de coalición que le han sido provechosas desde el año 2000 (pues a través de ellas puede recibir más escaños y prerrogativas de las que obtendría por sí mismo). La medida sería buena si se hiciera extensiva a todos los partidos en todas las elecciones.

## La democracia interna de los partidos

Constitucionalmente los partidos son entidades de interés público. Pero cuando las instituciones electorales, legalmente encargadas de supervisarlos, hacen su tarea, los partidos ponen el grito en el cielo, se quejan de que su soberanía interna es violada, y amenazan con cambiar la ley para despojar a toda institución estatal de *intervenir* en su vida interna. La ley electoral faculta al **IFE** para registrar la plataforma y estatutos de los partidos, que deben incluir invariablemente la obligación de "observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen", así como "conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática" (artículo 25). También, la legislación electoral

#### La decreciente representatividad partidista

faculta al Consejo General del IFE a "vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales [...] se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos". Es decir, la autoridad electoral tiene la capacidad de obligar a los partidos a cumplir sus propios estatutos, lo cual tiene al menos un doble propósito: *a) garantizar que los partidos respeten los procedimientos democráticos a que los obliga la ley y b) salvaguardar los derechos políticos de los militantes de cada partido.* En otras palabras, los partidos tienen un compromiso democrático hacia la sociedad, que los financia sustancialmente, y hacia sus propios afiliados, y de no hacerlo, la autoridad electoral tiene las prerrogativas para obligarlos a ello.

En más de un caso el IFE ha forzado a algún partido a respetar, por ejemplo, la candidatura legalmente ganada por un militante que después ha sido ilícitamente reconvenida por la dirigencia del partido en cuestión. También el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuando ha recibido denuncias o inconformidades al respecto ha tomado cartas en el asunto. En realidad, es lo menos que podría esperarse en un régimen democrático con los partidos que son entidades de interés público, que además son financiados prioritariamente con recursos públicos. De hecho, la vida interna de los partidos tendría que ser todavía más regulada a partir de una ley de partidos, diferenciada de la normatividad electoral, a partir de principios generales, sin menoscabar un margen de discrecionalidad para que los partidos cumplan con tales principios generales a partir de sus peculiaridades y necesidades internas. Sin embargo, cada vez que las autoridades electorales intervienen legalmente en la vida interna de los partidos, por éstos alejarse (o ser acusados de ello) de sus propios principios y estatutos, a coro condenan dicha intervención como una indebida injerencia. En realidad, mientras tal inconformidad no pase de pronunciamientos retóricos, no habría mayor problema. Pesa sin embargo la permanente advertencia de que la ley sería modificada para impedir que las autoridades electorales interfieran en la dinámica interna (en su autonomía soberana, según argumentan). Es probable que esto no suceda, pero en tanto se nieguen a aprobar una ley de partidos que regule con más precisión y detalle la vida interna de los mismos, a partir de criterios inequívocamente democráticos y en función del interés colectivo (que presuntamente es representado por los propios partidos), entonces esa faceta de la partidocracia permanecerá.

### Conclusión

La autonomía y alejamiento de los partidos respecto de la ciudadanía marca una tendencia a una representatividad política cada vez más débil. El marco institucional heredado del régimen de partido hegemónico no ayuda a canalizar el reciente pluralismo político dentro de un campo de mejor representatividad. Desde luego, la competitividad partidista y electoral que gradualmente se consiguió en los últimos años se traduce en principio en una representatividad de mayor calidad, pues las autoridades surgidas de los comicios son más legítimas, y el ciudadano puede reconocerse en ellas en mayor medida que cuando el sistema electoral no era realmente competitivo, y la pluralidad partidista y

legislativa era esencialmente cosmética. Sin embargo, el hecho de que los propios partidos prioricen sus intereses particulares y comunes por encima del interés colectivo de la ciudadanía, reduce la representatividad que podría haberse logrado con la democratización. Incluso el nuevo sistema de partidos, con pocos mecanismos de rendición de cuentas hacia el electorado, ha llevado a muchos a tipificarlo como "partidocracia", que se contrapone evidentemente a la democracia. Es una oligarquía que maneja el poder formal desde los partidos sin necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía, al menos al defender intereses comunes. Para modificar esta distorsión, e incrementar cuantitativa y cualitativamente la representatividad política, es menester modificar el marco normativo del sistema partidista y electoral.

Son los partidos los que tienen la facultad para modificar dicha institucionalidad, pero como ello atentaría a sus intereses (a veces comunes, a veces de alguno de ellos con la fuerza suficiente para impedir las reformas), entonces estamos ante un círculo vicioso, un *nudo gordiano partidista* difícil de romper desde la propia sociedad civil. Faena difícil para ésta, considerando que son los partidos los que gozan de organización (fundamental para obtener resultados), acceso a los medios de comunicación, financiamiento público y facultades legales para tomar decisiones. La sociedad civil, aun la organizada (en agrupaciones cívicas no gubernamentales), se muestra débil y casi impotente frente a la poderosa oligarquía partidaria. Un reflejo de la frustración e indignación de la ciudadanía en general hacia el sistema de partidos es el abstencionismo, que alcanzó un punto máximo en los comicios federales intermedios de 2003. También el creciente descrédito de los partidos reflejado en diversas encuestas. Los partidos suelen reaccionar a las demandas ciudadanas sólo en condiciones de crisis, y es entonces cuando pueden buscar reformas que hagan coincidir sus intereses con los de la ciudadanía. Pero normalmente cuando eso ocurre es que la sociedad ha tenido que pagar un costo político (económico o social) relativamente alto, que hubiera podido evitarse si los partidos tuvieran, no la idealizada y frecuentemente invocada disposición a sacrificar sus intereses en aras de los nacionales, sino la perspicacia política suficiente como para calcular y prever los daños y perjuicios (para el país y para ellos mismos) derivados de su inmovilismo.



## Los partidos y los sistemas de partido: mecanismos de representación

Silvia Gómez Tagle \*

La democracia política, que hoy se valora como el régimen al que se atribuye mayor legitimidad en el mundo, no se puede entender cabalmente sin la existencia de un sistema plural de partidos. Porque es en la competencia entre partidos que puede escenificarse la lucha por el poder con parámetros definidos, proyectos alternativos, reglas para la postulación de candidatos, para la contienda electoral y para el ejercicio del poder.

Sin embargo, varios autores consideran que en el presente siglo asistimos a una redefinición de los partidos políticos, porque ya no cumplen con las funciones clásicas que se les atribuían en la elaboración de proyectos para la sociedad, la movilización social y la agregación de demandas sociales; en cambio cada vez más se transforman en factores de *gobernabilidad* en la medida en que la democracia como sistema político se institucionaliza. En este contexto los partidos aparecen como organizaciones para el control social y la canalización de demandas sociales, antes que para impulsar cambios en la sociedad y representar intereses de grandes sectores, porque el papel de la *oposición* de izquierda queda reducido al ámbito parlamentario, o al ejercicio del poder ejecutivo, donde finalmente prevalecerá la negociación entre intereses contradictorios de las élites, al margen de la expresión abierta de los conflictos sociales. Así es como los partidos pierden significación como organizadores de la lucha social o bien como instrumentos de elaboración y difusión de ideas, valores y proyectos de la sociedad.

En la actualidad, no sólo los partidos, sino que la democracia política ha perdido *significado* para la sociedad, a pesar de que prevalezcan las instituciones formales de la democracia política. Ello se debe a que la globalización ha provocado, por un lado, la desestructuración de las identidades colectivas, aquellas que fueron los actores políticos protagónicos del siglo pasado: las clases sociales, así como el surgimiento de nuevos actores, como los movimientos ambientalistas, los movimientos étnicos, o de la equidad de género. Por otro lado está el hecho devastador para las instituciones

\* El Colegio de México, <sgomez@colmex.mx>.

Silvia Gómez Tagle

políticas nacionales de que las decisiones importantes para el futuro de los países y de su población, cada vez dependen más del ámbito de los intereses financieros internacionales.

Por ello en el presente siglo es necesario reconsiderar la naturaleza de los partidos y en particular de los partidos de izquierda, porque éstos tienen como objetivo *colectivo* cambiar el sistema político y económico. En general la izquierda pretende lograr la igualdad, la justicia y la libertad para la mayor parte de la población y para eso persiguen la conquista del poder. El problema está en que frecuentemente los objetivos se posponen una y otra vez, mientras que la búsqueda del éxito electoral y el acceso al poder inmediato se convierten en el objetivo real. Y el éxito electoral depende de las condiciones de la competencia y de las reglas del sistema electoral.

Las nuevas formas de estrategia de participación política de los ciudadanos ponen atención a la comunicación masiva y los partidos diseñan sus estrategias sobre la base de estudios continuos de la opinión pública, que los lleva a estar en *campañas permanentes* para conquistar el favor del electorado, que se informa a través de los medios.

Se trata de una videopolítica que ha cambiado el escenario del ejercicio de la política del ámbito puramente público a uno nuevo donde las distinciones entre público y privado se vuelven borrosas. Apela a nuevas formas donde el papel de las organizaciones clásicas de agregación de intereses ciudadanos, los partidos, se ven devaluados, así como las instituciones representativas clásicas, especialmente los parlamentos, cada vez con menos poder efectivo y menos capacidad de fiscalización. La ciudadanía se siente representada por organizaciones que no son parte de la institucionalidad estatal, como los medios y la Iglesia en desmedro de esas organizaciones clásicas.<sup>1</sup>

En los partidos con frecuencia hay contradicciones entre los intereses particulares de algunos dirigentes y los que podrían ser objetivos colectivos de la organización partidaria, las cuales dan como resultado acciones que parecen estar destinadas a sabotear las posibilidades de crecimiento de su partido.

Una de las tesis de Panebianco es que los prejuicios sobre lo que los partidos *deben ser*, impiden la comprensión de lo que los partidos realmente son, por ello propone estudiarlos desde la perspectiva del análisis de las organizaciones, con el fin de comprender las motivaciones de los actores, las restricciones que tienen para la acción (como individuos y como organización en su conjunto), las fuentes de poder disponibles, etcétera. Este autor habla de "hábitos mentales muy extendidos en la literatura sobre los partidos, que crean barreras y separaciones difíciles de romper entre el observador y el objeto observado".<sup>2</sup> Efectivamente, si se parte de una idea de lo que los partidos deben ser, sobre todo tratándose de partidos de izquierda, es muy fácil constatar que los partidos históricamente co-

<sup>1</sup> Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995, p. 204.

<sup>2</sup> Angelo Panebianco, *Partidos y modelos de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 28.

nocidos *no corresponden al modelo ideal de partido*. Esto es cierto si se trata en especial de partidos de izquierda.

Para explicar lo que los partidos realmente son, es indispensable un enfoque analítico y no uno valorativo. Hay que tomar en cuenta las desigualdades que surgen al interior de los partidos, entre dirigentes de diverso nivel y bases sociales, como consecuencia de toda acción organizada. Esa separación genera incongruencias entre los postulados del partido y las prácticas de los dirigentes y los militantes, por ello el sistema de desigualdades (diferencias de poder, dinero y oportunidades entre dirigentes y militantes) es la causa de los conflictos intrapartidarios. La lucha por los puestos de dirección y sobre todo por las candidaturas deben inscribirse en este tema.

Además, es necesario incorporar al análisis el *contexto*. Las vicisitudes que sufren los partidos en el entorno político y la competencia con otros partidos (lo que Panebianco llama las zonas de incertidumbre) representan una amenaza constante para su integridad y un obstáculo para que sus dirigentes puedan realizar un trabajo de congruencia entre los "principios ideológicos de los partidos" y la práctica cotidiana de sus dirigentes.

Desde esta perspectiva se plantean varias interrogantes para la discusión: a) ¿cuáles son los problemas políticos y los intereses que motivan las conductas de los actores (ideológicas o de beneficio personal)?; b) ¿cuál es el vínculo entre los actores locales y los actores políticos nacionales que integran la coalición de un partido?; c) ¿en qué medida los problemas de un partido son atribuibles a su *diseño institucional* o a la mala conducción de sus dirigentes (órganos electorales, direcciones y consejos estatales, comisiones de garantías y vigilancia)?

Si el problema (o cuando menos parte del problema) se puede ubicar en el diseño institucional, sea que se trate de los estatutos del partido, sea que se trate del sistema de partidos en general, entonces algunos problemas pueden ser corregidos con un cambio en los estatutos o con una reforma electoral o con ambos.

Desde esta perspectiva debería revisarse el concepto de *institucionalización del sistema de partidos*. Sobre todo desde la ciencia política, que pone el énfasis en la consolidación de las instituciones y en la *gobernabilidad*. Pero esto implica muchas veces congelar las instituciones de la democracia política, blindarlas para que se vuelvan resistentes al cambio, y también cada vez más alejadas de la sociedad. Por ello advierto una contradicción en la crítica que se hace de la democracia política y de los partidos, porque *ya no responden* a los intereses sociales, ya no convocan a los ciudadanos y la población tiene mala opinión de ellos, y la idea de que es necesario consolidar un sistema de partidos fuerte con pocos actores y con políticos profesionales (o sea, con personas que lo único que hacen es luchar por el poder político).

Yo creo que para entender lo que implica la institucionalización de un partido, habría que analizar el grado de sincronía que han alcanzado los objetivos particulares de los dirigentes y los objetivos colectivos que cohesionan a la organización partidaria, eso que le da su carácter de partido, *su identidad política*.

Además, hay que tomar en cuenta que la lucha por el poder *dentro* de los partidos debe entenderse de una manera muy diferente del problema del poder en la sociedad en general. El Estado-nación tiene un poder muy concreto: significa el "monopolio legítimo del uso de la violencia", hacia fuera, pero también hacia adentro del Estado. El Estado nacional comprende una población, un territorio y un conjunto de instituciones y medios materiales para ejercer la dominación (medios de coerción); el dominio sobre un territorio marca una diferencia fundamental entre el Estado y otro tipo de comunidades políticas, como las ciudades griegas antiguas donde se desarrollaron las primeras formas de "democracia no representativa".<sup>3</sup> La lucha democrática contemporánea supone la existencia de un conjunto de reglas y de varios actores independientes entre sí (además de otras instituciones que representan poderes como el ejército, las iglesias, los medios, los movimientos sociales y el empresariado).

En un sistema autoritario, como el que vivió México por muchos años, sólo hay un partido que tiene derecho a participar en política y eso le da un gran poder; pero en un sistema plural, los partidos compiten entre sí, y para bien o para mal son penetrados o se identifican con los intereses de diversos grupos sociales, que tienen poder en la sociedad. Como en la democracia los partidos casi siempre tienen el *monopolio* de la participación en la competencia electoral, eso hace de éstos un botín de los intereses económicos y políticos de muchos grupos que no se identifican ideológicamente con ellos, pero que sí pueden sacarles provecho.<sup>4</sup>

Los partidos son mucho más frágiles que los gobiernos, porque no dominan un territorio, no tienen poder real sobre sus simpatizantes (ni siquiera sobre sus militantes) y cuando son gobierno se espera que *gobiernen para todos*, tienen que compartir el poder con otros partidos y no dejan de estar sometidos a múltiples presiones. Las zonas de incertidumbre<sup>5</sup> para los partidos son mayores que para otro tipo de organizaciones. Por ello los partidos políticos pueden ser mejor entendidos si se les piensa sobre la lógica de la lucha del poder en las *sociedades sin Estado*, que sobre la de modelos de organización donde pueden existir mandos verticales y reglas para el comportamiento de los participantes, como las corporaciones o las burocracias.

En el caso de los partidos políticos en un sistema democrático, los dirigentes tienen pocos recursos *ideológicos* porque la tolerancia y el pluralismo son valores positivos en la sociedad contemporánea; el pragmatismo en la lucha por el poder a través de medios masivos y la competencia con otros partidos, los transforma en *partidos atrapa todo (catch all)*; además de que no cuentan con medios de coerción eficientes porque en todo caso los ciudadanos pueden abandonar el partido y buscar otro que les satisfaga mejor. Es frecuente que los dirigentes encuentren alicientes para pas-

<sup>3</sup> Giovani Sartori, *¿Qué es la democracia?*, IFE-Tribunal Federal Electoral, México, 1993, pp. 137-140.

<sup>4</sup> Por eso es tan importante la discusión sobre las candidaturas ciudadanas, las coaliciones y alianzas y las formas de democracia directa como el referéndum y el plebiscito.

<sup>5</sup> Expresión usada por Panebianco para designar los aspectos que condicionan el desarrollo de una organización y que no están bajo el control de sus miembros. A. Panebianco, *Partidos y modelos de partidos*, 1990, p. 83.

se a otro partido en caso de no ser favorecidos con la candidatura del suyo. Inclusive se da el caso de que *otros actores políticos* (empresarios, funcionarios, iglesias, etcétera) les ofrecen recompensas lo suficientemente atractivas para traicionar los objetivos de su partido; por ejemplo a los diputados de un partido de oposición se les puede ofrecer prebendas para que voten en favor de proyectos legislativos de otro partido, o los dirigentes pueden recibir recompensas por sabotear campañas electorales o candidaturas en perjuicio del desarrollo de su partido.

## **La reestructuración del sistema de partidos para ampliar su capacidad de representación**

¿Cómo evitar la impunidad en los partidos? ¿Cómo establecer principios sólidos para organizar la inevitable lucha por el poder entre partidos? Pero sobre todo ¿cómo lograr que sigan creando los vínculos necesarios entre la sociedad civil y la sociedad política para que la democracia no naufrague en un ritual sin contenido?

Es indispensable buscar respuestas a estas interrogantes para fortalecer el sistema de partidos y evitar que la democracia mexicana sea secuestrada por quienes sólo buscan intereses personales y se pierda totalmente el valor institucional de los partidos en la construcción de la pluralidad política. No tengo las respuestas pero sí propongo algunos problemas que deben resolverse:

1. Se debe definir la relación entre los partidos y el gobierno y qué tanto control pueden tener las autoridades electorales y otros poderes sobre los estatutos y el funcionamiento interno de los partidos y sobre sus formas de financiamiento. Debe regularse la vida interna de los partidos pero no llegar al extremo de eliminar la posibilidad de que ellos mismos se conviertan en contestadores del poder político establecido.
2. Se requieren reglas muy estrictas para el financiamiento público y privado en los partidos, para evitar que se conviertan en un negocio y que las decisiones de los políticos cuando ocupan cargos públicos también obedezcan a intereses privados.
3. Es necesario decidir cuántos partidos se pueden admitir en el sistema electoral, y cuáles deben ser las reglas para permanecer en la competencia. Sobre todo, si los partidos reciben financiamiento público, cuántos partidos y en qué condiciones pueden aspirar a ese beneficio. Hay que definir el umbral mínimo para que los partidos conserven la posibilidad de seguir participando en futuras elecciones.
4. Se deben definir reglas de las coaliciones y alianzas entre partidos, cómo pueden apoyar a un mismo candidato varios partidos y qué tan duraderas y/o tan generales y obligatorias deben ser las alianzas y coaliciones.
5. Se necesita analizar qué efecto daría permitir la reelección. Mucho se ha argumentado en favor de ese principio, sobre todo para los legisladores, porque se dice que permitiría

Silvia Gómez Tagle

que se vuelvan profesionales. Pero también puede suponer que se consoliden como una burocracia cada vez más distante de los intereses de sus representados.

6. Debe discutirse si los partidos deben mantener el monopolio de las candidaturas o es conveniente abrir esa posibilidad a candidatos independientes.

A fin de cuentas es necesario encontrar un equilibrio entre las reglas que favorecen el fortalecimiento de los partidos y las reglas que los obligan a mantener un contacto estrecho con sus representados.





Cuarta sección  
Democracia territorial:  
federalismo y autonomía municipal





## Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México

*Rodolfo García del Castillo\**

Los temas del federalismo y la descentralización se encuentran íntimamente vinculados entre sí. Ambos involucra elementos de distribución de competencias y, esencialmente, problemas de reparto de poder. Sin embargo, no se trata de sinónimos y aun en su cercanía tienen notables diferencias. El federalismo corresponde a una forma de organización del régimen político cuya evolución como modelo de gobierno se liga a conceptos como la democracia y la reciprocidad entre niveles o esferas, pero sobre todo a otros como acuerdo y negociación. Asimismo, supone un equilibrio entre los participantes tanto horizontal —con la relación entre el ejecutivo, legislativo y judicial— como verticalmente, entre el ámbito nacional y los espacios subnacionales o locales.

Por otra parte, la descentralización implica un traslado de competencias y capacidades del centro hacia la periferia o bien de forma descendente, en caso de observar la realidad político-administrativa como una pirámide. Por lo general, se la cataloga como un fenómeno administrativo que involucra la operación del ejecutivo. Cabe señalar que la descentralización también conlleva una distribución o redistribución de poder, pues se asignan recursos y capacidades de decisión entre los participantes. Sin embargo, es perfectamente posible pensar en aplicar políticas descentralizadoras en estados unitarios, pues no se cuestionan los principios que dieron origen al Estado sino sus formas de funcionamiento administrativo.

Pese a esta marcada diferencia de grado, que coloca al federalismo en el nivel de la organización del Estado y su gestación y a la descentralización en el nivel de funcionamiento del gobierno, su conexión —particularmente en el caso mexicano— no puede relegarse a un aspecto meramente secundario. Esto se debe quizá a la peculiar forma de evolución del federalismo mexicano o incluso a la composición de la arena de actores políticos en nuestro país a principios de este siglo xxi.

El presente ensayo persigue reflejar los rasgos más importantes del federalismo mexicano en la actual coyuntura así como su relación con la descentralización. Más que realizar un balance exhaus-

\* Investigador y profesor titular de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

tivo se busca plantear una agenda de puntos claves así como señalar los retos y perspectivas que encontraremos en el futuro inmediato.

La interpretación de estos temas se plantea desde los gobiernos locales (estados y municipios) pues su peso específico en la nueva configuración política ha cobrado una importancia singular. Hoy en día nadie puede negar la relevancia alcanzada por los gobiernos locales en el proceso de cambio político en que nos encontramos inmersos. Basta recordar la paulatina modificación de los colores partidistas en los gobiernos municipales de las ciudades medias durante los años noventa, provocando la llegada del PAN y el PRD a las áreas urbanas importantes del país, incluida la ciudad de México (García del Castillo, 1999). Otro signo de este protagonismo inédito en el México posrevolucionario es la presencia de la Conago (Convención Nacional de Gobernadores) y el hecho, igualmente ilustrativo, de que varios gobernadores se consideraran, en su momento, como potenciales aspirantes a la presidencia para el año 2006, en el contexto de las campañas anticipadas. Aunque no alcanzaron las candidaturas de los principales partidos, es justo señalar que dos de los candidatos contaron con experiencias en gobiernos subnacionales.

Más allá de estos hechos cabe preguntarnos sobre los requerimientos estructurales del federalismo y las políticas descentralizadoras para aproximarse hacia un federalismo equilibrado y mejores resultados de las administraciones locales. Tal vez un balance de lo que ocurre podría facilitar una reflexión colectiva orientada a la búsqueda de alternativas.

### **Federalismo y descentralización: entre la teoría y la realidad para el caso de México**

El federalismo mexicano constituye un caso muy particular tanto por su gestación histórica durante el siglo xix como por su contenido presidencialista durante la mayor parte del siglo xx. La pugna entre conservadores y liberales del xix condujo al triunfo de un proyecto federal, cuya correspondencia con la realidad estaba lejos de ser cierta. A ello se suma el desgaste de la autonomía de los gobiernos locales y su paulatino debilitamiento en aras de una concentración del poder capaz de dar orden al país (Merino, 1998). Finalmente se llegó a una creación *de papel* opuesta a la realidad, pues mientras se fortalecía el poder central se tenía una constitución federalista. Contrario a lo que pueda suponerse, la revolución de principios del siglo xx no hizo sino acrecentar estas distancias entre la realidad centralista y el federalismo de papel. Después del movimiento armado, se requería un control sobre los poderes locales —que en ese momento recaían en los caudillos y líderes locales— para articular un fuerte poder presidencial y garantizar un manejo político sustentado en instituciones de carácter autoritario. La creación de un partido oficial terminó por consolidar el régimen, y muy posteriormente el Sistema de Coordinación Fiscal le otorgó una dimensión presupuestal al manejo *desde el centro*.

La construcción de la política y de las políticas públicas se hacía de forma lineal, autoritaria y descendente; cada nivel de gobierno se englobaba en el inmediato superior. Si retomáramos el planteamiento clásico de D. Wrigth (1988) sobre las relaciones intergubernamentales (RIG) podríamos afirmar

que se trataba de un modelo de autoridad inclusiva, con relaciones dependientes entre los niveles u órdenes participantes y patrones de autoridad jerárquicos. En el recuento histórico, la gestación de este modelo fue muy distinta del de la Confederación Norteamericana, en donde estados fuertes dieron origen a la federación cediendo una parte de su autonomía y un cierto cúmulo de potestades a los representantes y autoridades federales (esquema 1). En México más bien parece que el centro fue inventando a los gobiernos estatales y rebajando a los municipios a apéndices administrativos.

La diferencia en la gestación y surgimiento del federalismo mexicano lo colocó en condiciones peculiares de funcionamiento, pues mientras en el caso norteamericano se reconoce la diversidad de intereses estatales y por tanto la necesidad de garantizar mecanismos de acuerdo y negociación, en nuestro país prevaleció la idea de armar las acciones gubernamentales bajo una dirección central.

La toma de decisiones, las características de los cursos de acción traducidos en políticas públicas y programas gubernamentales, así como las asignaciones de recursos y autoridad se concentraban en torno a la fuerza centrífuga del centro ubicándose en las dependencias federales. La paulatina consolidación de esta tendencia en el siglo xx puede leerse en aspectos como éstos:

- a. La composición de los grupos de poder; la llamada, en su momento, "familia revolucionaria" formalizó la participación en política al interior de la alta burocracia relegando a un segundo término la experiencia en puestos de elección, particularmente en espacios subnacionales. Así, varios de los políticos de mayor renombre e incluso los presidentes de los últimos decenios del siglo pasado realizaron su ascenso en el interior de la administración pública.
- b. La asignación de facto de los gobernadores y el poder de éstos sobre las autoridades municipales. Hasta prácticamente los últimos 15 años del siglo pasado se empezó a dar un mayor pluralismo en el mapa político de estados y municipios.
- c. La concentración de recursos y autoridad en las instancias federales, la cual poco a poco se formalizó en el marco jurídico y programático que regía la administración pública. A ello se suma la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Cabe recordar que en el federalismo —visto como modelo— la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales (Antón, 1989). El reparto de autoridad y recursos es, en el fondo, una distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones. En algunos casos la autoridad es difícil de establecer y surgen problemas de concurrencia y coordinación por lo que es necesario buscar las formas para alcanzar una convivencia fundada en el consenso.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Los procesos de cambio y la liberación de tensiones en un sistema de relaciones tiene que ver con la flexibilidad de los sistemas de reglas o más correctamente con la organización del régimen. La posibilidad de tener *coaliciones benéficas* y establecer un espacio para cambios requiere de una recomposición constante de la autoridad (Antón, 1989). Dada la complejidad de las relaciones intergubernamentales los problemas de financiamiento, regulación y reforma deben ubicarse en un marco dinámico en donde el aparente caos puede fungir como elemento dinamizador.

**Esquema 1**  
**Modelos de relación nacional, estatal y local**

Designación: Modelo de autoridad coordinada

Relaciones: Interdependientes

Patrones de autoridad: Autónomos

Modelo de autoridad traslapada

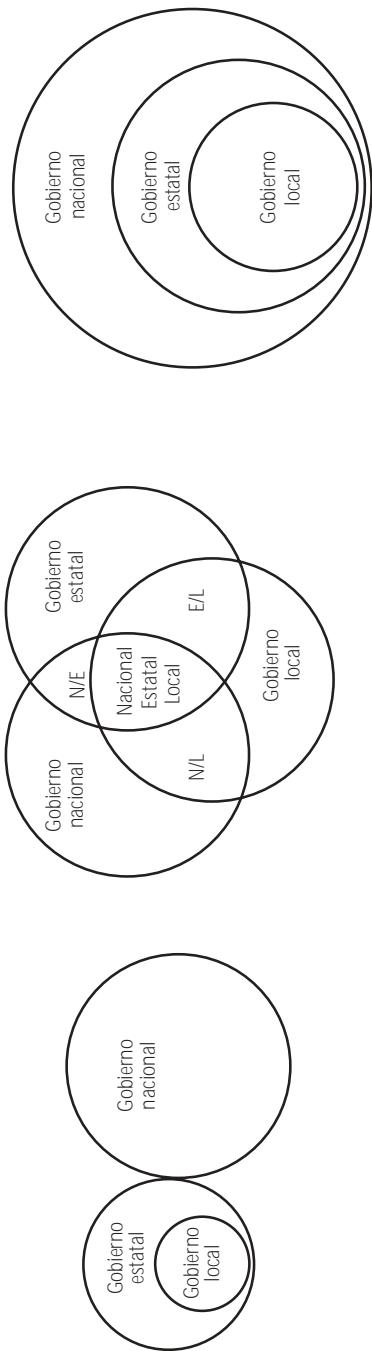
Interdependientes

Negociación

Modelo de autoridad inclusiva

Dependientes

Jerárquica



Fuente: Dell Spencer Wright. Understanding Intergovernmental relations., 2a. ed., Belmont, Ca, Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

Paradójicamente el México de la transición en el poder del Ejecutivo, este país de inicios de milenio, se enfrenta hoy a una obligada recomposición de sus componentes, en donde afloran las diferencias de intereses mencionadas como condiciones de origen en el federalismo clásico. Ahora, los gobiernos subnacionales exigen participar en las decisiones y la consecuente ampliación de sus límites de maniobra. Al debilitarse la cohesión central basada en un presidencialismo fuerte –situación que empezó a gestarse desde los últimos gobiernos del PRI– cada actor en la arena política exige mayor protagonismo. Infortunadamente las *reglas del juego* han mostrado su agotamiento y ya no responden a esta dinámica nueva, en la que los desacuerdos y conflictos se incrementan y hacen evidentes mientras las vías de solución no terminan por resultar claras. Se requiere ajustar el modelo federal para que en verdad funcione como tal sin olvidar que su génesis se dio en un contexto diametralmente opuesto al de los acuerdos por consenso.

Ahora bien, dentro de esta evolución del federalismo mexicano, su conexión con la descentralización se ha dado de una forma muy estrecha. Partiendo de la hipótesis de que en los años posrevolucionarios se fue conformando un *federalismo centralizado* es lógico encontrar en este sistema una formulación y diseño de las políticas con presencia fundamental de actores intraburocráticos, cuyos movimientos se asimilan a ciertas élites o grupos de poder.

Cuando el control central empezó a perder capacidad de respuesta –ante las crisis económicas y el desgaste de los intermediarios políticos– y aumentó la presión de los grupos opositores, fue necesario hacer ajustes. En lo político se experimentaron las primeras reformas electorales (desde los años setenta) mientras en lo administrativo se empezó a hablar de las reformas administrativas y de la descentralización (a fines de los años setenta y con mayor fuerza en los ochenta).

Los esfuerzos descentralizadores de la década de los setenta se caracterizan por su debilidad. Se trató, más que nada, de movimientos de desconcentración incipientes, conservando la capacidad decisoria en las instancias centralizadas del Ejecutivo y, por supuesto, guardándose el control de los recursos. Durante los años ochenta las acciones de descentralización se abocaron a tres áreas básicas: educación, salud y desarrollo social. De acuerdo con el planteamiento oficial se perseguían como objetivos generales: reducir costos, mejorar resultados, utilizar con mayor eficiencia los recursos humanos, "mayor eficiencia en la gestión estatal, fortalecer los niveles locales de gobierno y profundizar el modelo democrático" (Cabrero, 1995: 1). También en esa década se abrió paso a las primeras transformaciones legales a favor del municipio por la vía de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983. Sin embargo, no sería sino hasta fines de los años noventa cuando –con la reforma de 1999 a ese mismo artículo– se reconoce a los municipios la condición de ámbito de gobierno.

Los balances sobre el efecto de las políticas descentralizadoras en el país han sido poco halagadores. Se reconocen avances pero la puesta en marcha resultó complicada e incluso se le ha llegado a juzgar duramente al afirmar que el saldo es de más desencantos que logros (Cabrero, 1998). Aunque

la intención en este trabajo no es profundizar sobre esta evaluación, varios puntos que aparecen en las siguientes secciones nos permiten coincidir con esta afirmación.

La iniciativa descentralizadora se explicó en un primer momento como una acción esencialmente prevista desde el centro pero una vez destapada la caja de Pandora los actores locales comenzaron a cobrar fuerza, incrementando sus demandas, pugnando por dar sentido y contenido real al pacto federal. Como la mayoría de los movimientos sociales, esta tendencia no se encauzó en un solo camino sino que más bien terminó por reflejar la heterogeneidad de la nación. Por este motivo, los reclamos y propuestas de cada estado o región suelen mostrar disparidades entre sí.

Aun con sus carencias, la descentralización ha sido una puerta de entrada para discutir la manera de distribuir los recursos y las decisiones que históricamente coincide con un escenario plural de participantes, emergencia de actores políticos distintos y participación social con mayor articulación propia. Las dificultades para la implementación de políticas descentralizadoras pusieron al descubierto los límites del sistema político mexicano, emanados del control central y la excesiva autoridad presidencial. Así, a medida que los gobernadores y presidentes municipales se enfrentaron a los obstáculos del centralismo en la aplicación de estas políticas públicas, empezaron también a cuestionar el porqué de las decisiones y casi paralelamente la manera como se ejercía el poder.

Sin duda, en nuestro país la bisagra formada por los conceptos de federalismo y descentralización está fuertemente conectada. Las discusiones sobre descentralización en el fondo cuestionan algo que no había existido de hecho: el orden federal. A su vez, la puesta en marcha de políticas descentralizadoras está atrapada en un marco institucional insuficiente y/o caduco, que pone al descubierto el déficit de nuestro federalismo y la urgente necesidad de replantearlo. Las antiguas normas formales e informales no responden a los requerimientos de un contexto plural obligado a crear formas de consenso y comunicación capaces de consolidar acuerdos sobre la base del respeto a la autonomía.

### **Los puntos pendientes para consolidar un orden auténticamente federal**

En las perspectivas teóricas e incluso de acuerdo con la experiencia de los países desarrollados, el federalismo se plantea como un modelo de organización del Estado en donde es posible alcanzar mejores resultados de política, a condición de que sus rig funcionen adecuadamente y con transparencia. Según Kinkaid (2000) los modelos federales presentan varias ventajas en la creación de una política de desarrollo, como por ejemplo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y por tanto mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad y 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales.

Rodolfo García del Castillo

Sin embargo, en México tal vez muchas de estas ventajas requieran para su consolidación de la creación de condiciones estructurales favorables. Hasta ahora hemos descrito a grandes rasgos la evolución del federalismo y el surgimiento de las políticas descentralizadoras, de ahí podemos desprender una parte de la explicación sobre los asuntos pendientes que juegan en contra de la consolidación de estas ventajas federalistas. A riesgo de resultar esquemático, conviene enumerar algunos de estos aspectos no cubiertos.

### El cambio institucional

Siguiendo la definición de D. North (1993) las instituciones pueden definirse como "las reglas del juego" de una sociedad, por tanto, no se reducen a las normas legales o a las organizaciones sino incluso involucran a las formas aceptadas de interacción entre participantes. En México el funcionamiento del orden federal se encontró alejado del ejercicio real y cotidiano de la política y de las *policies*. Por varias décadas los estados y municipios fungieron como engranes de la maquinaria federal y es hasta los últimos años del siglo pasado cuando se alcanzaron ciertas modificaciones como los cambios constitucionales al artículo 115, las políticas descentralizadoras y la creación del llamado Ramo 33 que dota a los estados y municipios de recursos financieros para la política social. Sin embargo, los cambios legales no han sido suficientes ni han encontrado consolidación. Un ejemplo es el hecho de que un amplio porcentaje de las adecuaciones a las normatividades secundarias a que obliga la reforma al artículo 115 constitucional de 1999 aún continúan pendientes. Por otro lado, en campos como la educación, salud o desarrollo urbano es común encontrar contradicciones legales en cuanto a las competencias entre niveles e instancias. En el aspecto programático también existen problemas pues muchas dependencias conservan decisiones que claramente deberían descentralizarse (García del Castillo, 2003; y García, Pérez y Santín, 2003a). En el fondo, la institucionalización de los acuerdos para el nuevo contexto exigirá una reforma del Estado con perspectiva federalista.

### Distribución equilibrada de capacidades y competencias: nuevas RIG

En la perspectiva de crear bases concretas es necesario trabajar sobre la distribución de competencias entre los niveles de gobierno. Por supuesto, esto tiene que ver con cambios institucionales dentro del diseño federalista, pero también implica la labor desde los gobiernos estatales y municipales para repartir el poder político. Dentro del ajuste de equilibrios es importante tener claros los mecanismos de solución de conflictos y la coordinación de acciones. Bajo un principio de *subsidiariedad* conveniente repartir capacidades fijando el papel de cada miembro del pacto federal y teniendo como base la *corresponsabilidad*. Todos los integrantes del orden federal reciben los beneficios de pertenecer a éste, con la contraparte de someterse a la evaluación de resultados y el seguimiento en la puesta en

marcha de sus políticas públicas. Como hemos afirmado, la participación de los estados y municipios en este escenario requiere de transparencia y equidad de trato y a su vez debe reflejarse en una actitud abierta hacia el ciudadano.

### Mejoras de gestión en los tres niveles: innovación y cambio en la gestión pública

Debemos reconocer que un obstáculo para la consolidación de los niveles de gobierno subnacionales es su atraso en materia administrativa. Por supuesto, aquí debe hacerse una distinción entre municipios pues mientras un pequeño porcentaje (que además aglutina a la mayor parte de la población) presenta condiciones adecuadas de funcionamiento, la mayoría tiene serias dificultades de operación. La gestión pública local debe orientarse a la búsqueda de resultados basada en la eficiencia, la eficacia y la calidad en procesos, pero sin olvidar la razón de ser del gobierno que es el ciudadano. Un buen gobierno no debe preocuparse exclusivamente por el funcionamiento y los resultados, sino por el impacto y la percepción de los gobernados. Para sentar las bases de legitimidad que le permitan funcionar, debe estar abierto al juicio ciudadano (*accountability*), actuar con transparencia y permitir la incorporación de los grupos organizados de la sociedad en las decisiones, haciéndolos conscientes de su papel y potencialidades (*empowerment*). Estos cambios contribuirían al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de gestión intergubernamental que permitiría cristalizar las potencialidades de un modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endebles en sus fundamentos políticos y administrativos.

Los párrafos anteriores nos muestran la complejidad del problema del federalismo y sus efectos sobre la descentralización. Siendo muy duros en el juicio, encontramos carencias profundas que exigen cambios desde la reforma estatal hasta las mejoras administrativas con óptica ciudadana, pasando por la consolidación de una red de relaciones intra e intergubernamentales, basadas en la distribución de recursos y capacidades de decisión.

Recordemos que en el fondo del federalismo subyace un principio de acuerdo mutuo (*mutualidad*) entre los integrantes del pacto federal y dicho principio puede aplicarse en el mundo de las políticas para tres fines: "el primero es fundar y refundar los estados federales; el segundo es distribuir y redistribuir el poder político entre los gobiernos que constituyen los estados federales; y el tercero es el reto de diseñar y rediseñar las constituciones e instituciones que dan forma a los estados federales" (Schechter, 2000). Una vez consideradas *gross modo* las dificultades de nuestro federalismo cabría preguntarnos sobre la dimensión de la tarea que se encuentra ante nosotros, pues al parecer deberán enfrentarse serios planteamientos en la distribución del poder entre estados, mientras paralelamente se emprende un rediseño institucional. En este contexto la descentralización se manifiesta como un efecto demostración —punta del iceberg— pues sus complicaciones y cuellos de botella generalmente están vinculados a los puntos pendientes del federalismo, pero a su vez estos escollos —como proce-

sos dinámicos— son el resultado de las interacciones concretas que se entrelazan cotidianamente entre actores participantes de las políticas públicas.

### **Dos facetas críticas del federalismo: los recursos y la base administrativa de los gobiernos subnacionales**

Los tres grandes grupos de pendientes detallados en el apartado anterior marcan el rumbo de la discusión sobre las potenciales reformas. Sin embargo, resulta conveniente detenernos en algunos datos concretos de los gobiernos subnacionales que pueden resultar ilustrativos sobre las urgencias a resolver en el corto plazo en materia financiera y en aspectos administrativos.

En la discusión teórica del federalismo, éste puede comprenderse desde distintas dimensiones (Agranoff, 1993: 190-205). Dos de ellas deben considerarse como críticas: las referidas al rango de decisión política y a las ligadas a la capacidad económica de respuesta. En el fondo de ambas dimensiones, se desprenden nuevamente problemas de democracia íntimamente ligados a la reforma política y problemas de capacidad de acción y posibilidad de impulso al desarrollo estrechamente vinculados a la reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Desde su surgimiento, el SNCF —con la intención de controlar los egresos públicos y garantizar una recaudación suficiente— se armó con base en una visión centralista. En primer lugar se trataba de garantizar al gobierno federal la probabilidad de obtener la mayor cantidad de ingresos de manera directa, haciendo dependientes a las entidades y a los municipios. La separación entre los instrumentos (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos) para el manejo de los recursos públicos provocaba aún mayor control de las decisiones, aunque curiosamente se perdía control sobre los resultados.

El sistema de reparto de recursos y competencias financieras en México se caracteriza por su alta centralización tanto en los gastos como en los ingresos. Los gobiernos estatales tienen una seria dependencia de los recursos federales pues, en promedio, aproximadamente 60% de sus recursos provienen del gobierno federal, sólo 14% son ingresos directos propios (impuestos, cobro de servicios y multas), y alrededor de 26% proviene de otras transferencias federales *etiquetadas*. Aunque los recursos han crecido en precios constantes en las últimas dos décadas, es evidente que el margen de maniobra de gobiernos estatales es todavía muy reducido. Por su parte, los gobiernos municipales reciben 37.4% de participaciones, 24.4% del Fondo III (FAISM) de Ramo 33 y 17.9% del Fondo IV (Fafomun) del Ramo 33; esto supone una fuerte dependencia tanto en recursos directos como en trasferencias "etiquetadas" (Sedesol-INEGI, 2003). En el cuadro 1 se detalla la composición de los ingresos en un contraste entre los años 2000 y 2002. En lo referente a los gastos se ha dado una mejora en el destino, pues ahora se dedica alrededor de 36% del gasto municipal a obras, aunque en promedio 46% se aplica a gastos personales, servicios generales y materiales-suministros (Sedesol-INEGI, 2003).

Cuadro 1

**Distribución porcentual del total de ingresos municipales, 2000 y 2002**

Años	Número de municipios	Total	Origen de los ingresos							
			Impuestos	Derechos	Productos	Aprove-chamiento	Participa-ciones	Ramo 33 fondo IV III FISM	Ramo 33 ingresos Fafomun	Otros
2000	2 427	100.00	5.95	3.83	1.95	3.56	37.86	26.77	16.34	3.75
2002	2 429	100.00	4.54	4.93	1.25	1.96	37.48	24.40	17.80	6.29

Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal (2000) Indesol-INEGI y Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social-2002, México, Sedesol-INEGI, 2003.

Estos datos representan serios retos. Por una relación política de convivencia y un requerimiento lógico de márgenes de gobernabilidad, los distintos actores del federalismo mexicano exigen hoy en día una mayor certidumbre y claridad, tanto sobre sus atribuciones como —fundamentalmente— sobre los recursos que les serán asignados. Desde hace varios años se insiste en dar congruencia al federalismo hacendario mediante un manejo equilibrado y equitativo de los procesos de ingresos, egresos, deuda y patrimonio. Partiendo de un diagnóstico que considera al SNCF como un pacto susceptible de renegociarse —pues ha resultado insuficiente— se busca ahora abrir la posibilidad de discutir los criterios de funcionamiento, los mecanismos de operación, la asignación de potestades, la determinación de facultades y la clarificación de las reglas a través de las cuales se asignan los recursos a cada nivel de gobierno así como su forma de administración.

Un gobierno auténticamente federal o equilibradamente federal requiere de un sistema fiscal que otorgue a los participantes un cierto peso específico en cuanto a sus capacidades e impulse sus potencialidades y, de ese modo, sea capaz de mantener el equilibrio en cuanto a responsabilidades. Se trata a final de cuentas de sentar una base de *corresponsabilidad* en las estrategias —cada vez más urgentes— que conduzcan a incrementar la recaudación en todos los niveles de gobierno, lo cual sin duda implica, a su vez, una reasignación de competencias en el cobro de impuestos. Se requiere también de una mejor focalización del gasto social y de un manejo transparente del ejercicio del presupuesto capaz de colocar en blanco y negro los resultados de las políticas públicas (García del Castillo, 2003a).

Por lo que hace a las capacidades de gestión de los gobiernos locales, su importancia se percibe por el lado de las políticas descentralizadoras pues, a fin de cuentas, serán estos aparatos administrativos los encargados de aplicar las acciones públicas. En estos aspectos administrativos es importante señalar que prevalecen marcadas diferencias entre los diversos estados y municipios. Pese a ello, en la mayoría de los gobiernos locales persisten problemas serios de funcionamiento. Nuevamente puede

afirmarse que varias de estas problemáticas están ligadas a las fallas del diseño federal que afectan aspectos de vital importancia, como por ejemplo: la profesionalización (por la alta rotación y la falta de evaluación en relación con el desempeño), la planeación (por la imposibilidad de garantizar la continuidad de los proyectos) y la volatilidad de las innovaciones administrativas exitosas (dado el predominio de criterios políticos por sobre los resultados de gestión).

Es muy preocupante pensar que 29.7% de los responsables de la seguridad pública tengan estudios únicamente de primaria (en ciertos casos inconclusa) o que 20.3% de los responsables de servicios estén en la misma situación. Adicionalmente tan sólo 47.6% de los tesoreros tienen la licenciatura terminada, siendo éste uno de los puestos más delicados en la administración municipal (Sedesol-INEGI, 2003). Otro dato preocupante se refiere a la alta rotación de los funcionarios municipales que en promedio no terminan ni siquiera los tres años de gestión. Con permanencias tan cortas, la probabilidad de acumular conocimiento y consolidar cualquier organización es prácticamente nula.

## Hacia dónde se orienta el federalismo mexicano

Hasta ahora tenemos frente a nosotros un conjunto complejo de problemas que, bien sea por su gestación o bien por el agotamiento de las reglas institucionales, colocan al federalismo mexicano en una encrucijada. En este particular punto de inflexión aparecen elementos que bien analizados pueden señalarnos rumbos para el federalismo y las políticas de descentralización. Estos aspectos inciden sobre el funcionamiento de los estados y municipios y de entre ellos cabe destacar los siguientes:

1. La paulatina *descentralización*, en particular la de los recursos asignados al gasto social a través del Ramo 33 en sus fondos III y IV. Estos ingresos son —en el promedio nacional— de alrededor de 42% y constituyen la entrada más importante para gobiernos municipales. Esta asignación de dinero ha otorgado a los estados y las alcaldías de recursos significativos en comparación con los presupuestos con los que contaban anteriormente ampliando sus márgenes de maniobra, aunque el dinero llegue *etiquetado* (sólo es aplicable en acciones predeterminadas en las reglas de operación). Una mención aparte merecen las políticas de salud, educación y desarrollo regional y urbano que aún están sometidas a juicios críticos por parte de los gobiernos estatales, aunque en algunos estados han alcanzado resultados interesantes.
2. Las *modificaciones al artículo 115* constitucional en 1999, que si bien aún dejaron pendientes muchos asuntos, abrieron la posibilidad al municipio de vislumbrarse a sí mismo como gobierno y plantearon también alcances mayores en cuanto a sus responsabilidades y capacidad de acción.
3. La mayor *convivencia de gobiernos* de distinto color político tanto horizontal como verticalmente, es decir, entre tres los poderes y entre los niveles gubernamentales. Esta plura-

lidad de actores ha generado mayores necesidades de consenso y coloca una presión muy particular sobre las formas de acción de los estados y los municipios, modificando a su vez el tipo de relaciones que estos gobiernos subnacionales guardan con el poder federal.

4. La *transición política* generó expectativas más altas sobre la acción gubernamental. Aunque se trata de una aspiración generalizada, sin duda los resultados de los gobiernos locales se encontrarán sometidos a un juicio ciudadano más estricto, por lo que será menester mejorar las formas de operación, demostrar la capacidad para alcanzar resultados más halagüeños y sobre todo establecer con la ciudadanía un vínculo de responsabilidad, sujetándose al juicio ciudadano (*accountability*) e inclusive, colocando en la ciudadanía mayores capacidades de decisión y participación (*empowerment*).
5. La *búsqueda de alternativas innovadoras* en la gestión local. En buena medida asociada a la posibilidad real de alternancia ha provocado que los gobiernos locales exploren mecanismos para operar con mayor eficacia y calidad. En algunos casos es sorprendente analizar la inventiva desarrollada aun en ámbitos de marcadas limitaciones de recursos.<sup>2</sup>

Antes de establecer un juicio sobre el rumbo que tomará el país es conveniente pensar qué clase de federalismo deseamos construir. Partiendo de una condición real, la *transición del poder en México*, parece que el concepto de un federalismo equilibrado basado en la subsidiariedad y el respeto es una vía obligada, una exigencia que puede abrir paso a una mejor convivencia entre los gobiernos, divididos, traslapados o superpuestos. Estos nuevos gobiernos se caracterizan por su diversidad, es decir, suponen la convivencia de distintos partidos en un solo espacio que se ven obligados a la concertación para gobernar, por ejemplo gobernaturas del PRI con alcaldías panistas, que además tienen el Congreso estatal dividido.

Después del cambio de gobierno y en las primeras discusiones legislativas de 2001, los actores políticos ratificaron su interés por el federalismo y el tema logró insertarse en la discusión nacional. Sin embargo, sin negar la importancia central de una equidad de distribución, no podemos reducir el problema del federalismo a una *repartición de dinero*. Es imposible negar que éste ha sido y es un punto crítico para los gobiernos locales —sin dinero nadie hace nada— pero nuestro orden federal requiere también de reformas institucionales profundas tal y como hemos planteado a lo largo de este ensayo.

Para alcanzar un federalismo fortalecido en donde las partes contribuyan a impulsar un desarrollo equitativo y sostenido es pertinente propiciar una serie de tareas en un doble movimiento, como si pensáramos metafóricamente en una acción de pinza. Esto quiere decir que deben mejorarse tanto las condiciones de *arriba-abajo* como las de *abajo hacia arriba* (García del Castillo, 1999a).

<sup>2</sup> Para contrastar esta afirmación se sugiere observar las más de 1 200 experiencias recabadas en el Premio Gobierno y Gestión Local, organizado por el CIDE y la Fundación Ford; véase <[www.premiomunicipal.org](http://www.premiomunicipal.org)>.

Estos dos ejes corresponden a niveles diferentes y acciones particulares. Entre ellas destacan, como ya se ha dicho en reiteradas ocasiones, en lo relacionado con arriba-abajo, un indispensable movimiento de rediseño legal y jurídico aunado a modificaciones institucionales que favorezcan la actuación de los gobiernos estatales y municipales. Se trata de dotar a éstos de las herramientas suficientes para garantizar su quehacer: *a)* facilitando los acuerdos en las relaciones inter e intragubernamentales; *b)* definiendo con claridad los modos de acuerdo en caso de traslape de competencias o áreas de decisión; *c)* recuperando el principio de subsidiariedad para trazar los equilibrios más convenientes en términos de satisfacción de demandas e integración de acciones colectivas. Si quisieramos simplificarlo, podríamos decir que se trata de crear suficientes puertas que serán abiertas por los gobiernos subnacionales de acuerdo con sus requerimientos para ampliar sus espacios de actuación; en otras palabras: un marco jurídico e institucional flexible acorde a la heterogeneidad subnacional del país.

Como un movimiento paralelo, desde abajo hacia arriba, se debe propiciar la consolidación de las capacidades estatales y municipales. Se trata de acceder a aparatos más eficientes y eficaces; después de todo, si se depositan mayores responsabilidades en los niveles locales, éstos deben ser capaces no solamente de retomarlas para cumplir las expectativas mínimas, sino de encontrar vías innovadoras para mejorar sustancialmente los resultados que exigen una ciudadanía cada vez más demandante. En nuestro país esa preocupación se ha reflejado en un conjunto de modificaciones propuestas por los gobiernos locales para mejorar su gestión. En los municipios, independientemente de su complejidad y tamaño, es posible observar esas innovaciones con mayor frecuencia durante los años noventa. Tanto en municipios urbanos como en los rurales o pequeños los gobernantes de diverso origen partidista exploraron maneras de mejorar el desempeño. Aun así el retraso en las administraciones locales todavía representa un problema serio para dar viabilidad y factibilidad a iniciativas descentralizadoras y a la consolidación de un federalismo mejorado.

## Conclusiones

Cuando se emprende la tarea de abordar temas como el federalismo y la descentralización en un breve ensayo, resulta complicado elegir la forma de hacerlo. En este trabajo optamos por recuperar sus rasgos más característicos y confrontarlos con el caso nacional. El primer dilema —más allá de realizar la distinción de grado que existe entre ambos conceptos— consistía en distinguir el porqué de sus vínculos de interpretación —incluso confundiéndolos— en el México de hoy. Una hipótesis útil parte de entender la evolución del federalismo nacional e interpretar la descentralización como una arena de conflictos cotidiana que se convierte en el crisol de las fallas de diseño que prevalecen en nuestro federalismo. Aunque arraigada en el espacio administrativo, la descentralización no deja de constituir un referente para entender la dinámica del federalismo.

En nuestro país el funcionamiento del régimen posrevolucionario se basó en principios contrarios al federalismo. Se tomaban decisiones autoritarias y centralizadas, basadas en un fuerte presi-

dencialismo en donde los miembros de la federación fungían, en el mejor de los casos, como órganos administrativos con autonomía relativa. Mientras tanto, el federalismo servía como un elemento discursivo que pretendía inventar contrapesos inexistentes entre los poderes y niveles de gobierno. Sin embargo, la apertura política del sistema —por la mayor presión de otros grupos políticos— sumada al agotamiento del modelo económico, el desgaste de los intermediarios políticos y las presiones internacionales para liberalizar la economía e instaurar una democracia electoral creíble fueron factores que cambiaron paulatinamente el escenario.

En buena medida, el cambio se empezó a gestar desde los gobiernos locales con el arribo de gobiernos distintos de los del PRI en estados y municipios hasta controlar, a mediados de los noventa, el mapa político de las ciudades medias y grandes. De allí al cambio en el Ejecutivo sólo faltaba un paso.

Aun así, el federalismo continúa siendo en buena medida, una asignatura pendiente. Retomando la idea de aproximarse por los grandes conceptos de Estado, régimen político y administración pública, en el segundo apartado se proponen los grandes cambios institucionales, la modificación en las relaciones intergubernamentales y la aplicación de la gestión pública como vías para hacer realidad las ventajas del federalismo. Posteriormente nos detuvimos sobre dos facetas críticas para el federalismo y la descentralización: el replanteamiento de un sistema de federalismo hacendario y algunos retos de mejora en las administraciones locales. Aunque es imposible profundizar en ellos la intención es dejar en claro la complejidad de temas que en muchas ocasiones se observan como elementos aislados, tales como: la reforma hacendaria, redefinición de competencias, mejoras administrativas, profesionalización, planeación y prestación de servicios.

La cuestión final es encontrar anclajes para el federalismo que desearíamos tener e inscribir en ese espacio las políticas descentralizadoras. En ese sentido podemos afirmar que México requiere de una profunda reforma del Estado con perspectiva federalista, pues muchas de las fallas de la descentralización tienen su origen en la falta de modificaciones estructurales.

Se necesitan urgentes modificaciones a fin de crear un nuevo marco institucional *ad hoc* para el funcionamiento de las políticas públicas en una realidad cambiante. Desafortunadamente, las reglas del pasado —incluidos los marcos legales— ya no operan en una realidad distinta con mayor injerencia de los gobiernos subnacionales y con una pluralidad que dificulta los acuerdos. La falta de mecanismos que otorguen funcionalidad a las relaciones intergubernamentales se traducen en tropiezos recurrentes tanto en la solución de conflictos como en la puesta en marcha de acciones coordinadas. Un ejemplo ilustrativo es el caso de la política urbana que carece de herramientas legales y programáticas para responder a exigencias de conurbación y/o de integración regional del desarrollo; cosas similares ocurren en sectores como la educación y la salud.

La metáfora de una pinza en donde coinciden acciones *desde arriba*, que suponen transformaciones institucionales insertas en una reforma del Estado, y un movimiento *desde abajo*, que además de mejorar los aspectos administrativos cuestione constantemente el rumbo de las políticas públicas

Rodolfo García del Castillo

y el sentido de *la política*, puede resultar una idea estimulante para abrir paso a discusiones en cada una de las áreas temáticas que se conectan con la consolidación de un federalismo distinto.

## Bibliografía

- Agranoff, Robert, 1993, "Marco para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPAP-Conacyt, 215 pp.
- Anton, Thomas J., 1989, *American Federalism & Public Policy: How the System Works*, Nueva York, Random House.
- Bergman, Marcelo, 2002, *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?*, México, CIDE-Programa de Presupuesto y Gasto Público.
- Cabrero Mendoza, E., 1998 *Las políticas descentralizadoras en México: logros y desencantos*, México, M. Ángel Porrúa-CIDE.
- , 1995, *La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas*, México, Documento de trabajo CIDE núm. 28.
- , L. Flamand, C. Santizo y A. Vega, 1997, "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", *Gestión y Política Pública*, vol. vi, núm. 2, segundo semestre, México.
- Cabrero, Enrique, y Jorge Martínez, 2000, *Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery*, en Giugale Marcelo y Steven Webb, *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, World Bank.
- Cameron, David, 2000, "Estructura de las relaciones intergubernamentales", ponencia presentada en el Forum of Federations, Mont-Tremblant, Quebec, octubre [cd].
- Cedemun-INEGI, 2000, *Los municipios de México: Encuesta nacional de gestión municipal 1995*, Cedemun.
- García del Castillo, Rodolfo, 2003a, "Federalismo fiscal: algunos problemas de las haciendas locales", *Revista Hacienda Local*, INDETEC.
- , 2003b, *La política de servicios urbanos en México: Casos y tendencias recientes*, en E. Cabrero (coord.) *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- , Pérez Cabrera y Leticia Santín, 2003, "La acción de los gobiernos municipales en la política de salud pública", en E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- , 1999a, "Gobiernos locales y políticas públicas en México, perspectivas en el nuevo federalismo", en *Revisa Iztapalapa*, UAM-Iztapalapa, núm. 19, julio-diciembre, México.
- , 1999b, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Giugale, Marcelo, y Steven Webb (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, World Bank.

Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México

- Indesol-INEGI, 2000, *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, México.
- Merino, Mauricio, 1998, *La democracia pendiente*, México, FCE.
- North, Douglass C. 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Kinkaid, John, 2000, "El federalismo y la formulación de la política económica: ventajas y desventajas del modelo federal", ponencia presentada en el *Forum of Federations*, Mont-Tremblant, Quebec, octubre [cd].
- Schechter, Stephen I., 2000, "Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos", en C. Márquez y J. Padilla (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, UNAM-CISAN.
- Sedesol-INEGI, 2003, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social-2002*, México, Sedesol.
- Wright, Dell Spencer, 1988, *Understanding Intergovernmental Relations*, 2a. ed., Belmont, CA, Brooks/Cole Publishing Company.



## **La libertad municipal y reforma del Estado**

*Tonatiuh Guillén López\**

Con sus casi 400 años de historia, el municipio en México sigue siendo una institución fundamental para la definición de los asuntos públicos, para la organización y representación política y, en general, para la identificación y atención de las necesidades sociales del país. Lejos de haber quedado olvidado en el mapa del Estado, el municipio se caracteriza por ser una institución con oferta de futuro, con un valor estratégico reconocido y, por consiguiente, por tener una amplia agenda de reformas pendientes que posibiliten su adecuación a las necesidades contemporáneas de la nación.

Su larga historia no impide ahora reconocer al municipio como una institución imprescindible para la modernidad política, gubernamental y del desarrollo social y económico del país. Durante los últimos años, su evolución ha avanzado por dos direcciones principales: la primera, en su entorno inmediato, relativo al gobierno y administración municipal, junto con su interacción con la sociedad local; la segunda se desenvuelve en el ámbito intergubernamental, abriéndose camino en espacios públicos previamente dominados, de *facto* o de *jure*, por instituciones de los estados o de la federación. Ninguna de estas rutas ha sido tersa y sin contradicciones, como tampoco ninguna ha completado las características que permitan ubicar a nuestro municipio en sintonía con las necesidades del tiempo actual.

En el largo plazo de su historia, el municipio en México ha tenido este rasgo de desfase con su tiempo, prácticamente de manera continua desde 1821, considerando el periodo de nuestra historia independiente. La reforma municipal y sus demandas, como ahora las conocemos, pueden trazar sus antecedentes a lo largo de casi dos siglos. No todas sus reivindicaciones con el mismo contenido, por supuesto, considerando los distintos regímenes que oscilan entre la inestabilidad del propio Estado (e incluso de la nación), la dictadura o el poderoso centralismo semiautoritario del siglo xx. Sin embargo, existe una matriz común que recorre este largo plazo. El eje común de la histórica demanda local se condensa en la tesis de la libertad municipal, cuyo énfasis fundamental, originario, surgido de sí,

\* Profesor investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

radica en el principio democrático de autogobierno y, simultáneamente, en el principio de autonomía con respecto a los poderes federal y estatales.

A pesar de los distintos tiempos, formas y actores sociales que han portado el principio de la *libertad municipal*, éste continúa siendo una tesis válida y una reivindicación viva del municipio mexicano. Hoy enfatizamos su contenido de autogobierno mediante propuestas de reforma dirigidas hacia los sistemas electorales, a los actores del poder local, a los instrumentos de democracia deliberativa y participativa en los municipios, al reconocimiento de la diversidad —su sentido más amplio— de la institucionalidad en que puede expresarse el gobierno local. De manera complementaria, la demanda de autonomía la reflejamos en reivindicaciones relativas a las capacidades reglamentarias de los municipios, con suficiente poder para incidir sobre su propio diseño institucional; también en la ampliación de sus funciones, en el reconocimiento de su potestad tributaria, en relaciones intergubernamentales basadas en la cooperación y coordinación, con un valor implícito de igualdad entre ámbitos de gobierno; o bien, en la incidencia de los municipios en la determinación de políticas públicas estatales y nacionales, entre otros rubros.

La tesis de la libertad municipal ha permanecido vigente, sin excluir que ahora sus elementos han multiplicado su espectro temático y complejidad, tanto como su contenido. En buena parte, lo anterior se explica por la evolución de un México predominantemente rural y con fuerte asiento indígena, a un México con preeminencia urbana y con un peso relativamente menor de los pueblos indios en el total de la población. La dimensión de lo local y sus características se han transformado radicalmente entre el origen de la libertad municipal como tesis política y el tiempo contemporáneo del país.

La vigencia de la libertad municipal, por otra parte, también se explica por la vigencia de las estructuras y procesos que la han negado o inhibido. El poder político y de gobierno concentrado en espacios ajenos a los municipios han persistido como factores contrarios a la libertad municipal, si bien actualmente carecen de la fuerza primaria (primitiva, con frecuencia) que durante distintos períodos caracterizó la relación de los municipios con los estados o la federación. De la franca y abierta subordinación, hoy los medios y los actores que expresan la inercia dominante del centralismo tienen un contenido y apariencia impersonal y burocrática. De la crudeza del cacique, del jefe político o de los gobernadores, hemos avanzado hacia la neutralidad técnica del funcionario experto y a la explicación racional que justifica el *status quo* que confina al municipio a la orilla del mapa del Estado.

Puede así reconocerse que la antítesis de la libertad municipal también ha evolucionado, pero no ha modificado la esencia de su posición dominante. Hoy pareciera la herencia no deseada del viejo centralismo, arropada en lenguaje técnico, presente en calidad de aparato administrativo desglosado en el enorme espectro de instituciones de la federación y de los estados. Cada cual, con poderes y recursos inscritos en las leyes, con burocracias e inercias administrativas preparadas para resistir cualquier iniciativa de reforma; inclusive, en algunos momentos y por el lado positivo, mostrando preocupación por las atrofiadas capacidades de los municipios y aportando algunas ayudas... pero al mismo tiempo, con acotada voluntad de cambio.

Tonatiuh Guillén López

En este ambiente, la paradoja es que el federalismo y la descentralización hayan ganado notable espacio como discurso político e incluso como parte formal de los planes de gobierno, especialmente en el último decenio.<sup>1</sup> Pero ambos discursos muestran restringido movimiento como procesos de reforma administrativa de amplia escala, que de manera consciente y deliberada conduzcan a la reforma del Estado con este carácter. Precisamente, esa relativa inmovilidad es un factor determinante de que la libertad municipal continúe como demanda viva.

Por otra parte, la vigencia de la libertad municipal y de sus reivindicaciones no excluye reconocer que existen avances importantes. Los logros obtenidos en los últimos 20 años pueden estimarse como los más importantes en mucho tiempo. Primero, porque establecen bases efectivas de la democracia local, en la medida en que la sociedad adquirió capacidad para determinar a su gobierno y a sus representantes en éste. El anhelado principio de autogobierno comenzó a asumir forma concreta con la apertura política y con la conquista del espacio electoral por los ciudadanos. Es cierto que aún existen limitaciones para la democracia local, incluso en su fase electoral —en particular, cuando reconocemos rezagos en la calidad de la representación política o en la integración del órgano de gobierno—, pero no puede negarse que la sustancia básica del autogobierno ha logrado consolidarse.

En materia de democracia se produjo un cambio cualitativo de enorme relevancia: por un lado modifica la esencia de la relación entre sociedad y gobierno municipal, con su trascendente aportación al autogobierno; y por otro lado, con el mismo movimiento, modificó sustancialmente la naturaleza del ayuntamiento al consolidarlo como *gobierno propio*. Dicho de manera simple, se pasa de depender políticamente de factores externos, a depender de factores internos, ciudadanos. Con este segundo efecto, se enmarca un espacio para la diferenciación institucional entre el municipio y los otros poderes públicos. En particular, se altera la relación de subordinación política de los ejecutivos estatales sobre las autoridades municipales, que con frecuencia incluía también una cuota de poder de los funcionarios federales sobre los municipales. En este proceso de diferenciación entre ámbitos de gobierno ha influido visiblemente la alteridad entre los partidos y su recíproca competencia, especialmente cuando uno gobierna un ayuntamiento y otro distinto en los estados o en el Ejecutivo federal. Cabe añadir, sin embargo, que el eje primario que soporta a la dinámica de diferenciación institucional radica en el *origen* político que define ahora al gobierno local: es decir, la sociedad municipal y sus organizaciones.

La incipiente democracia local transformó así el curso de subordinación que históricamente habían confrontado los ayuntamientos, ubicando a la institución municipal como un actor necesario de la nueva política intergubernamental. Este espacio propio del ayuntamiento, sustentado por la democracia local, explica que la diferenciación institucional del municipio pueda ocurrir incluso cuando un mismo partido gobierna en los municipios, el estado y la federación. El nuevo origen primario del gobierno municipal ha generado un ámbito de intereses particulares, *municipales*, que trasciende a

<sup>1</sup> Dos planes del gobierno federal especialmente diseñados para la materia, en 1995 y en 2001.

sus actores inmediatos (es decir, a los partidos políticos). El municipio se convirtió así en un actor del escenario intergubernamental, que dispone de una agenda de intereses específicos, derivados de sí, que corresponden a su ámbito institucional, si bien luego son matizados o intensificados por la coyuntura política y por los partidos, sin agotarse en la agenda de éstos.

Por el camino de la democracia local, como puede apreciarse, la definición de Estado que el artículo tercero constitucional reconocía desde 1917 —que incluye la federación, los estados y los municipios, como sus componentes— adquirió sustancia material conforme la democracia avanzó en el ámbito municipal. Dicho de otra manera, la transición democrática nos dio al nuevo municipio; la pregunta es ahora si el nuevo municipio nos dará a la nueva democracia, en los parámetros contemporáneos de la ciudadanía.

El nuevo ambiente político en los municipios, las experiencias de alternancia política que se volvieron cotidianas, el surgimiento y desarrollo de nuevas élites políticas y administrativas locales, fueron factores complementarios que estimularon el fortalecimiento del municipio como esfera de gobierno. Cabe reconocer que la reforma del artículo 115 de la Constitución del país en 1983 fue una plataforma compatible con las transformaciones sociales e institucionales que de manera paralela emergían en los municipios. Sin ese renovado marco constitucional, el proceso de evolución municipal hubiera intensificado su tensión y conflictos con el centralismo político y administrativo de la federación y los estados. Las adecuaciones al artículo 115 de aquel año no equivalían a la reforma municipal *definitiva*, como perfectamente sabemos, pero sí contribuyeron a aligerar el costo de un centralismo que además padecía una severa crisis económica.

La democracia local, la diferenciación institucional, la emergencia del municipio como actor de la política intergubernamental, su consolidación como aparato público que multiplicó sus dimensiones, recursos, funciones y estructura orgánica, en conjunto retratan una poderosa trayectoria de lo que podemos denominar el nuevo municipio mexicano. Detrás de éste, lo que encontramos es una *reconstrucción* de la sociedad local como actor social y político que avanza hacia su inserción en la definición y alternativas de los asuntos públicos, no solamente locales, sino nacionales. Detrás del nuevo municipio hay así un proceso de cambio macrosocial, de escala nacional, de profundas repercusiones sobre la estructura del Estado, pero que no está concluido; apenas conocemos su primera fase.

La reconstrucción (o construcción) del rol de las sociedades locales en la esfera de los asuntos públicos es una dinámica profundamente democrática, que no se queda en lo local, sino que extiende su influencia del espacio de la nación. Para la tesis de la libertad municipal, impulsa particularmente su sentido de autogobierno; y puesto en términos jurídico políticos, avanza en el ejercicio de la soberanía popular. Simultáneamente, por sus consecuencias en el ámbito gubernamental, también apoya el ejercicio de la autonomía, delimitando y ampliando un espacio propio para los asuntos locales.

La trayectoria del nuevo municipio mexicano no puede así limitarse a alguno de sus componentes: no es solamente política, no es solamente administrativa, no es solamente intergubernamental, no es solamente jurídica, no es solamente hacendaria. De suyo relevante, cada uno de los componen-

tes anteriores describe parcialmente a una dinámica de cambio más compleja y de escala estructural, que incluso el rubro de *nuevo municipio* no lo describe suficientemente.

Lo que está en juego es el ascenso, la fusión, la apropiación, de la esfera pública por la sociedad local. Lo que se encuentra en curso es la realización de la libertad municipal y de su contenido contemporáneo, que evidentemente requiere una nueva o renovada institucionalidad en prácticamente todas sus dimensiones. La institucionalidad vigente, con su pesada carga de diseños heredados del periodo centralista y autoritario de Estado, resulta ahora desfasada para los requerimientos del nuevo municipio y de la nueva sociedad local.

En la trayectoria reciente, se reformó nuevamente el artículo 115 de la Constitución y se adecuaron las respectivas constituciones y leyes estatales a partir de 1999. Se avanzó un paso más en la delimitación del espacio propio de los municipios, como fueron la exclusividad de algunas funciones y servicios municipales, junto con su tibio reconocimiento como entidad de gobierno. No obstante estos avances, la ruta pendiente en el escenario constitucional es todavía significativa, particularmente en los elementos que consoliden la presencia del municipio en estructura del Estado y desplieguen las características de su autonomía.

Cabe añadir que pese a sus limitaciones, el marco constitucional federal y de los estados ha abierto un potencial amplio para que los municipios avancen por sí mismos en la modernización de su diseño institucional. Esta potencialidad forma parte de los activos de la autonomía municipal y modifica de manera relevante el mapa de factores que tradicionalmente inhibían a la libertad municipal, localizados externamente, en otros poderes. Si los municipios no ejercen el potencial de autorreforma, la conclusión es que la libertad municipal también encuentra frenos a su interior.

Por el lado del autogobierno, contenido por la libertad municipal, la franja que corresponde a la democracia deliberativa y participativa formalmente es susceptible de diseño y aplicación plena a partir de los reglamentos municipales. La reforma del proceso de decisiones en los ayuntamientos es fundamental. No obstante, sólo excepcionalmente los ayuntamientos han reformado sus procesos de gobierno con un sentido democrático pleno, incluyendo a la ciudadanía de manera cotidiana y franca.

El subdesarrollo de la democracia local, no obstante los más de 20 años de la apertura democrática electoral, paralela a la amplia capacidad jurídica de autorreforma no utilizada, nos conduce a evaluar los límites de cambio de la estructura política que se ha consolidado durante este periodo en los municipios. La conclusión más probable es que ya hemos alcanzado un techo en la evolución política e institucional del modelo democrático definido en los años ochenta. Como toda estructura de poder, su horizonte de cambio y evolución no es un continuo infinito, que acumula progresivamente reformas. Por el contrario, ha definido un horizonte de lo posible, un mapa de innovaciones factibles, junto con una lista no escrita de reformas inviables porque amenazan aspectos esenciales de reproducción de esa estructura de poder. Dicho de otra manera, los sistemas electorales que se construyeron en esta primera fase de la democracia local ya alcanzaron su horizonte de reformas. La evolución hacia una fase desarrollada de la democracia, que en términos genéricos aludimos como

democracia deliberativa y participativa, que reivindican con profundidad la presencia del ciudadano en los asuntos públicos, presupone un sistema político municipal distinto de los actuales.

La nueva agenda del autogobierno implica cambios en piezas estratégicas de los sistemas políticos y estructuras de poder vigentes en los municipios. No solamente para perfeccionar la democracia, sino también para perfeccionar e incrementar la eficacia del gobierno local como proveedor de funciones y servicios, y como entidad estratégica para el desarrollo.

Por lo pronto, la agenda de los instrumentos del autogobierno municipal es ya esencialmente municipal... pero no está en el horizonte de la actual configuración de sus actores políticos. Es preciso reconocer que el basamento democrático municipal construido en los años ochenta fue un paso importante para la apertura política y para la definición del espacio electoral como objeto ciudadano. Pero el sistema político derivado de este periodo y sus actores muestran ya signos de agotamiento y, peor aún, comienzan a constituirse en obstáculo para formas más evolucionadas de la democracia, tanto en la configuración como en el ejercicio del gobierno; también, no menos importante, en obstáculo para la modernización de la dimensión instrumental de los gobiernos municipales.

La evolución de la libertad municipal, como puede apreciarse, ha acercado su realización a la esfera misma del nuevo municipio mexicano. En particular, el componente de autogobierno ya tiene un firme asiento local, por lo pronto como potencialidad jurídica y con escasa viabilidad política. Por su lado, el componente de autonomía ha evolucionado también con las reformas del artículo 115, de 1983 y 1999, pero aún quedan pendientes definiciones fundamentales.

Por el lado de la autonomía, la agenda se encuentra mucho más dependiente de los legislativos estatales y federal. Los temas pendientes son varios y cruciales. Entre los más relevantes, terminar por reconocer el papel del municipio en la estructura del Estado, lo cual sólo puede hacerse modificando la carta fundamental de la nación. De igual modo, terminar por reconocer que el municipio también es expresión del ejercicio soberano de pueblo y asentar el concepto de autonomía en este principio, ampliando además las capacidades locales para autodeterminar su perfil institucional y abrir paso a la necesaria diversidad de su diseño. Es imperativo abrir la puerta a un diseño institucional diverso del municipio, que permita su mejor adecuación a su entorno social, cultural, económico y regional.

La libertad municipal, como espero haya sido apreciada, no es entonces una reivindicación histórica conservada por las tradiciones, sino una necesidad contemporánea: para la democracia, para el desarrollo, ambos con escala humana, personalizada, lo cual solamente puede construirse en el espacio local.

De igual manera, la libertad municipal y la agenda pendiente de autogobierno y de autonomía, no deben leerse como la simple distribución de competencias entre ámbitos de gobierno, sino como instrumentos que permiten la apropiación de los asuntos públicos por la sociedad, a partir de sus raíces últimas. Por este motivo, simultáneamente tienen una naturaleza profundamente democrática y reformadora de la estructura del Estado.

En pocas palabras, la tesis de la libertad municipal sigue marcando su huella y su reclamo al Estado mexicano. Se trata de un proceso vivo, cada vez más intenso, cada vez más necesario.



**Quinta sección**  
Participación directa de la ciudadanía





## Participación cívica en política

Jorge Alonso Sánchez\*

### Decaimiento ante la democracia electoral

El proceso de democratización en México se debe a un consistente movimiento cívico que tuvo un impulso importante en las décadas de los ochenta y de los noventa. No obstante, en los primeros años del siglo XXI se ha estancado, y esto ha posibilitado el predominio de la partidocracia y el auge de los poderes fácticos. Una primera explicación de por qué el movimiento cívico mexicano se debilitó después de la alternancia del año 2000 (cuando el PRI perdió la presidencia de la República) fue que dicho movimiento sufrió un fuerte desmantelamiento de cuadros directivos y medios que pasaron a formar parte de las filas de funcionarios de distintos niveles tanto en el gobierno federal panista como en el gobierno perredista del Distrito Federal. Hubo un sentimiento de que la lucha por la transparencia electoral había cumplido su tarea y que se abría una nueva etapa de cambio. Pero los esperados beneficios del cambio no vinieron, el deterioro electoral en los comicios locales se fue agrandando, y el movimiento cívico no se ha reactivado. Además, un movimiento fuerte de base hubiera encontrado la manera de volver a hacer presencia y recomponer sus cuadros directivos por medio de una circulación de los mismos y generando nuevas dirigencias. El decaimiento de los movimientos cívicos en México a principios del siglo XXI tiene una explicación compleja y multicausal. Un primer acercamiento apunta a que sus bases participan de la desilusión ciudadana con la alternancia. Hay una gran cantidad de encuestas y sondeos que muestran el hastío ciudadano con los partidos y con los políticos.

El periódico *El Universal* realizó una indagación, la Encuesta Nacional sobre Alienación Política, en la que se encontró con un alto desencanto en cuanto a los resultados de las luchas sociales por la democratización. La desconfianza hacia los políticos y gobernantes va en aumento. Existe una convicción generalizada de que todos ellos no vacilarían en violar las leyes para obtener beneficios

\* CIESAS Occidente.

personales. Una apabullante mayoría no se siente representada por partido político alguno, y está convencida de que los políticos no toman en cuenta a la gente común y corriente al tomar sus decisiones. Los partidos no parecen representar a nadie más que a las camarillas que los integran. Se ha perdido el efecto de la representatividad de esos organismos porque hay una partidocracia. Los resultados de esta encuesta concuerdan con otras muchas que colocan a los partidos políticos en los niveles más bajos de la confiabilidad y aprecio ciudadanos.<sup>1</sup> Los mexicanos se sienten alejados, desencantados y poco representados en el sistema político. Cuatro de cada cinco encuestados no creen que los partidos los representen. También cuatro de cada cinco piensan que los partidos no toman en cuenta a la gente a la hora de tomar decisiones. El 92% tiene el convencimiento de que los políticos y funcionarios gozan de impunidad cuando comenten actos ilegales. Esta situación ha propiciado el incremento elevado del abstencionismo en las últimas elecciones federales y locales lo cual favorece el triunfo de núcleos duros de partidos que usan métodos viejos e ilegales para ganar. La apatía política se ha ido extendiendo.<sup>2</sup> Otra encuesta nacional realizada por *El Universal* arroja que para una gran mayoría de ciudadanos ni los senadores ni los diputados los toman en cuenta en las decisiones relacionadas con el país.<sup>3</sup> El caso mexicano se inscribe en el ambiente latinoamericano de desencanto ante la democracia electoral.

Pese a todas estas evidencias las apreciaciones, y sobre todo las acciones de todos los partidos, indican que éstos no alcanzan a entender sus propias crisis. Ninguno de los partidos tiene oferta clara para el país. Siguen enfrascados en luchas de corto plazo por el poder. Hay un claro desencuentro entre partidos y sociedad. Se ha producido una grave ruptura entre estas dos necesarias relaciones. Existe un divorcio entre lo que consideran importante los políticos y lo que reclaman los ciudadanos comunes. Porque los partidos les han dado la espalda, gran parte de los ciudadanos responden con la misma moneda. Hay desencanto con la corrupción y los escándalos de los partidos, pero sobre todo porque han sido incapaces de dar soluciones a una agravada problemática social.

En las épocas predemocráticas en México, aunque se cumplía con el ritual electoral, las elecciones no determinaban quiénes eran los gobernantes ni los legisladores. Imperaba el presidencialismo autoritario con su instrumento de partido de Estado. Muchos grupos ciudadanos se propusieron una lucha política contra esa hegemonía. Había que hacer ver que no era legítimo que las elecciones no fueran transparentes y que el fraude fuera consuetudinario. Se fue logrando que la gente pensara que sí había alternativa. Poco a poco fue creciendo el convencimiento en amplios sectores cívicos de que había que exigir elecciones confiables y organismos electorales imparciales. Pasando por la conquista de varias trincheras finalmente esa batalla se ganó. El presidencialismo fue acotado. Las elecciones fueron transparentes, limpias y arbitradas por un organismo imparcial. Parecía que se ha-

<sup>1</sup> Como las investigaciones sobre cultura política emprendidas y publicadas por la UNAM, la Secretaría de Gobernación y el IFE en 2002 y 2003. Se pueden consultar en <[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)> y <[www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx)>.

<sup>2</sup> *El Universal*, 20 de septiembre de 2004.

<sup>3</sup> *El Universal*, 6 de marzo de 2006.

Jorge Alonso Sánchez

bía ganado la democracia electoral. El sabor del triunfo duró muy poco. En breve tiempo se constató que había procesos electorales legales, que había recambios de elegidos, que las alternancias partidistas se multiplicaban, pero que los verdaderos poderes, los del dinero y de los medios electrónicos, imponían agendas, decidían el rumbo y el ritmo del país, y que no había instrumentos para acotarlos y para pedirles cuentas. Los poderes fácticos son los que mandan y los gobernantes sólo son sus administradores. El resultado ha sido una sociedad muy injusta con graves carencias. Esto ha sido definido como la posdemocracia (Crouch, 2004). Si en la época predemocrática para quienes participaron en el movimiento cívico había el aliciente de que era posible el cambio, en la posdemocrática se ha visto que hubo mucho esfuerzo para escasos y nada alentadores resultados. Esto también ha influido en el decaimiento del movimiento cívico.

Un resultado de la inactividad del movimiento cívico es que los partidos sigan en su dinámica de degradación como camarillas, que la política siga siendo un espectáculo denigrante y que los poderes fácticos se muevan sin obstáculos. La responsabilidad del deterioro actual recae en los actores, los políticos tradicionales y los poderes fácticos. Pero existe también una corresponsabilidad del movimiento cívico que no ha acotado ni exigido adecuadamente a los partidos y menos a los poderes fácticos.

### Búsquedas de participación en la vida pública

En la participación de ciudadanos con respecto a la vida pública hay una paradoja. Por un lado hay un decaimiento generalizado, pero por otro no ha cesado una insistencia para incidir en las políticas públicas, y mejorar las condiciones de convivencia. Cabría la aclaración de que al radical desencanto con la democracia no se corresponde una postura antidemocrática (Salazar y Lenguita, 2005). El repudio es a la partidocracia y a la falta de una democracia social, pues se ha sufrido un grave debilitamiento en los renglones de salud, educación, jubilación, empleo, salarios directos e indirectos. Se percibe una demanda de que se revierta la mercantilización de las relaciones sociales y la vida social. Avanza la distinción entre la democracia como simple reglamentación y una democracia emancipatoria que impulse a un involucramiento en los asuntos económicos, sociales, políticos y culturales (Salazar y Lenguita, 2005).

La Red Interamericana para la Democracia en su índice de participación ciudadana en América Latina de 2005 coloca a México en un segundo sitio con 4.8, sólo por debajo de Brasil que obtiene 5.1. Resalta que hay un protagonismo directo en comunidades y proyectos colectivos. Los tipos de participación directa más destacados en la sociedad civil mexicana se relacionan con actividades de beneficencia pública y en organizaciones tanto religiosas como deportivas. Otra actividad importante tiene que ver con el envío de escritos a medios de comunicación (Red Interamericana para la Democracia, 2005). Se han realizado esfuerzos ciudadanos locales que demandan transparencia y rendición de cuentas a los gobiernos municipales. Estos organismos han ido adquiriendo conciencia de que sus

trabajos cumplen con fines públicos, de que son parte de la solución de problemas públicos, más amplios que las necesidades de sus beneficiarios directos (Equipo Pueblo, 2004). Existen muchas agrupaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, del medio ambiente y del fomento a la cultura solidaria (Aguilar, 2006). Hay organismos que no han cesado en su actividad en torno al desarrollo sustentable y se han consolidado movimientos en contra de la violencia al interior de las familias (Zarco y Reygadas, 2002). Se ha hecho la sistematización de las experiencias de varias organizaciones de ese tipo identificando demandas sociales, dolores, agravios e incidencias orgánicas en la transformación de la realidad con proyectos exitosos en uso, conservación y administración del agua, con procesos de producción agrícola, pecuaria, hortícola y artesanal, con redes de comercialización y vínculos con comercio justo, con ahorro y crédito; con proyectos de alimentación, salud y educación; con atención hacia migrantes, etcétera (Reygadas, 2005).<sup>4</sup> Se ha dado la inclusión de actores sociales distintos del gobierno en la construcción de políticas sociales. Hay una gran gama de organizaciones civiles que median entre el gobierno y la sociedad a través del planteamiento de propuestas de políticas públicas (Penso y Font, 2001).

Existe una pluralidad de asociaciones pluriclasistas y diversas libremente establecidas como instancias no controladas ni por el Estado ni por el mercado, pero que inciden en las políticas públicas. Así se expresan asociaciones de defensa de derechos humanos, protección del medio ambiente, derechos de las mujeres, producción, asistencia social, desarrollo, salud, educación, cultura, recreación, deportes, asociaciones profesionales, asociaciones laborales, etcétera. Se ha precisado que las organizaciones cívicas intentan mejorar el sistema político de manera no partidista (Fernández, 2003; Verduzco, 2003).

Se ha ido dando una colaboración entre instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para impulsar programas de coinversión social en proyectos de atención a poblaciones pobres y en vulnerabilidad social.<sup>5</sup> Existen experiencias de organizaciones sociales que han podido presionar a gobiernos municipales a mejorar su gestión de cara a los problemas locales (Bazdresh y Díaz, 2005). Varias organizaciones de la sociedad civil han ido ganando reconocimiento como interlocutoras válidas por parte de los gobiernos. Algunas han pasado de la protesta a la propuesta. Agrupamientos de la sociedad civil se han dado a la tarea de sus posibilidades de incidencia en las

<sup>4</sup> El Consejo de Educación de Adultos de América Latina en 2005 publicó seis textos de esta sistematización: Zarco y Reygadas, *Horizontes del desarrollo local. Aportes de las organizaciones civiles en México*; Rabasa, Reygadas y Vega, *Manejo comunitario de agua y recursos*; Stern, Vega y Castillo, *Finanzas sociales y comercialización*; Dávila y Tafoya, *Derechos sociales*; Mendoza y Soto, *Autonomía e identidad cultural*; Zarco, *Participación ciudadana y organización social*.

<sup>5</sup> Se pueden consultar los proyectos apoyados por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social) para la consolidación de centros de promoción para la infancia en situación de calle, en el fortalecimiento de organizaciones indígenas y campesinas, en proyectos para mujeres en áreas rurales, en prevención y atención de víctimas de la violencia intrafamiliar, y en la investigación para el fortalecimiento de la política social, etcétera. Se puede consultar la página web de la Sedesol.

políticas públicas nacionales y locales y en el alcance de sus acciones para las transformaciones del régimen político.<sup>6</sup>

### **Intentos de defender los programas sociales de la manipulación electoral**

A finales de 2005 y principios de 2006 aparecieron instancias de la sociedad civil que, en el contexto de la elección federal de 2006, se propusieron resguardar los programas sociales de la manipulación electoral.

Con el gobierno foxista, las secretarías optaron por tener consejos ciudadanos en los que han incorporado a diversos miembros de organizaciones de la sociedad civil. Pese a que estos organismos han operado limitada y burocráticamente (Peralta, 2006), en el Consejo Ciudadano de Desarrollo Social se pudo impulsar una iniciativa para realizar un monitoreo de programas sociales en contextos electorales. Se integró un grupo de asesoría académica y se solicitó la evaluación de expertos independientes para que estudiaran la forma en que se utilizaba el gasto social en contextos electorales. Este estudio, calificado como inédito en su complejidad, enfoque y alcances, integró a varios equipos de investigación que con absoluta libertad analizaron la ejecución y ejercicio presupuestal de programas sociales antes y durante las elecciones para gobernador en el Estado de México, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz en 2004 y 2005. Fueron analizados los programas de Desarrollo Humano Oportunidades, el de Abasto social de leche (a cargo de Liconsa), el de apoyo alimentario (a cargo de Diconsa), el de adultos mayores, y el fondo de aportaciones para infraestructura social municipal. Dicho estudio adoptó varios ángulos complementarios: realizó una encuesta entre beneficiarios y no beneficiarios de los programas para detectar los intentos de compra y coacción del voto; emprendió un análisis presupuestario y estadístico entre beneficiarios de los programas sociales para hacer comparaciones de su desarrollo tanto en años electorales como en no electorales; se echó mano de un análisis econométrico para establecer si existía una correlación estadística entre el gasto que se hacía en los municipios y los votos recibidos por los diferentes partidos; se efectuó un monitoreo de las obras financiadas con el fondo de infraestructura social en municipios seleccionados; se realizó un seguimiento de la prensa nacional y estatal sobre reportajes de uso de recursos públicos durante los procesos electorales, y se hizo un acercamiento a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las elecciones de los cuatro estados seleccionados.

Ese estudio arrojó varias conclusiones. Se constató que había una ciudadanía frágil y una democracia endeble. Los beneficiarios de los programas sociales mostraban poca conciencia de sus derechos. Aunque manifestaban desilusión respecto de los partidos, se inclinaban por una práctica de intercambiar el voto como mercancía. Los beneficiarios no tenían capacidad para exigir información y rendición de cuentas al personal encargado de operar los programas. Esto era aprovechado por

<sup>6</sup> Estas problemáticas aparecieron en el Coloquio Internacional *El futuro de las organizaciones de la sociedad civil*, realizado en la ciudad de México del 17 al 19 de noviembre de 2004.

autoridades locales, maestros, médicos y caciques. Existían situaciones en las que se podía coaccionar el voto, sobre todo en la incorporación de beneficiarios y en la certificación para permanecer en el programa. Pese a que no se encontró evidencia de que las autoridades centrales hubieran tenido la intención de manipular los programas electorales, las deficiencias de control abrían grandes resquicios de manipulación en las localidades. Se detectaron áreas denominadas grises en las entidades federativas estudiadas, en las que hubo evidencias de nexos político-electorales en programas sociales. El estudio enfatizó la distinción entre una decisión central por no usar los programas sociales y el peligro de que esto sucediera en las localidades por deficiencias en la normatividad y la gestión de dichos programas. Funcionarios y actores políticos locales los han estado aprovechando políticamente. El estudio dio ejemplos de que el vacío había sido aprovechado para la corrupción y el abuso (como exigencia de cuotas). Se detectó que la incorporación a programas sociales se ha convertido tanto en una oferta clientelar importante como en formas de explotación política. Las cifras no dejaron de ser relevantes, sobre todo en ambientes de contiendas electorales cerradas, pues 8% de los entrevistados informaron haber recibido ofertas durante las elecciones. Entre 2 y 3% de los entrevistados en cada estado había recibido ofertas de incorporación a programas sociales a cambio de votos. Se encontró un patrón para convertir las ofertas en votos consistente en solicitudes de credencial electoral, visitas a los domicilios, transporte a la casilla en la jornada electoral. Sobre todo el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal mostró mucha vulnerabilidad.

No hay acceso a la información presupuestaria. Se vio que existía la posibilidad de que un porcentaje indeterminado de esos recursos hubiera sido utilizado con fines electorales. Se concluye que en las elecciones estatales mexicanas se continúa haciendo uso político de los programas sociales (fедерales, estatales y municipales) para inducir el voto. Se calculó que durante el proceso electoral federal de 2006 esa situación podría afectar al menos a un rango de entre dos y cuatro millones de votantes pobres.

El estudio, aludiendo a una condonable actitud contemplativa de los partidos, realizó varias recomendaciones para blindar los programas sociales con el fin de impedir su uso político. Se enfatizó que el eslabón donde deben concentrarse los esfuerzos es en los ámbitos locales, donde existe una red informal de personajes llamados por los entrevistados líderes, que corresponde a promotores políticos que trabajan para diferentes partidos políticos. Se considera indispensable cuidar los puntos de contacto de los programas con los beneficiarios por medio de una cuidadosa supervisión y capacitación de los enlaces, asegurando que no tengan vinculaciones políticas. También se aconseja desplegar campañas de información hacia los beneficiarios. En particular se plantea la necesidad de colocar carteles en los puntos de distribución de leche para desautorizar a los que intentan utilizar las filas para coaccionar el voto. Se insta a que los gobiernos estatales y municipales difundan mensualmente, de manera desagregada, los presupuestos de sus programas sociales (varios, 2006).

Este estudio coincidió con el del Alto Consejo ciudadano convocado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD México). Este Alto Consejo fue integrado en noviembre de 2005

por un grupo plural de ciudadanos. Después de tres meses de investigación documental, estadística y de campo, a mediados de marzo de 2006 presentó un diagnóstico sobre la vulnerabilidad político electoral de los programas sociales en el marco del proceso electoral federal de 2006. Estudió los programas Oportunidades, Hábitat, el programa de crédito a la vivienda, el seguro popular, el programa de apoyos a la comercialización y desarrollo de mercados regionales, y el programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas. Dicho consejo señaló que la pobreza, la exclusión y la desigualdad que enfrenta México constituyen graves obstáculos para el desarrollo humano de millones de mexicanos. Constató que persisten condiciones proclives para la utilización proselitista del gasto social, particularmente en contextos electorales. Hizo ver que la complejidad de la operación en los programas de desarrollo social propicia que haya operadores directos de dichos programas que manipulan políticamente a los beneficiarios. Datos preocupantes son que en la designación de tales operadores intervienen los cabildos, y que no existe una obligación vinculante para que los municipios los nombren con criterios neutrales no partidistas.

Este estudio hizo referencia a otro estudio reciente organizado por la sociedad civil (Alianza Cívica, 2005) en el que se mostraba que los programas sociales seguían siendo utilizados para condicionar el voto ciudadano. El informe del PNUD reconoció la experiencia acumulada y las investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil en esta temática. Precisó que la manipulación electoral de los programas sociales había tendido a complejizarse y sofisticarse. El PNUD hizo recomendaciones puntuales para evitar que tales programas fueran utilizados con fines proselitistas en el proceso electoral de 2006 en beneficio de cualquier partido político. El Alto Consejo exigió el cumplimiento de varias disposiciones. La primera correspondía al acatamiento del acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se emitían las reglas de neutralidad para que en los tres niveles de gobierno todos los funcionarios y servidores públicos se abstuvieran de realizar dentro de los 40 días antes de la jornada electoral (y durante la misma) cualquier campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social, y no condicionaran obras o recursos de programas gubernamentales a cambio de la promesa del voto a favor o para apoyar la promoción de determinado partido político, coalición o candidato. Otra recomendación importante obligaba a cumplir cabalmente con la disposición de que la publicidad e información relativa a los programas de desarrollo social tuvieran la leyenda de que el programa era público, ajeno a cualquier partido político, y que quedaba prohibido su uso con fines distintos del desarrollo social. Se recomendó al gobierno federal el cumplimiento del pronunciamiento por la legalidad y transparencia (a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social); que informara a la opinión pública sobre el avance de las medidas de protección y blindaje electoral de los programas sociales; que realizara una campaña permanente sobre el uso no partidista de los programas sociales; que difundiera entre los beneficiarios de estos programas que ninguna autoridad o actor político podría condicionar la condonación de un crédito, o la entrega de cualquier beneficio de los programas sociales, ni eximirlos de las obligaciones establecidas en la normatividad a cambio del

voto; y que hiciera una campaña especial acerca de los mecanismos para presentar denuncias sobre irregularidades en la operación de los programas sociales. La Secretaría de Desarrollo Social aceptó como vinculantes las recomendaciones del PNUD.

El Alto Consejo ciudadano recomendó a los gobiernos estatales y municipales que asumieran públicamente su compromiso con la legalidad y la transparencia para evitar el uso indebido de programas y recursos públicos destinados al desarrollo social; y que fortalecieran en sus ámbitos respectivos los mecanismos e instrumentos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en relación con la operación de los programas sociales. Además exhortó a los partidos políticos, a las organizaciones de la sociedad civil, a centros académicos, a organismos empresariales, a sindicatos, a medios de comunicación y a la población en general a ampliar las acciones de vigilancia para prevenir y denunciar el uso político electoral de los programas sociales (PNUD México, 2006).

### **Surgimiento de un nuevo movimiento desde abajo contra la explotación**

En el tema de la sociedad civil se han dado muchas simplificaciones. Los empresarios han querido presentarse como los portadores de las demandas de la sociedad civil. Desde el zapatismo en un principio se apeló a la sociedad civil como si fuera un ente único. A la sociedad civil se le ha querido atribuir un catálogo de bondades. Sin embargo, la perspectiva marxista de que la sociedad civil es el lugar de la lucha de clases, sigue siendo esclarecedora. En esta forma el zapatismo en su última etapa ya ha contrapuesto la sociedad civil de los de arriba y la sociedad civil de los de abajo. Otra reducción ha tenido que ver con los que pretendieron circunscribir a los organismos de la sociedad civil sólo a las denominadas organizaciones no gubernamentales. James Petras ha llamado la atención de que una gran parte de estas ONG han sido brazos de poderes internacionales que intentan despolitizar los conflictos clasistas y estrangular el germe de la organización social en las bases a fuerza de apoyar políticas asistencialistas.<sup>7</sup>

El Estado despliega programas y políticas destinados a paliar las consecuencias más estridentes de la pobreza y a determinar quiénes quedan relegados, con lo que surgen nuevas marginalidades (Wacquant, 2001). Crecen grupos que se sienten fácilmente descartables (Barman, 2005). Hay grandes masas, sobre todo de jóvenes, condenadas a ser innecesarias (Barman, 2005b). Si bien ha habido avances en cuanto a las normas mínimas de la democracia electoral, no se ha dado mayor participación ciudadana y el modelo neoliberal ha aumentado la pobreza y sobre todo la desigualdad (Calderón, 2006). En México hay un Estado supeditado a los poderes fácticos con una sociedad civil muy débil (Meyer, 2005).

Frente a la persistencia de la política neoliberal ha habido organizaciones de la sociedad civil que han buscado convergencias que buscan proyectos alternativos como el que ha tomado cuerpo

<sup>7</sup> Se puede ver la entrevista a James Petras aparecida en *La Haine*, el 6 de marzo de 2006.

en el llamado Diálogo Nacional que se ha reunido en tres años consecutivos. Por otra parte también muchos agrupamientos de excluidos se han ido conectando en la red que se ha tejido en 2006 en torno al zapatismo, la denominada La Otra Campaña.

A principios de 2006 el zapatismo inició un recorrido por todo el país para impulsar La Otra Campaña. Fueron apareciendo muchas memorias e historias que no eran conocidas por la mayoría de la gente. Se fue haciendo una larga letanía de agravios, lamentos y reclamos. La lista de problemas era enorme: humillaciones, explotación, desprecio, discriminación e injusticia; desempleo, migración ilegal hacia Estados Unidos, desalojo de artesanos de lugares arqueológicos, despojo de tierras y aguas, contaminación, destrucción de la naturaleza; largos trámites sin soluciones, programas sociales inservibles, elevados cobros en servicios (como en el uso de la energía eléctrica), problemas para la educación de los hijos, fraude en el seguro popular foxista (pues no había medicinas ni atención hospitalaria), damnificados por los recientes huracanes que no habían sido atendidos. Hubo narraciones de persecución, represión y encarcelamientos injustos.

Se empezó a gestar un nuevo movimiento. Se fueron integrando a La Otra Campaña campesinos, sindicalistas, comuneros, pescadores, cooperativistas, maestros, enfermeras, empleados, estudiantes, prostitutas, grupos culturales, etc. Se fueron aglutinando las luchas de indígenas con muchos grupos marginados y excluidos. Se incorporaron a La Otra Campaña luchadores por la defensa de los recursos naturales y en contra de la privatización, organizaciones que se defendían de las altas tarifas eléctricas, agrupamientos que pugnaban por la liberación de presos sociales y políticos. La Otra Campaña aspiraba a ser una acción lenta y duradera, al margen del hartazgo mediático de las campañas electorales. El recorrido zapatista no pretendía formar un partido político.

El análisis de los problemas durante la primera etapa del recorrido de La Otra Campaña llevó a la conclusión de que en todos lados la raíz de los males estaba en el sistema capitalista. A nadie se le iba a decir qué tenía que hacer. En vez de llevar soluciones inmediatas, La Otra Campaña añadía un problema más: el de atreverse a unir el dolor, la indignación y la rabia para construir un movimiento nacional de la gente de abajo, sencilla y humilde. Era un espacio para el encuentro de voces diferentes, para buscar y encontrar la respuesta de lo que habría que hacer. Estaba tejiendo una red en la que la gente aprendía a escucharse. Invitaba a entrar a la lucha, a perder el miedo o controlarlo, a no estar solos; a levantar la dignidad, el coraje y la rebeldía. Habría que conquistar organizadamente derechos, luchar por ellos, organizar e impulsar un programa nacional de lucha. Se podrían hacer realidad los sueños de las luchas populares. La meta no era reducible a cambio de gobierno, sino a cambiar el sistema. Para poder construir un programa de lucha anticapitalista primero se tenían que sumar fuerzas juntando las luchas dispersas con la convicción de que, para transformar las cosas, se requería un enorme esfuerzo organizado desde abajo. Se proponía un modo de juntarse para luchar contra el desprecio, la humillación y la explotación. La meta era transformar a México en un país nuevo, justo, libre y democrático impulsando que los de abajo dijeran su palabra y voltearan las cosas sacudiendo fuertemente a todo el país.

Sólo una ciudadanía integral se librará de las manipulaciones de los partidos y de los poderes fácticos; podrá acotar a estos últimos; impulsará a los partidos a salir de su autismo y velar por los intereses generales; iniciar la construcción de un nuevo Estado democrático que sea instrumento de las mayorías y no de las élites. Sólo la reactivación independiente de la sociedad civil podrá propiciar el surgimiento de novedosas formas orgánicas y de hacer política; y construirá una convivencia social combinando eficientemente justicia y libertad.

## Bibliografía

- Aguilar, Rubén, 2006, "El desarrollo institucional de las organizaciones de la sociedad civil", mimeo.
- Alianza Cívica, 2005, "Informe final del modelo de seguimiento y sistematización de la participación ciudadana en el monitoreo de los programas sociales del 23 de mayo al 31 de diciembre de 2005", mimeo.
- Barman, Zygmunt (2005), *Amor líquido*, México, FCE.
- , 2005 b, *Vidas desperdiciadas*, Barcelona, Paidós.
- Bazdresh, Miguel, y Fausto Díaz (coords.), 2005, *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio*, México, Iteso.
- Borón, Atilio, 2003, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Burdman, Julio et al., 2004, "Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo", mimeo.
- Calderón, Fernando, 2006, "Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?", *Nueva Sociedad*, edición especial, marzo.
- Cohen, Ernesto, y Rodolfo Franco, 2005, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, Siglo XXI.
- Crouch, Colin, 2004, *La postdemocracia*, Madrid, Taurus.
- De Sousa Santos, Boaventura (coord.), 2004, *Democratizar la democracia*, México, FCE.
- Equipo Pueblo, 2004, Informe anual, mimeo.
- Fernández Santillán, José, 2003, *El despertar de la sociedad civil*, México, Océano.
- Meyer, Lorenzo, 2005, *El Estado en busca del ciudadano*, México, Océano.
- Oubiña, Hernán, 2004, "Nuevas radicalidades políticas en América Latina", mimeo.
- Penso, Cristina, e Isabel Font (coords.), 2001, *Políticas sociales y nuevos actores*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Peralta, Carlos, 2006, "Entre la asistencia y la incidencia. La participación pública de las organizaciones civiles en el Gobierno de Jalisco 1995-2006", mimeo.
- Pérez Díaz, Víctor, 1997, *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid, Taurus.
- PNUD México, 2006, "Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales", mimeo.
- Red Interamericana para la Democracia, 2005, *Índice de participación ciudadana en América Latina. Informe*, México, Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales.

Jorge Alonso Sánchez

- Reygadas, Rafael, 2005, "Sistematización y proyección de los aportes de la sociedad civil al desarrollo local", mimeo.
- Salazar, R., y P. Lenguita (coords.), 2005, *Democracia emancipatoria*, Buenos Aires, LibrosenRed.
- Varios, 2006, *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, México, El Colegio de México/Fundar/ Centro de Análisis e Investigación, Probabilística/Berumen/CIESAS.
- Verduzco, Gustavo, 2003, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, El Colegio de México.
- Vitale, Ermanno, 2004, *Liberalismo y multiculturalismo*, México, Océano.
- Wacquant, Loïc, 2001, *Páginas urbanas*, Buenos Aires, Manantial.
- Zarco, Carlos, y Rafael Reygadas, 2002, *Incidencia pública de las organizaciones civiles en México*, México, Consejo de Educación de Adultos de América Latina.



## Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas

Manuel Canto Chac\*

Cuando se habla de participación social<sup>1</sup> en la política económica o en la social, aun para aquellos que la reivindican, suele pensarse en los aspectos menores de las políticas como la asistencia social, el desarrollo comunitario, la atención de los grupos vulnerables, aquello que Guiddens llamaba la “política pequeña”; las grandes decisiones como la orientación de la economía nacional o las prioridades de la política social se mantienen reservadas a las instituciones especializadas: los partidos políticos y las grandes corporaciones empresariales, sindicales o comunicativas. Quiero por lo contrario proponer que hoy la participación social en los programas, pero sobre todo en las políticas públicas, constituye no sólo una necesidad para la racionalización de la acción pública, sino una opción del modelo de democracia que se quiera construir, tal como lo ha señalado D. Held<sup>2</sup> y que impacta directamente la estructura y la capacidad de gobierno de la sociedad.

\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del SNI, presidente de la Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil.

<sup>1</sup> A lo largo del texto haré uso indistinto de las expresiones participación social y participación ciudadana, con el fin de tomar distancia de la visión que supone que la primera hace referencia a procesos colectivos y la segunda a conductas individuales. Me parece que hoy esta reducción de la ciudadanía al individuo está superada. Mi opinión es que ciudadanía hace referencia a participar por derecho propio —que es lo específico de la ciudadanía— pero que estos derechos se instituyen y se ejercen colectivamente.

<sup>2</sup> Como se recordará, Held ve que en la actualidad los modelos de democracia contrapuestos son el de la democracia *legal* y la *participativa*. La primera consiste en el principio de la mayoría, que es una forma efectiva y deseable de proteger a los individuos del gobierno arbitrario y, por lo tanto, de mantener su libertad, para que la vida política, al igual que la vida económica, sea una cuestión de libertad e iniciativa individual. El gobierno de la mayoría, con el fin de funcionar de una forma justa y sabia, debe circunscribirse al imperio de la ley; sus características principales son: un Estado constitucional modelado por los rasgos de la tradición política anglosajona, que incluya una clara división de poderes, el imperio de la ley, la intervención mínima del Estado en la sociedad civil y en la vida privada, una sociedad de libre mercado lo más extensa posible. Por su parte la democracia participativa se caracteriza por el derecho igual para todos, en el que el autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa; una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, que nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de

Iniciaré por algunas consideraciones de carácter teórico-político, haciendo referencias específicas a procesos de participación en México y América Latina, en menor medida a ejemplos de otras partes del mundo, lo cual me conducirá al propósito principal de este texto: formular propuestas razonadamente viables de incremento de la participación ciudadana en la vida pública del futuro de nuestro país, requiriéndose para ello de la necesaria reformulación del modelo de relaciones gobierno-sociedad.

### **El final de la ilusión socialdemócrata**

No obstante la insistencia del pensamiento neoliberal en partir del supuesto de la irracionalidad inherente a las intervenciones gubernamentales en los ámbitos económico y social, hasta ahora no han aportado la suficiente base empírica que avale este punto de partida, son muchos los textos que lo demuestran y seguramente varios de los trabajos en esta misma obra lo pondrán de relieve. Frente a la multiplicidad de críticas fundamentadas que se han hecho a esta corriente, tal vez sean menores los esfuerzos que se han hecho para construir propuestas alternativas a las prácticas basadas en la visión excluyente de la acción gubernamental, pero sobre todo que a su vez tomen la necesaria distancia, por razones históricas, de la repetición de las políticas centradas en el gobierno —según la visión socialdemócrata— que prescindían de la acción de la sociedad más allá del proceso electoral. Ante la evidente crisis del pensamiento neoliberal y la actual búsqueda en América Latina de nuevos modelos,<sup>3</sup> la visión socialdemócrata tiende a reactualizarse en casi todo el espectro de la izquierda. Para un partido de izquierda es hoy difícil definir lo específico de su proyecto sin tener como referente identitario al Estado y más específicamente al gobierno; para Giddens, por ejemplo, la identidad de la izquierda reside en su apego a buscar la solución de los problemas públicos a través del gobierno.<sup>4</sup> Desde luego que para muchos militantes de la izquierda partidaria ésta puede ser una fórmula con la que se sientan a gusto, aunque no necesariamente responda a los retos del presente, y que por tanto les dificulte entrar en interlocución con otras visiones de la izquierda que ponen el acento de

---

forma continuada por el proceso de gobierno: participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones claves de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local; la reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados; el funcionamiento de los partidos participativos en la estructura parlamentaria o del Congreso, y el mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.

<sup>3</sup> Como lo señala un texto reciente del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, al que nadie se le ocurriría calificar de extremista, “como ocurre con otros paradigmas, la región [América Latina] ha perdido entusiasmo por el Consenso de Washington y se encuentra ahora en búsqueda de un nuevo paradigma que ofrezca mejores resultados económicos, más estabilidad y mayor equidad” (BID, 2006: 3).

<sup>4</sup> A partir del debate sobre izquierda y derecha señala Giddens: “Bobbio está seguramente en lo cierto al decir que la distinción izquierda/derecha no desaparecerá, y al considerar la igualdad como núcleo de ella. [...] La definición de Bobbio necesita, no obstante, algún refinamiento. *Las personas de izquierda no sólo buscan justicia social, sino que creen que el gobierno debe de jugar un papel clave en fomentarla*” (Giddens, 2001: 54, las cursivas son mías).

sus propuestas, no tanto en el gobierno, al cual consideran instrumento, sino en la sociedad, a la cual consideran sujeto de la política.

La visión de la acción pública centrada en el gobierno generó una concepción *desde arriba* de las políticas públicas, sobre todo a partir de la experiencia europea, mismas que se asumen como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, el cual se acompaña de ciertas preferencias valorativas de quien toma la decisión, éste se respalda en la determinación de ciertos montos de recursos y logra imponerse como un acto público a los *administrados*. En resumen, se entiende la política pública como la acción del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos, en la cual se denota esta visión:

- Un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos.
- Se privilegia el trabajo de los expertos y los decisores.
- La política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias.
- Es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente.

Por el contrario, en las luchas por la democratización en varias partes de América Latina, sobre todo en los años posteriores a la década de los setenta, se fue desarrollando paulatinamente una concepción *desde abajo* de las políticas públicas, que suponen que éstas se originan literalmente en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los grupos sociales en un juego de suma positiva, y procesa las demandas en las políticas. Este ejercicio *desde abajo* de las políticas públicas reclama un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad, no intercambiables las unas por las otras; éstas parecen ser:

1. Capacidades organizacionales. Tienen que ver con el funcionamiento sostenible de la organización, entendido como "un ordenamiento sólido y estable con capacidad de financiamiento necesario para obtener certidumbre económica [...] un modelo de funcionamiento eficaz [y] un ejercicio permanente de evaluación y aprendizaje".
2. Destrezas técnicas. Les permiten "elaborar propuestas viables, factibles y replicables, ejecutar las acciones, darles seguimiento y evaluarlas."
3. Destrezas políticas. Se refieren al "establecimiento de relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados frente a alguna figura de autoridad, de manera corresponsable e institucional"; también implican el conocimiento del gobierno de tal suerte que "aprovechan las coyunturas [...] y logran insertarse en la arena de decisiones".
4. Arraigo social. Gracias a esta arraigo las organizaciones "se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio [...] para el diseño e implementación de la propuesta o proyecto" (CAM, 2002: 18-21).

## La participación en América Latina

La preocupación por la participación se expresa claramente en los cambios legislativos ocurridos en diferentes países de América Latina. En 1988 la constitución de Brasil introdujo entre las prácticas reconocidas la participación; la constitución de Colombia, en 1991 introdujo también el tema de la participación en los distintos niveles de gobierno. En 1994 Bolivia aprobó la Ley de Participación Popular. En 2003, teniendo como antecedentes legislaciones locales para el Distrito Federal, México aprobó las leyes de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles por un lado y, por otro, de Desarrollo Social. En todas estas formas legislativas se institucionalizan principios, y en algunos casos se promueven mecanismos de concertación y deliberación e instrumentos de relación de la sociedad con el gobierno.

Por supuesto que un adecuado enfoque sobre la participación social en las políticas públicas no puede prescindir, para no convertirla en una nueva y frágil panacea, del balance de sus alcances y limitaciones. Son ya bastante conocidos los argumentos en favor de la participación. De manera sintética se pueden señalar los siguientes:

1. Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.
2. Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.
3. Generan aprendizajes sociales e innovación.
4. Fortalece las instituciones locales.
5. Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.
6. Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales.
7. Genera formación de capital social.
8. Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.
9. Contribuye a la formación y al fortalecimiento de identidad local o regional (Bandeira; BID, Velásquez y González, 2004; Verdesoto, 1998).

Menos conocidos son los argumentos en contra, o por lo menos sobre sus contradicciones:

1. Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación.
2. Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas.
3. Se vuelve ocasión de *captura* de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales.
4. Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes.
5. Propicia la *informalización* de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada.

6. Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas.
7. Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas (Araujo, 2001; BID, 2006; Campero y Gray; Cavalcanti y Maia; Navarro; Verdesoto, 1998).

Incluso una de las tensiones principales que suele establecerse es entre participación y representación. La democracia representativa, que sigue siendo la idea casi única de democracia, ha establecido como fuente de legitimidad las elecciones y en consecuencia: el principio de mayoría, la delegación del poder en representantes de la ciudadanía que toman a su nombre las decisiones. Por tanto, ante el reclamo de participar en la deliberación pública y el acuerdo sobre las decisiones, la primera objeción que se plantea es sobre la legitimidad de tal reclamo, ¿con base en qué un grupo no elegido puede aspirar a intervenir en las decisiones públicas?, ¿quién le asigna representación? Una respuesta pertinente es que la democracia participativa no se basa en la representación y delegación de poder, sino en la generación de consensos basados en la reivindicación de los derechos ciudadanos; la generación de consensos tiene como principal medio la deliberación. Algo que las prácticas participativas del siglo xx arrojan como aprendizaje es que la generación de espacios públicos de deliberación no necesariamente pasa por los procesos electorales y que tal vez tendríamos que distinguir entre *representación* y *representatividad*. La primera tendría más que ver con la delegación del poder presente en cada ciudadano, implica por tanto ponerse de acuerdo a través del voto mayoritario. La segunda tendría que ver más bien con la expresión de una opinión de un sujeto singular que se considera expresa la opinión atribuible a su grupo o clase.

Lo que es importante tener en cuenta es que las instancias de representación no alcanzan a captar la demanda social específica, ni a establecer las preferencias, ni la consecuente legitimidad del público involucrado en acciones, programas o políticas específicas, por lo que la misma eficacia gubernativa requiere de la participación de los concernidos. Con ello se da paso a lo que Vallespín llama democracia sectorial, partiendo de la imposibilidad que las instancias de representación —como las parlamentarias— abarquen todos los ámbitos de la vida pública, y se pone el énfasis “en la posibilidad de crear mecanismos que faciliten la participación de los intereses afectados por una determinada política [...] creación de redes comunicativas entre las organizaciones afectadas por uno o varios campos de acción política, que permitirían su participación y seguimiento” (Vallespín, 2000).

Adicionalmente, hay que partir también del hecho que la participación es una realidad presente en varios lugares desde hace varios años:

hoy ya no se puede hablar de estos movimientos [los de ciudadanos] como exponentes de un paradigma político alternativo en desarrollo, el hecho cierto es que han introducido modificaciones sustanciales en el orden político de las democracias occidentales: reestructurando la agenda de temas, redefiniendo los

límites de la política institucional, ampliando el repertorio de acción de los ciudadanos y obligando al sistema partidista a integrar –de distintas formas y a través de mecanismos varios– los nuevos proyectos y demandas sociales que ellos representan” (Benedicto y Reinares, 1992, 26).

## ¿Qué es la participación?

Pero llegados a este punto tendríamos que preguntarnos, ¿qué es en concreto la participación ciudadana?, en nuestro país la idea que suele tenerse es la que la asocia a mecanismos de democracia directa tales como el referéndum o el plebiscito, habitualmente más vinculados con la política que con las políticas,<sup>5</sup> dado el carácter puntual y eventual de la expresión directa de la voluntad ciudadana que implican. Por supuesto que son formas importantes de participación ciudadana, pero a la que nos referimos, y que no está reñida con ellas, es a la participación que no sólo se hace en situaciones excepcionales, sino que es aquella que se puede convertir en prácticas regulares y que pretende fundamentalmente tres resultados: *a) la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; b) la transformación del orden social y político y, finalmente, c) la exigibilidad de lo derechos ciudadanos y humanos en general.*

La participación se da en diversos niveles y en diversas fases de las políticas públicas. Los niveles pueden ser:

1. El primer nivel de participación ciudadana se encuentra en la *información*, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental, condición básica para hacer posible cualquier tipo de participación.
2. El segundo nivel se da cuando, además de proporcionar información, el gobierno *consulta* a los ciudadanos, sea a través de reuniones, visitas o entrevistas en el terreno a través de las que el gobierno se entera de las propuestas y de la opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.
3. Se participa en la *decisión* cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino cuando ésta es obligatoria para quien realiza la consulta. El plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.
4. La *delegación* se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos. En los últimos años se han venido acumulando experiencias en el campo de la salud preventiva, la educación y las iniciativas productivas, entre muchas otras.

<sup>5</sup> En términos sintéticos diré que la *política* es la pugna por el acceso al poder y las *políticas* son el resultado del ejercicio del poder. Un mayor desarrollo está en Canto, 2002.

5. La *asociación* es un nivel superior que implica que la iniciativa también puede estar en las organizaciones de la ciudadanía que acuerdan o contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada cual en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas de la política.
6. Finalmente, se plantea el *control* de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro, con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Si por un lado tenemos las etapas de un ciclo de política y por otro los distintos niveles en los cuales la ciudadanía puede participar, al combinarlos nos aparecen múltiples posibilidades que gráficamente podemos representar con la matriz siguiente:

Niveles de participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda						
Análisis de alternativas						
Decisión						
Aplicación						
Evaluación						

Algunas experiencias de participación ayudan a ilustrar este planteamiento. Los consejos consultivos, que ya es frecuente encontrarlos en la legislación federal y local, contribuyen a que la ciudadanía exprese su opinión sobre los temas de la agenda, sobre la definición del problema y el análisis de alternativas, así como también sugieren opciones al decisor. Entre sus limitaciones están: que sus acuerdos no son vinculantes; sus orígenes, con frecuencia por elección del propio decisor, le restan legitimidad, así como también hay limitaciones en la información que la ciudadanía recibe, lo que disminuye sus posibilidades de argumentación frente a las burocracias con las que discute. Sin embargo, como ocurre con cada una de las formas de participación, los alcances y las limitaciones dependen menos del instrumento mismo y mucho más de la capacidad y fuerza organizativa de la sociedad. Un ejemplo lo podríamos tener en los Coplademun, que pueden ser figuras decorativas o espacios de control de la autoridad, dependiendo de la organización de la sociedad. Hay que tener en cuenta que, sin tomar como punto de partida la organización de la sociedad ni la necesidad de su fortalecimiento, sólo normar la existencia de consejos consultivos se vuelve un requisito más, lo que desestimula la participación, como ocurre hoy con los múltiples programas que ponen como requisito la existencia de un comité casi para cada acción pública en la comunidad.

Son pocos los casos en los que la participación alcanza a las decisiones, un ejemplo latinoamericano muy conocido son los presupuestos participativos (Abres; Baiocci, 2003; Cavalcanti y Maia; Fedozzi, 1999; Ricci); en ellos la población elabora sus diagnósticos y prioriza la obra pública que

efectivamente se realizará. En México hay ejemplos de que la decisión ciudadana sobre la obra pública puede funcionar de una manera duradera, aunque ciertamente sujeta a los vaivenes políticos,<sup>6</sup> debido tal vez a su escasa institucionalización, si bien crecientemente se dan experiencias de consulta vinculante con la comunidad.

Menos conocidos que el Presupuesto Participativo son los Consejos Gestores de Políticas Públicas, los que se desarrollan en Brasil en los diferentes órdenes de gobierno para áreas específicas de la acción pública (educación, salud, niños, adolescentes, por ejemplo), en ellos se encuentran representados los diferentes sectores concernidos en la política pública: usuarios, organizaciones civiles y funcionarios, que no solamente son consultados, sino que deliberan las opciones, diseñan las estrategias, presupuestan y supervisan, con la posibilidad de llevar ante la autoridad judicial al funcionario que se niegue a cumplir lo acordado (Dagnino, 2004; Fuks, Monseff y Ribeiro, 2004; Rodrigues, 2000; Teixeira, 2000; Volpi, 2000). En México no conozco experiencias en los que un nivel igual de participación se haya puesto en práctica, lo que no niega —como lo veremos más adelante en las propuestas— que haya áreas de actividad con la madurez suficiente de sus actores, con quienes se puedan ensayar estrategias similares a la que se vienen comentando.

Existen también varios ejemplos en los que se ha podido avanzar en la asociación público-social, en México. Interesante fue en el Distrito Federal el programa de mejoramiento de la vivienda impulsado por la Coalición Hábitat México, junto con organizaciones sociales como la UPREZ, las que a partir de su iniciativa convencieron al gobierno de la ciudad de las ventajas de su propuesta (CAM, 2002), con lo que contribuyeron de manera significativa al mejoramiento de los recursos inicialmente previsto por los funcionarios para la región.

Combinando las modalidades de *asociación* y *delegación* se encuentran también los programas de coinversión desarrollados por los gobiernos: federal, del Distrito Federal, de Michoacán y de Chiapas.<sup>7</sup> Por supuesto que la coinversión, sobre todo en sus orígenes en América del Sur, fue vista más como un mecanismo de cooptación y de obtención de mano de obra barata hacia las organizaciones civiles, sobre todo cuando ésta es promovida por la asociación entre agencias de cooperación y gobiernos sin la participación de las organizaciones de la sociedad.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> En Cuquío, Jalisco, durante más de una década funcionó un diseño de participación de la sociedad en la decisión sobre la acción del gobierno municipal, por medio de una organización territorial de la población; sin embargo cuando después de cuatro períodos de gobierno se eligió a un nuevo presidente con la cobertura del PAN, éste desconoció a la organización de la sociedad y de hecho terminó con esta experiencia. En otros municipios también se han desarrollado con éxito experiencias similares, aunque igualmente sujetas a la disposición del grupo político en turno en el gobierno, véase MCD, 2003.

<sup>7</sup> Se señala que combinando ambas modalidades, pues si bien las organizaciones civiles son las que elaboran los proyectos que el gobierno financia —lo que estaría cercano a la asociación— los diseños los tienen que hacer según las modalidades establecidas por el gobierno, sin que haya participación de la sociedad en la definición de estas modalidades —lo que estaría cercano a la delegación—; no obstante, como veremos más adelante, es ya mucho lo que se puede aprovechar de esta experiencia.

<sup>8</sup> Un planteamiento más amplio sobre el tema está en Canto, 2002.

Finalmente, son múltiples las expresiones de participación de la sociedad en el control; tal vez la forma más conocida, aunque a la vez de las menos reconocidas, sean las organizaciones de defensa de derechos humanos, las que en toda América Latina y en el país se han continuado extendiendo; podríamos añadir las veedurías en Colombia (Velásquez, 2003). Contemporáneamente, en México se han ensayado, habría que decir que sin mucho éxito, las contralorías sociales. Me parece que sin el éxito que se esperaba por un asunto de fondo: tal vez el problema sea que su diseño ha correspondido más bien a la necesidad de legitimación de la administración pública, y no tanto la respuesta a una demanda social. Esto es un punto que me parece fundamental: la gente participa frente a una necesidad propia (Abres; Fung y Whrite, 2003), no tanto por el gusto de participar, ni mucho menos por la necesidad de la administración pública. No se trata del ciudadano total que está permanentemente a la espera de espacios de participación, sino de procesos complejos en los que el interés de la sociedad se encuentra con la disponibilidad gubernamental (en los diferentes órdenes de gobierno) y dispuestos a realizar la mediación pedagógica con los agentes externos (universidades, organizaciones civiles, iglesias), y crean juntos un marco institucional adecuado (las políticas públicas). La iniciativa puede partir de cualquiera de éstos, así que el asunto de la gobernanza es cómo poner en juego las capacidades de cada uno de tales actores.

### **Algunos supuestos (no siempre explícitos) de la participación**

#### **La diversidad social**

Un punto fundamental de partida para impulsar la participación ciudadana en los programas y políticas públicos es tener en cuenta la diversidad de capacidades y condiciones de los actores participantes; no todas las formas de agregación social tienen el mismo nivel de información, ni las mismas destrezas, ni la misma fuerza política para influir sobre los gobiernos, ni tampoco el involucramiento con los intereses en juego es el mismo. Por tanto, con el fin de evitar que las oportunidades de participación se transformen en nuevos requisitos que se añadan a los ya existentes para acceder a obras y recursos públicos es importante que el fomento a la participación sea concebido como el diseño y puesta a disposición de instrumentos al alcance de todos aquellos que lo pretendan, de lo contrario se convertirían en privilegios que darían pie a la formación de "élites participativas" (Navarro C.). El reto es poner los instrumentos al alcance de todos aquellos que se sientan con las condiciones y capacidades para participar (la determinación tiene que estar en manos de los propios actores), sin tener que ser un mecanismo obligatorio.

#### **La representación**

Junto con el cuidado anterior habrá que evitar concebir el diseño de los instrumentos de participación como una vía adicional o como un nuevo nivel de representación de la ciudadanía. Si bien

Manuel Canto Chac

algunas formas de participación requieren formas de representación (por ejemplo los delegados barriales en el presupuesto participativo), sería un grave error reducir la participación a la existencia de un nuevo nivel de representación de la sociedad; las delegaciones tienen que ser específicas sobre funciones puntuales.

### El conflicto de intereses

La democracia siempre ha sido concebida, aunque no exclusivamente, como un conjunto de instituciones que permiten dirimir de manera pacífica el conflicto de intereses legítimos entre los diversos actores sociales. No tendríamos por qué pensar entonces que con la participación tendría que ser distinto; si bien hay quienes suponen (Fung y Wright, 2003) que para intervenir en las deliberaciones y decisiones públicas hay que renunciar a los intereses propios o específicos de grupo o individuo, es mucho más claro —no por ello lo vuelve menos legítimo—, partir del supuesto de la existencia de intereses distintos entre todos los participantes. Los actores sociales participan porque quieren resolver intereses propios, no sólo por el gusto de participar, ni necesariamente por un interés filantrópico; es la transparencia del interés específico lo que infunde confianza en la participación, y es la eficacia en la respuesta lo que le da sustento e institucionalización a los instrumentos puestos a disposición de la ciudadanía.

### La competencia entre actores

Es justamente el reconocimiento de los intereses conflictivos lo que permite tener en cuenta otro asunto de importancia: no es infrecuente que las distintas formas de agregación social establezcan relaciones de competencia por distintos motivos. En ocasiones las organizaciones sociales y las civiles<sup>9</sup> compiten por recursos de las agencias de cooperación internacional y en muchas ocasiones se ha visto —el caso francés es muy claro (Bloch-Lainé 1999)— que las agencias locales de gobierno se quejan por considerar que, ante la carencia de recursos que tienen para operar, resulta un desperdicio que recursos del presupuesto público vayan a dar a organizaciones de la sociedad civil. Por supuesto que el reto para estrategias que aspiran a contar con la participación de la ciudadanía consiste en diseñar los mecanismos adecuados para que —partiendo del esclarecimiento de las funciones y capacidades de las diversas formas de agregación social— se establezcan relaciones complementarias en vez de competitivas.

Como quiera que la posibilidad de conflicto estará siempre presente, resulta más provechoso asumirlo como real, estableciendo las formas de deliberación que lo puedan dirimir pacífica y productivamente, lo que no niega que a todos los niveles de la administración pública haya que sensibilizar sobre la importancia y funciones de la participación.

<sup>9</sup> Defino genéricamente a organizaciones sociales aquellas cuyo objetivo es la reivindicación de los derechos de sus agremiados, y como civiles aquellas que reivindican intereses de terceros.

## La responsabilidad del gobierno

Es necesario aclarar un malentendido: en muchas ocasiones se ha supuesto que la participación de diversos actores no gubernamentales (civiles, sociales, comunitarios, etcétera) viene a sustituir las acciones públicas de los gobiernos, sin negar por otra parte que haya visiones conservadoras que propongan que incluso los recursos públicos para la asistencia —ya no solamente los que van a la inversión económica— estarían mejor si el gobierno los pusiera en manos privadas. Lo cierto es que ni histórica ni deontológicamente se sustenta tal malentendido ni tal pretensión. Las organizaciones de la sociedad civil han demostrado ser eficaces para promover el reconocimiento de nuevos derechos de los ciudadanos o de nuevas formas de hacerlos exigibles y justiciables<sup>10</sup> con lo que, en vez de restar, suman a las obligaciones de los gobiernos.

No se trata de pasar —como dirían los quebequenses— “del Estado providencia al ciudadano providencia”. Esto reclama también la necesidad de diferenciar entre la garantía del derecho y la ejecución de la acción correspondiente; al Estado le toca garantizar, no necesariamente ejecutar, la acción. La garantía es un asunto jurídico-político de orden general; la ejecución específica es un asunto técnico en situaciones específicas (por ejemplo, el derecho y la demanda política de que el Estado garantice salud, educación, alimentación y vivienda a los niños que viven en situación de calle), que se cumple si las acciones correspondientes son prestadas a través de agencias de gobierno con recursos públicos, o con organizaciones civiles con recursos públicos. La decisión de quién presta el servicio tendría que estar en función de aquellos que, por circunstancias técnicas o del caso específico, estuvieran en condiciones de proporcionarlos más eficazmente. De ahí la importancia de que en el diseño de programas o políticas que supongan la participación ciudadana se tenga una definición técnica de las funciones de cada agente que intervenga, pero sobre todo que se tenga siempre como objetivo estratégico la formación de ciudadanía y no la privatización de las responsabilidades sociales.

## La reforma de los gobiernos

Finalmente una actitud necesaria en todo momento de los gobiernos es que si quieren dar paso real y eficazmente a la participación ciudadana, como una necesidad de la democratización de las sociedades complejas del presente y como una necesidad de incrementar la eficiencia de la acción gubernamental, entonces será necesario asumir que, como parte de la reforma del Estado, habrá que reformar la administración pública para que sea capaz de asumir la participación de la ciudadanía en los programas y políticas específicas. Cada una de las fases de una política demanda los instrumentos

<sup>10</sup> Convencionalmente se entiende por exigibilidad la acción política de los actores sociales para demandar el cumplimiento de sus derechos por parte de la autoridad y el diseño de políticas que los satisfagan; por justiciabilidad se entiende el proceso de litigar ante la autoridad judicial para obtener el reconocimiento práctico del derecho en situaciones específicas (véase, Canto, 2005).

y mecanismos para que la participación sea posible. El diseño específico habría que abordarlo en cada caso; por ahora baste con señalar la importancia y la dimensión de las reformas necesarias.

Se trata de la construcción de nuevas formas de relación gobierno-sociedad, del intento de “institucionalizar prácticas sociales democráticas que superen la estructura selectiva y especializada de la burocracia pública, que politicen el territorio [...] El Estado aparece así como un nuevo diseño permeable a la dinámica social, arbitrado por las instancias de participación popular” (Ricci: 11).

Se trata de pasar del nivel tutelar en que se han mantenido desde hace décadas, al nivel contractual que reclama la complejidad social;<sup>11</sup> se trata de que el Estado mismo se conciba como parte de un complejo de acciones de distintos actores que, integrados de manera reticular, conforman la acción pública; actores que no son otra cosa sino expresión de las múltiples formas de mediación entre gobierno y ciudadanía, cuyo reconocimiento es condición básica de la democracia y que proviene de los populismos tanto de izquierda como de derecha.

## Las propuestas

Las propuestas que a continuación se presentan requieren partir de los supuestos planteados en el apartado anterior. Quiero enfatizar la necesidad de reconocer la diversidad de formas de agregación social y culturas en todo el país, lo que implica poner el acento en la apertura de instrumentos participativos en vez de formas de representación, utilizarlas en función de capacidades y condiciones de los actores y del reconocimiento de la necesaria mediación de la demanda social como realización de la democracia. Las siguientes propuestas no pretenden desconocer las actuales iniciativas en curso, sino más bien partir de ellas, ni hacer una enunciación exhaustiva de las mismas, son sólo propuestas de fomento a la participación en ámbitos acotados de la acción pública.

### Los Coplademun

Desde hace ya varios años funcionan en el país los Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun), cuyo desempeño es bastante diverso. En muchos casos se conforman sólo para cumplir con el expediente, de los allegados al presidente municipal en turno, con participación de miembros de las cabeceras municipales que refuerzan el centralismo de la obra pública. Reconociendo todo esto como una realidad, también habría que reconocer que en aquellos municipios en los que hay organización autónoma de la ciudadanía, el Coplademun se convierte en un instrumento para

<sup>11</sup> Se pueden distinguir tres formas de relación entre el gobierno y la sociedad: *a)* la tutelar, en la que los gobiernos establecen las normas y vigilan el desempeño de las organizaciones, asumiendo la protección de sus derechos y la vigilancia de sus obligaciones; *b)* la concurrecial, en la que los gobiernos establecen algunas normas con el fin de evitar el menoscabo de la competencia, asegurando que todos compitan en un plano de igualdad; *c)* la contractual, en la que bajo un plano de igualdad establecen pactos que les permitan la realización de acciones específicas, reconociendo cada uno sus aportes.

la gestión de las demandas sociales, lo que deja ver que se puede considerar como un primer piso participativo, estableciendo estrategias de fomento que potencien la participación autónoma y quiten incentivos a la *captura*<sup>12</sup> del espacio por las oligarquías locales. Sin duda que el primer paso tendría que ser el de proporcionar información amplia a la población acerca tanto de los objetivos y alcance de los Coplademun, como de la información sobre recursos municipales y sus formas de utilización. Este paso tan simple implicaría adecuaciones en las reglas de operación de los diversos programas gubernamentales a fin de uniformarlas en sus aspectos generales, dejando las variaciones justamente a las especificidades, y ponerlas al alcance de todos en un sistema de información para la participación ciudadana en el desarrollo municipal,<sup>13</sup> de tal manera que el acceso deje de ser el instrumento de control burocrático de las oligarquías locales aliadas de las burocracias estatales y federales, una medida en apariencia simple. Sus rendimientos parecen que podrían ser altos si se tienen en cuenta algunos monitoreos que se han hecho en el ámbito regional en función del Ramo 33, en los que se ha puesto de relieve el aporte que la información hace a la exigibilidad ciudadana en relación con la obra pública. Por supuesto que esta medida no está exenta de complejidades; la principal de ellas, tal vez sea que hasta ahora la instancia encargada de aprobar estas reglas sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que con privilegio de la relación costo-beneficio financiero centraliza, de manera absurda, esta atribución.

Se requiere una ley que establezca los criterios de orientación de estas reglas, una instancia federal con participación ciudadana que con normas de acción pública —y no de banca de primer piso— revise cada uno de los casos de reglamentación para asegurar su apego a lo legislado; una mayor atribución de los gobiernos estatales en el diseño de especificidades; una adecuada descentralización con criterio de subsidiariedad,<sup>14</sup> y una posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil puedan recurrir a la instancia federal para promover recursos y/o adecuaciones a las reglas. Todo ello parece que se podría combinar de manera favorable para hacer posible el primer piso participativo.

<sup>12</sup> Por captura se podría entender: "la cooptación del gobierno local por parte de un partido político, clientela o grupo particularista, restringiendo el circuito de *accountability* público a relaciones privadas entre patrones y clientes" (Campero y Gray).

<sup>13</sup> Sólo para dar una idea de la dificultad que hoy reviste el funcionamiento de programas públicos, cabe destacar que se ha logrado establecer la existencia de más de 300 programas federales que actúan en el ámbito municipal, cada uno de ellos con sus propias reglas de operación, que además cambian una vez al año (y en algunos casos hasta dos), con lo que nadie, salvo las burocracias, alcanzan la capacidad de manejo de tan elusiva información.

<sup>14</sup> Por supuesto que la participación ciudadana en el ámbito local queda reducida a casi nada si el gobierno correspondiente queda reducido sólo a la función de gestor de recursos como parecen pretenderlo los gobiernos federal y estatales. La subsidiariedad no habría que entenderla en términos como lo ha planteado la derecha mexicana, siguiendo la doctrina pontificia del siglo xix, sino como aparece definida en el estatuto de la Unión Europea: "Resueltos a continuar el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo al principio de subsidiariedad" (Boixareau).

Asimismo el artículo 3B del TCE señala: "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembro y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario".

## Las acciones concurrentes

Si bien la mayor simplificación y acceso a la información es una condición necesaria para la participación ciudadana en el ámbito local, de ninguna manera resulta suficiente. Ya se ha señalado que en aquellos municipios en los que hay organización social autónoma las cosas suelen ser diferentes, el problema es que ésa no es la condición de la mayoría. La experiencia de los lugares organizados y de las múltiples sistematizaciones de procesos de desarrollo indica que se requiere en todos los casos de intervenciones externas y de mediaciones pedagógicas que sepan aprovechar el potencial de la comunidad para generar procesos autosostenidos. Esta meta resulta fundamental para el desarrollo social.

Las intervenciones externas son de múltiples actores: organizaciones de pastoral religiosa, organizaciones civiles, universidades, agencias de cooperación internacional y grupos locales de jóvenes, mujeres o maestros, y muchísimos más que se podrían identificar con el genérico de organizaciones de la sociedad civil. El reto es cómo diseñar políticas que hagan concurrentes los esfuerzos de esa multiplicidad de organismos con la, tal vez no menor, multiplicidad de agencias de gobierno y de la misma población. La actual Ley General de Desarrollo Social reconoce y promueve esos aportes, señalando incluso perspectivas que no quedan debidamente mediadas por la propia ley, si bien señala en su artículo 11 que el objetivo de la política social es: "Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social", y en el 17 que: "los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social". El problema es que no establece los instrumentos adecuados ni los procedimientos para generarlos.

En cuanto a experiencias prácticas están las desarrolladas por diversos programas de *coinversión social*, tanto de algunas entidades (como el Distrito Federal, Chiapas y Michoacán) como de diversas secretarías federales. Sin embargo, todavía queda pendiente una evaluación a fondo de las mismas, desde su propio diseño y conociendo bien situaciones específicas; se pueden percibir algunas restricciones como: *a)* la relación es bilateral: agente interventor-agencia de gobierno, con lo que no se da la concurrencia entre las acciones de los múltiples actores; *b)* se da en torno a proyectos específicos y no en torno a estrategias, con lo que el alcance resulta bastante limitado; *c)* está acotada al ejercicio presupuestal de un solo año (que por el tiempo de solicitud a ejecución suelen reducirse en el mejor de los casos a ocho meses), con lo que –aunado a lo anterior– es difícil pensar la continuidad de procesos.

Los rendimientos de estas acciones se podrían multiplicar si se intentaran vincular estos programas de coinversión con planes locales y microrregionales, en cuya elaboración y compromisos de ejecución participen las organizaciones de la sociedad civil, sociedades y gobiernos locales, poniendo como incentivos bolsas mayores de recursos y ampliación del horizonte de tiempo para su ejecución,

---

La doble dimensión del concepto queda de relieve: acercar las decisiones a la unidad más *pequeña* y que la unidad *superior* actúe sólo en la medida en que realice algo de manera más eficaz.

lo que podría resolverse con presupuestos multianuales que se validaran anualmente. Estos programas podrían complementarse con alguna figura que pudiera denominarse (en alusión a la creada por la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, aprobada en 2000) Fondos de Inversión Social, en los que concurrieran diversos recursos, no sólo financieros sino de infraestructura, capacidades, trabajo y actores diversos (comunitarios, civiles, empresariales y por supuesto gubernamentales), en los que las decisiones se tomen con apego a la normatividad que les dé origen y a la diversidad de recursos (no sólo financieros) con que cada uno concurra.

#### Consejos Gestores de Políticas Públicas (CGPP)

Los CGPP implican evidentemente un nivel superior de participación de la ciudadanía en las políticas públicas, el cual cubre prácticamente todas sus fases. Éstos podrían funcionar en los tres órdenes de gobierno, tanto en una perspectiva territorial (por demarcaciones específicas), como en una perspectiva temática (en función de asuntos específicos). Darle coherencia a mecanismos de esta naturaleza implica acumulación de experiencias y planificación de *abajo hacia arriba*. Como ya se ha señalado, se tiene que reconocer la diversidad de capacidades, de condiciones y de problemas, coherencia que difícilmente podrían dar los organismos burocráticos centralizados –aunque contaran con participación ciudadana consultiva–. Se requiere entonces retomar las experiencias de *beneficiarios*, organizaciones comunitarias, civiles, sociales, academia, etcétera, no sólo en la ejecución de los programas, sino aun en su propio diseño, pues es ahí donde pueden funcionar consejos gestores de políticas, tanto en el ámbito municipal, como en el estatal y en el federal para que conformen agendas, analicen alternativas y construyan soluciones –incluso tomando las decisiones– de manera permanente.

Sin duda que para armonizar acciones de los tres órdenes de gobierno se requiere superar múltiples dificultades –mismas que no sólo son de carácter legislativo, sino principalmente político–. Se podría iniciar con experiencias territoriales y temáticas. Hay ya suficiente experiencia acumulada y capacidades sociales instaladas en áreas específicas como vivienda, mujeres o niños, en las que se podría experimentar el aporte de las organizaciones de la sociedad civil, no sólo en la ejecución sino también en el diseño de programas y políticas específicas, asegurándose como *conditio sin qua non* que sus decisiones sean vinculantes. Por supuesto que existen también territorios en los que se han desarrollado o están en curso experiencias participativas frente a las cuales los CGPP ofrecerían una ocasión de contar con un instrumento institucionalizado que les diera continuidad a esas prácticas más allá de los vaivenes políticos, con lo que adicionalmente se tendería a despartidizar –que no despolitizar– la participación ciudadana.<sup>15</sup> Habría que insistir en que este instrumento no sería aplicable de inicio en todo el territorio del país, sino ahí en donde hubiera las condiciones sociales para

<sup>15</sup> La despartidización contribuiría a la sostenibilidad de las prácticas participativas. En algunos casos como en Curitiba, Brasil, se ve cómo pueden coexistir diferentes militancias partidarias sin que los CGPP se identifiquen con algún partido específico. Véase Núcleo de Investigación (citado por Fuks, Monseff y Ribeiro, 2004), "Democracia e instituciones políticas"

desarrollarlo. Se podría diseñar una estrategia para su aplicación gradual, iniciando por consejos ciudadanos de evaluación de la eficacia y de la eficiencia de los programas públicos, con indicadores construidos con la participación de la propia población; esto los iría habilitando para conocer el funcionamiento de los programas y estar en condiciones, a partir de ello, de intervenir eficazmente a través de CGPP.

### Recuperar las tradiciones y reconocer las diferencias

No sólo en las prácticas futuras se pueden avizorar aportes promisorios de la participación ciudadana, también de las prácticas ancestrales pueden derivarse nuevas formas de realización de la acción pública, por ejemplo en la resolución de conflictos locales y regionales. En la experiencia de los mayas tzeltales y de los mayas peninsulares la figura de los jueces tradicionales ha demostrado ser bastante provechosa para mejorar el acceso a la justicia; algunas legislaciones locales —como en Quintana Roo y Campeche— ya reconocen estas formas de impartición de justicia. No sólo en el ámbito de la obra pública o del desarrollo social puede mejorar la vida pública la participación ciudadana.

Filiación partidista de la muestra de consejeros de Curitiba, Brasil	
Partido	Consejeros afiliados (%)
PDT	2.7
PFL	10.8
PMDB	1.4
PSB	12.2
PSDB	2.7
PT	6.8
PTB	1.4
Otros	4.1
Ninguno	58.1

Algo fundamental a tomar en cuenta al diseñar mecanismos son las diferencias culturales, incluso en zonas indígenas. No tenemos por qué pensar que lo que funciona con los tzeltales funcionará con los rarámuris o a la inversa; incluso la eficacia de algunos instrumentos depende del tipo de organización de la sociedad existente. Algunos estudios (MCD, 2003) han demostrado que cuando se combinan las formas de organización comunitaria con las civiles y con las sociales, los rendimientos son mucho mayores, pero de las diferentes combinatorias entre ellas podemos esperar ventajas comparativas distintas. Entonces, recuperar la tradición y las capacidades organizativas ya establecidas requiere no tanto de uniformar procedimientos e instrumentos, sino de actitudes y estrategias de la administración pública, que es lo que se desarrollará en el siguiente punto. Recuperar estas tradiciones y potenciarlas parecería ser un objetivo bastante razonable para instituciones públicas, sobre la base de insumos de información que proporcionarán las organizaciones de la sociedad civil y la academia.

## Adeuar la administración pública

Son múltiples las propuestas de participación que se podrían elaborar, pero se requiere de un organismo de la administración pública que les dé coherencia en su normatividad y que a la vez se encargue de vigilar la eficacia de los instrumentos de ejecución. Para nadie que conozca un mínimo de políticas públicas es un secreto que la mejor de las intenciones en la decisión se puede ver anulada por la más cotidiana de las inercias en la implementación. Mientras que la visión de la sociedad de sus problemas es integrada, la de la administración pública es —por su propia naturaleza— segmentada. Se requiere entonces de armonizar ambas visiones, por medio de un organismo —o de una forma de funcionamiento de diversos organismos— que tenga efectiva capacidad, no sólo discursiva como hasta ahora, de coordinar transversalmente a los demás organismos de gobierno concurrentes en función de temas específicos; habría que explorar diversas posibilidades. La experiencia de la organización matricial en Cataluña que se requiere incluso para la ejecución de los presupuestos de las diferentes dependencias de la aprobación de la instancia que coordina la integración transversal de las mismas es un ejemplo interesante. Sin duda una de las características de una instancia de esta naturaleza tendría que partir desde su propia concepción de ser un instrumento de relaciones entre actores diversos y no sólo de productor de normas o de ejecutor de acciones.

## Comentario final: adecuar también la democracia

Vistas así las cosas parece que para avanzar sobre estos asuntos se requerirían de fórmulas mixtas que aprovechen lo mejor de las prácticas en curso, pero que se abran a la vez a experimentar formas nuevas de acción, por medio de experimentos pactados y controlados que por la vía incremental vayan instaurando lentamente criterios de orientación que impliquen el largo plazo. Cuando se piensa en elaborar propuestas casi siempre se incurre en la tentación de hacer el diseño hasta de la última de las características del proyecto, un intento de que *nada quede fuera*. Hoy parece necesario un enfoque mucho más modesto: habrá que pensar en desatar procesos más que programas acabados y mucho más que reformas sólo administrativas, el proceso de creación de políticas tiene que ser un proceso de construcción junto con aquellos que participarán en las mismas, sea como aliados o como beneficiarios. El Estado del futuro ya no se puede pensar como la cúspide de la sociedad, sino como parte de la compleja red que genera gobernanza.

Habrá que pensar en mecanismos eficaces que brinden *seguridad* y *cumplimiento* de derechos más que *protección* a la sociedad. Lo anterior teniendo en cuenta que los requerimientos de acciones públicas crecen aceleradamente debido al deterioro de las condiciones de vida, y a la aparición de nuevos problemas que la época trae consigo, como migración, descomposición social, violencia, etcétera, frente a los cuales no hay fórmulas consagradas que sirvan de horizonte de largo plazo. Sin duda hay muchas cosas que habrá que mantener en el futuro próximo y otras que habrá no sólo que

modificar, sino que buscarles alternativas, esto es: pensar la política pública no sólo en la dimensión de lo gubernamental, sino en la del aporte de la sociedad, lo que implica reformar la política para que sea capaz de dar respuesta a los asuntos de la época. Esto se traduce en demandas de mayor participación ciudadana, de mayores atribuciones a los gobiernos locales, de mayor transparencia en la administración pública, pero sobre todo de consensos en torno de la redistribución del ingreso y de los bienes públicos; es decir, es una redefinición de nuestra democracia para que sea sustentable en el largo plazo.

Lo anterior implica reconocer que la misma democracia tiene que ser compleja para dar respuesta a los requerimientos de la sociedad contemporánea: de reconocimiento a los derechos civiles y políticos, y de políticas que los promuevan y garanticen, pero también de reconocimientos de derechos económicos y sociales, que demandan adecuaciones en las políticas correspondientes; de reconocimiento de derechos a la participación, que demandan una reforma del Estado orientada a la modificación de las relaciones gobierno-sociedad, y también, cada vez de manera más significativa, el derecho a la diversidad, que demanda políticas de reconocimiento. En el marco de la complejización de la vida democrática del país, la participación ciudadana se vuelve un elemento imprescindible, entre otros, por supuesto, para hacerlo viable en el futuro próximo.

## Bibliografía

- Abers, Rebbecca, "Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión", en Archon Fung y Eric Olin Wright, *Democracia en profundidad*.
- Araujo Misoczky, 2001, "La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre", *Revista CLAD Reforma y Democracia* núm. 21, octubre, Caracas, <<http://www.clad.org.ve/rev21/misoc-es.pdf>>.
- Baiocchi, Gean Paolo, 2003, "Participación, activismo y políticas entre el experimento de Porto Alegre", en Archon Fung y Eric Olin Wright, *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Bandeira, Pedro, citado por Rudá Ricci, en *Do Orçamento Participativo à Reforma do Estado*, en <[http://www.iigov.org/documentos/?p=2\\_0107](http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0107)>.
- Benedicto, J., y F. Reinares, 1992, *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Universidad.
- BID, 2006, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, México, Planeta.
- \_\_\_\_\_, Manual de participación ciudadana, <<http://BID>>.
- Bloch-Lainé, Francois, 1999, *Faire Société. Les Associations au cœur du social*, París, Syros.
- CAM, 2002, *Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en políticas públicas*, México, CAM.

- Campero, José, y George Gray Molina, *Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia*, <[http://iigo.org/revista/?p=10\\_06](http://iigo.org/revista/?p=10_06)>.
- Canto, Manuel, y Óscar Castro (coords.), 2002, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México, MCD.
- (coord.), 2005, *Derechos de ciudadanía, responsabilidad del Estado*, Barcelona, Icaria.
- , 2002, *Interacción de las organizaciones de la sociedad civil*, Intec/BID/Oxfam, Santo Domingo.
- Cavalcanti, Elvia, y Reynaldo Maia, "Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades Brasileñas", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 18, octubre .
- Dagnino, Evelina, 2004, "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?", en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Faces, Universidad Central de Venezuela.
- Fedozzi, Luciano, 1999, *Orcamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Rio de Janeiro, FASE, 1999.
- Font, Joan, et al., "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica", <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html>>.
- Fuks, M., R. Monseff y E. Ribeiro, 2004, "Cultura política y desigualdad en los consejos municipales de curitiba", *Política y Cultura*, otoño, México, UAM.
- Fung, Archon, y Eric Olin Wright, 2003, *Democracia en profundidad*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Guiddens, Anthony, 2001, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus.
- Held, David, 1992, *Modelos de democracia*, México, Alianza Editorial.
- MCD, 2003, "Las organizaciones ciudadanas y el control de la participación de las autoridades locales en la implementación de programas federales de desarrollo social", México, MCD, Reporte Final, mimeo.
- Navarro Yáñez, Clemente, *Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)*, en Joan Font, pp. 95-110.
- Ricci, Rudá, *Do orçamento participativo à reforma do Estado*, <[http://www.iigov.org/documentos/?p=2\\_0107](http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0107)>.
- Rodrigues, Nelson, 2000, "Implantação e funcionamento dos conselhos de Saúde no Brasil", Polis, *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, núm. 37, São Paulo.
- Teixeira, Elenaldo, 2000, "Sistematização: Efectividade e eficacia dos Conselhos", Polis, *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo, núm. 37.
- Théry, Henri, 1996, "L'évolution du rôle des associations", en Francois Bloch-Lainé, *Faire Société. Les associations au cœur du social*, París, Syros.
- Vallespín, Fernando, 2000, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- Velásquez, Fabio, y Esperanza González, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.
- , 2004, *La planeación participativa en Bogotá. D. C. análisis y propuestas*, Fundación Corona, Foro Nacional Pro Colombia, enero <<http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/planeacion%20participativa%20en%20Bogotá.pdf>>.

Manuel Canto Chac

- Verdesoto Custode, Luis, 1998, "Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso Boliviano", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 12, octubre, Caracas. <<http://www.clad.org.ve/rev12/0030127.pdf>>.
- Volpi, Mario, 2000, "A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência, Polis", *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, núm. 37, São Paulo.



## Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local

*Alicia Ziccardi\**

### Democracia representativa con democracia participativa

Aceptando que la democracia representativa, aunque imperfecta, es la mejor forma de gobierno, uno de los más importantes desafíos de las ciudades del siglo xxi es crear nuevas formas de relación entre representantes-representados, que contribuyan a que los gobiernos locales puedan mejorar el ejercicio de gobierno político y la gestión urbana.

En este sentido, la democracia participativa implica que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria, política), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisarios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo (*cfr.* Cunill, 1991; Ziccardi, 1998).

Durante muchas décadas, la acción gubernamental de las ciudades latinoamericanas se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno. Hoy, muchas de estas características persisten, en tanto los procesos de democratización, como los ocurridos en la ciudad de México a finales de los años noventa, no han logrado aún revertirlas plenamente. Más allá de la elección de los gobernantes locales por parte de la ciudadanía lo que está en juego ahora es otorgar calidad a la democracia, lo cual en el ejercicio de gobierno de las ciudades no sólo se define en el ámbito de la política sino también en el de la gestión urbana.

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Alicia Ziccardi

Por ello, es en estos espacios donde se advierte la necesidad de dar el paso de una democracia representativa, basada en el voto secreto, las elecciones libres y la delegación de decisiones de los ciudadanos en los representantes electos, a una democracia participativa, lo cual supone la democratización de la forma de gobierno incorporando a la ciudadanía, a través de diferentes espacios e instrumentos, en los procesos de planeación y gestión local.

En México si bien actualmente se registran muchos intentos por modificar las relaciones entre gobierno y ciudadanía del ámbito local, particularmente en el campo de las políticas sociales,<sup>1</sup> por lo general se trata de experiencias puntuales que difícilmente pueden ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada. Es decir, la historia reciente confirma la idea de que a pesar de que el municipio, o la delegación en el caso del Distrito Federal, es la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, las resistencias que operan en el espacio local para construir una cultura y prácticas democráticas, no son fácilmente removibles para dar paso a la construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas.

### **La democratización de la gestión local**

La tarea de democratizar el gobierno local es ardua porque quienes gobiernan nuestras ciudades deben crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos, que puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, culturales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica habitar una ciudad. Se trata de construir una ciudadanía plena en todas las dimensiones —civil, política y social— que identificó Marshall (1998) en su conocido texto de la posguerra, cuando se trataba de construir las bases del Estado de bienestar como componente central de la democracia representativa.

Por otra parte, si bien los derechos suelen estar contenidos en la legislación, ello no es suficiente. Es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, la que sólo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local, y construir un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía. En este sentido el campo de actuación de las políticas sociales es particularmente fértil, porque la principal finalidad de esta acción social gubernamental es precisamente garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y por esa vía ampliar la dimensión social de la ciudadanía.

Es decir, debe existir una auténtica intención por parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local, abriendo las com puertas a la participación ciudadana. En un contexto como éste la participación ciudadana es revalorizada como un componente que puede otorgarle mayor calidad a la democracia porque puede mejorar el proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas del ámbito local. Pero esto no es tarea fácil. Por un lado se observan una gran complejidad en un aparato institucional organizado sectorialmente

<sup>1</sup> Cfr. Ziccardi, 2004.

## Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local

y limitadas capacidades del personal del gobierno para atender las demandas. Por otro, existe una creciente demanda de participación de los actores que componen la compleja sociedad local, la cual no necesariamente es portadora de valores democráticos.

Por ello vale la pena señalar que en el gobierno local, que es un sujeto colectivo constituido por políticos, funcionarios, técnicos, personal administrativo y asesores, la legitimidad de la participación ciudadana no es necesariamente compartida por todos. Para algunos la legitimidad de las decisiones se funda en que los funcionarios que pertenecen o son seleccionados por el partido ganador en las elecciones deben ser los diseñadores y ejecutores de las políticas públicas. Para otros, es la racionalidad tecnocrática y/o combinada con intereses políticos lo que debe prevalecer en la actuación gubernamental. Lo cierto es que cada vez es más frecuente que una decisión pública que está confinada al aparato gubernamental encuentre fuertes resistencias por parte de la ciudadanía, particularmente cuando pone en juego o afecta sus intereses inmediatos.<sup>2</sup>

Sin duda, para que la participación ciudadana funcione debe existir voluntad política pero también espacios e instrumentos, así como la convicción entre los funcionarios y la ciudadanía de que el debate y la deliberación pública en un clima de respeto mutuo, así como los acuerdos, la construcción de consensos y la corresponsabilidad en las decisiones públicas son componentes claves para avanzar en la construcción de una forma de gobierno representativa y participativa.

### **Los fundamentos de la participación ciudadana**

Conviene entonces considerar los diferentes fundamentos en los que se sustenta la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas. En principio pueden agruparse en tres tipos: legales, ideológicos e instrumentales.

#### **Fundamentos legales**

Los fundamentos legales están contenidos en la Constitución de la república, principalmente en los artículos 2, 3, 6, 8, 26 y 115 en los que se menciona la democracia como forma de vida; la existencia del sistema de planeación democrática basado en la consulta y la participación; que el derecho a la información debe estar garantizado por el Estado (el cual debe garantizar los derechos constitucionales a presentar peticiones, quejas y denuncias), y que en los gobiernos locales debe organizarse la administración asegurando la participación vecinal y ciudadana. También varias leyes tanto del orden federal como estatal hacen referencia a la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en diferentes asuntos públicos y en el ejercicio de los derechos sociales (vivienda, desarrollo social, salud, educación, etcétera).

<sup>2</sup> El caso del frustrado macroproyecto del nuevo aeropuerto de la ciudad de México confirma esto.

Alicia Ziccardi

También existen leyes locales que específicamente rigen la participación ciudadana en el ámbito de una ciudad. Por ejemplo, en la ciudad de México, desde que se ha democratizado el gobierno de la ciudad en 1997, ya se han aprobado dos leyes que han intentado, sin mucho éxito, regir las formas en que la ciudadanía puede participar en diferentes acciones gubernamentales.

Lo importante es que para cada ciudad se conozcan cuáles son estos fundamentos legales y se convoque a la ciudadanía a participar en los procesos decisarios apelando a aquéllos.

### **Los fundamentos ideológicos**

En siglo XXI existe cierto consenso sobre los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno, capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. La participación ciudadana comenzó a ser visualizada como un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales. Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas no es igual ni remplaza a la participación política sino que más bien la complementa y/o la activa.

En México hay quienes consideran que la construcción de ciudadanía es una tarea pendiente, lo que se advierte en un marcado déficit de cultura cívica. Otros, en cambio, consideramos que se ha dado una ciudadanía fragmentada, puesto que los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos sólo por algunos, mientras que un amplio conjunto social debe reclamarlos desde su participación en organizaciones sociales y/o civiles. Son estas organizaciones de la sociedad las que han contribuido a lograr un ejercicio más pleno de la ciudadanía, ya sea tanto logrando el acceso a la educación, la salud, la vivienda, los equipamientos, la infraestructura básica o defendiendo de la calidad del medio ambiente, como luchando contra el consumo de drogas entre los jóvenes, erradicando la violencia intrafamiliar y trabajando por una sociedad igualitaria.

Pero por lo general, detrás de estos procesos protagonizados principalmente por las clases populares suele haber un gran esfuerzo colectivo de la ciudadanía y gobiernos locales con baja capacidad de respuesta para atender sus demandas. Además, las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados han estado caracterizadas por la confrontación o por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares, que politizaban el ejercicio de los derechos básicos.

Los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales —estatales y municipales— no han transformado profundamente la forma o el estilo de gobernar las sociedades locales. La principal pregunta entonces es: ¿cómo se puede combatir la sobrevivencia de una cultura y de prácticas autoritarias y/o clientelares para avanzar en la construcción de una cultura democrática en sentido amplio, no sólo político?

El espacio público que se abre con la aplicación de las políticas sociales es potencialmente poderoso para inaugurar nuevas prácticas y comportamientos. Sin embargo, si bien las políticas sociales

#### Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local

del Estado mexicano y de sus diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) son cada vez más complejas puede observarse que la cuestión de cómo incluir a la ciudadanía activamente en las decisiones públicas forma parte de los contenidos discursivos de las políticas sociales urbanas y de la legislación en la que se sustentan. En las políticas sociales, tanto del gobierno federal como local, se alude a la construcción de capital social, a la construcción de ciudadanía y/o a la elegibilidad de los derechos sociales pero son pocos los esfuerzos que se colocan en el diseño de una metodología participativa que responda a las características del espacio local, la creación de un clima propicio para el debate y la deliberación o la capacitación de funcionarios y de la sociedad en los valores de la democracia.

Además, las políticas son una cosa y los programas son otra, y en el campo de las políticas y los programas sociales no siempre se advierten coincidencias entre los preceptos sobre la participación de la ciudadanía contenidos en unas y las acciones efectivamente desarrolladas en los otros. De esta forma, en los programas sociales los ciudadanos son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios. Sin duda existen actualmente mejores condiciones —mayor información y transparencia en el actuar gubernamental—, lo cual es un requisito para avanzar en la democratización de la gestión estatal y hacer de ésta una gestión pública. Pero aunado a ello se advierte cierto grado de improvisación y ausencia de diseño en las formas e instrumentos de participación ciudadana (*cfr.* Ziccardi, 2004). Las primeras por lo general son poco incluyentes en el sentido de considerar la diversidad y las particularidades de la sociedad local y los segundos son poco eficaces para transformar los procesos decisoriales en el sentido de hacerlos más eficaces y democráticos.

Sin duda existe un conjunto de experiencias puntuales sobre formas diferentes de relación gobierno-ciudadanía, que permiten avanzar en la construcción de una democracia social y participativa; algunas de ellas han sido recuperadas y documentadas.<sup>3</sup> Pero justamente si se revisan estas experiencias se advierte que se avanza muy lentamente en los procesos de construcción de una ciudadanía plena. Un indicador de ello es que en México, a inicios del siglo xxi, las principales demandas continúan siendo el acceso a infraestructura y servicios básicos, incluida la realización de obras públicas básicas. Este déficit es el principal móvil, por lo menos en un principio, para la constitución y desarrollo de las organizaciones comunitarias que actúan en el ámbito local. Sin duda, sus protagonistas provienen predominantemente de las clases populares y son hombres y mujeres, tanto del medio urbano como rural, que ofrecen un cúmulo de experiencias sobre la intensa acción pública que han desarrollado.

Pareciera que existe un considerable consenso social y también un registro de prácticas exitosas que ponen de relieve la importancia de incorporar a la ciudadanía en los procesos decisoriales del ámbito gubernamental, a fin de lograr mayor cohesión social y más eficacia en las políticas públicas. Sin em-

<sup>3</sup> Por ejemplo, los casos registrados en los concursos organizados por el Instituto Federal Electoral en México, para premiar experiencias de participación comunitaria, así como los que han participado en el Premio a las Mejores Prácticas Municipales que se realiza en Chile, Brasil y México.

Alicia Ziccardi

bargo, como se dijo en el aparato gubernamental y con cierta independencia del partido que controla el Ejecutivo federal, estatal o municipal, se advierte que existen resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de la acción pública la comparten también los partidos que ven en la misma una competencia a la participación política más que un complemento.

En este sentido, si bien la democracia representativa se ha consolidado, los pasos hacia una democracia participativa que otorgue calidad a la democracia han sido muy lentos.

### **Los fundamentos instrumentales**

Los fundamentos instrumentales hacen referencia principalmente a la operación de programas y proyectos sociales a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia, a la adecuada definición de prioridades en situaciones de recursos escasos, a las estrategias comunitarias de movilización y asignación de recursos, y a la búsqueda de consenso social impulsado a la corresponsabilidad social.

Cuando un gobierno local parte de la premisa de que la participación ciudadana permitirá otorgar calidad a su gobierno y a su gestión, en cada programa social intentará definir los espacios e instrumentos de participación que garanticen el logro de ese objetivo.

### **Funciones y tipos de participación ciudadana**

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria), hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisivos representando intereses particulares (no individuales). Por ello, un buen gobierno promueve (o al menos acepta), equitativamente la participación institucionalizada y autónoma, para conocer su opinión sobre determinados temas que interesan a la ciudadanía, en el diseño de políticas públicas y/o en el seguimiento y control sobre sus acciones (*cfr. Saltalamacchia y Ziccardi, 2005*). En el ámbito local cabe preguntarse ¿cuáles son las funciones de la participación ciudadana?

En un principio pareciera que existe consenso respecto a tres de estas funciones: *a)* otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático; *b)* poseer un valor pedagógico y ser un escalón en la construcción de una cultura democrática; *c)* contribuir a hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

La tercera de las características mencionadas está vinculada con la idea de que mejorar la calidad de la democracia supone como primer paso mejorar la forma de gobernar en el ámbito local. Es aquí donde pensamos que la participación puede contribuir al ejercicio de una administración urbana eficiente y un gobierno política y socialmente democrático. La coyuntura en México es muy propicia porque precisamente en esos momentos en que algunos partidos logran por vez primera gobernar grandes ciudades o ciudades capitales, se advierte cierto apego a las prácticas y conductas

#### Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local

propias de un contexto autoritario y escasa preocupación por construir formas de relación basadas en la cooperación social y en la corresponsabilidad en las decisiones públicas. Sus líderes políticos son quienes crean y organizan las demandas ante las instancias gubernamentales; la línea divisoria entre organizaciones sociales, partido político y gobierno es poco clara e incide negativamente en la capacidad de gobernar y por tanto en la calidad de vida de sus habitantes.

Pero aun así definida, persiste la diversidad de ideas en torno a la participación ciudadana. Por ello parece importante definir las nociones de: *participación institucionalizada*, *participación autónoma*, *participación clientelística* y *participación incluyente o equitativa* (cfr. Saltalamacchia y Ziccardi, 2005).

1. *Participación institucionalizada*: es aquella que está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisarios de ese gobierno. Los comités vecinales o los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal son en México formas de participación ciudadana institucionalizada.
2. *Participación autónoma*: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. Ejemplo de estas formas son las organizaciones sociales y políticas que conformaron el movimiento urbano popular en los años ochenta.
3. *Participación clientelística*: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos). Éste fue uno de los principales mecanismos de sustentación del corporativismo priista, el cual creó diferentes formas de representación por manzana, por colonia, por delegación (juntas de vecinos), que se sustentó en un intercambio de bienes y servicios por votos o apoyo político.
4. *Participación incluyente o equitativa*: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social. Un diseño de participación ciudadana basado en estos criterios no se ha puesto en práctica en ningún gobierno local del país.

Quizá la *participación institucionalizada autónoma* es la forma que más contribuye al progreso en la democratización de los gobiernos locales, pero debe tenerse en cuenta que estas formas de participación no son necesariamente excluyentes entre sí sino que pueden estar combinadas. Por ello, de manera general los funcionarios de la administración y los representantes políticos tienen "disposición a aceptar y/o promover la participación ciudadana" cuando:

- a. Las principales organizaciones sociales, civiles, comunitarias, comités vecinales, que actúan en el territorio consideran que existen mecanismos de consulta y de control de las

decisiones públicas por parte de los representantes de la ciudadanía, o de la parte interesada en determinado asunto.

- b. Los comités vecinales, las principales organizaciones sociales y civiles que actúan en el territorio consideran que esas formas de consulta y de control son adecuadas al tipo de demandas de la población y corresponden al cumplimiento de las competencias legalmente asignadas a los gobiernos locales (órganos consultivos, encuestas, etcétera).
- c. Esas formas de consulta y de control tienen un carácter institucionalizado pero no clientelístico.

Dado que cada gobierno local muestra una mayor o menor disposición a aceptar o promover la participación ciudadana, es conveniente evaluar el grado de equidad con que actúan los funcionarios de las diferentes instancias del mismo. Sin duda, promover la participación equitativa (o incluyente) de los ciudadanos es la forma más democrática de gobierno. Sin embargo, es posible encontrar que en algunas áreas de actuación el gobierno local promueve la participación incluyente y en otras no. Por ello es necesario saber quién decide sobre cuál es la forma deseable de participación y cuál es esa forma deseable. ¿Es el presidente municipal, son los directores o son quienes actúan directamente con la ciudadanía, tanto en las ventanillas de atención de las demandas, como en la operación de los programas?

Otro aspecto de la equidad se refiere a que no basta la apertura de canales para la participación ciudadana para asegurar que se haga efectiva, ya que no todos los instrumentos de participación pueden ser igualmente utilizados por ciudadanos, cuya condición socioeconómica y cultural es diversa. Así, los sectores con más poder actúan mediante grupos de presión o mediante relaciones personales e informales con los funcionarios. La clase media puede participar mediante la prensa y sus profesionales suelen participar en comités de vecinos, hacer propuestas técnicamente fundadas, etcétera. Las clases populares pueden participar también en comités vecinales, pero actúan mediante la movilización y se asesoran por equipos y organismos civiles de técnicos. Además, aunque tienen que procurarse lo indispensable para sobrevivir y tienen menor disponibilidad de tiempo y otros recursos, son permanentemente interpeladas para que participen en diferentes instancias y/o programas del gobierno local. La promoción y/o aceptación de participación por parte del gobierno incluyendo a la ciudadanía en órganos consultivos, tienden a prevalecer para la clase media, no porque haya una exclusión formal de otros sectores sino porque esa forma de participación no siempre es la más efectiva para los que cuentan con otros recursos de poder y es poco eficaz para los sectores más pobres.

Si se entiende por equidad la inexistencia de preferencias o rechazos por causas de raza, clase o partidismo político, evaluar la equidad supone conocer quiénes son los que son aceptados o preferidos y quiénes son ignorados o rechazados. Esto es muy complejo porque no todos los actores tienen los mismos tipos de recursos de poder para conquistar la atención gubernamental. En algunos casos, los actores pueden ser individuos o grupos con poder económico o influencia política; en otros

casos, individuos o grupos que recurren a las vías institucionalmente previstas o a presiones de tipo político en las que el recurso es la movilización de la opinión pública. Medir *equidad* es posible si se sabe cuáles formas de organización o de presión existen y cuáles de éstas son las atendidas por las autoridades, lo cual implica analizar las prácticas institucionales de cada gobierno local.

Otros problemas de la participación ciudadana surgen de la autonomía. Cuando se trata de asociaciones de vecinos o de grupos sociales que cuentan con el apoyo de ciertos partidos, la oposición tenderá a mostrar el carácter no autónomo de esas asociaciones, mientras que el partido que las impulsa afirmará que esa autonomía existe y que la dependencia del partido que gobierna no es real. Por ello, los límites de la autonomía de las organizaciones sociales suelen ser bastante imprecisos.

En síntesis, un buen gobierno es aquel que promueve (o al menos acepta) equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía en el control sobre el cumplimiento de las competencias que tiene legalmente asignadas, la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas, por lo menos de bienes y servicios básicos y en el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.

## Espacios e instrumentos de participación ciudadana

Al analizar la incorporación de la participación de la ciudadanía en los procesos decisarios conviene distinguir analíticamente entre: *espacios* de participación ciudadana y los *instrumentos* de participación ciudadana. Si bien ambos componentes de la participación están íntimamente relacionados, analizarlos separadamente puede contribuir a ofrecer más claridad y contribuir a lograr diseños participativos más eficaces.

En relación con los espacios de la participación ciudadana una cuestión que el gobierno local debe resolver de manera adecuada es el tema de la representación porque en las grandes ciudades es frecuente advertir un claro déficit de representatividad social, es decir, la sociedad local no está plenamente representada como es el caso de los jóvenes, las minorías indígenas, los discapacitados e inclusive las mujeres. Respecto a esto último, en muchos partidos políticos los criterios de equidad de género funcionan en forma deficitaria y en el espacio local es donde esto se advierte con mayor claridad. Es en los gobiernos locales donde el porcentaje de que gobiernan municipios ha sido entre 3 y 4% en la última década, precisamente cuando se avanzó en el proceso de democratización política del país. Sin embargo, es en las grandes ciudades donde existen las mayores posibilidades de incrementar la presencia de mujeres en cargos de representación social y política, así como también en puestos de decisión del Ejecutivo local.

En relación con los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades, los principales son el territorio (vecinos), la condición socioeconómica (jóvenes, mujeres, empleados, obreros, trabajadores informales) y el interés por temáticas de la vida urbana y social (medio ambiente, vivienda, servicios, cultura, seguridad pública). De esta manera, en las ciudades existe una amplia variedad y número de asociaciones y agrupaciones de base territorial o social, muchas de las cuales están vin-

culadas con organizaciones no gubernamentales, tales como las de madres de familia con demandas de alimentos o por el acceso y calidad en la educación o la salud; las de colonos que piden la regularización de sus tierras, la construcción y/o mejoramiento de sus viviendas o la introducción de servicios; las organizaciones vecinales que reivindican seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico y cultural, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad, entre muchas otras cosas.

Pero debe reconocerse que en las ciudades la forma de concebir la participación que se hereda del Estado corporativo y autoritario exige su superación como requisito para democratizar la gestión pública. Antes de los años noventa, sólo en momentos excepcionales de fuertes crisis sociales, como la generada en la ciudad de México como consecuencia de los sismos de 1985, se quebraron las reglas del juego clientelar y se abrió la participación a la ciudadanía afectada por esta tragedia, para incluir sus intereses y demandas en el proceso de reconstrucción de las viviendas (*cfr.* Mecatl, Michel y Ziccardi, 1987).

En la actualidad, en cambio, los gobiernos locales se enfrentan de manera permanente a los reclamos de una ciudadanía que actúa autónomamente, lo cual ha llevado a reconocer que la presencia del llamado capital social puede imprimirlle a la tarea de gobernar mayor eficiencia administrativa y más eficacia política, siempre que se logre construir una efectiva relación de corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil.<sup>4</sup>

Pero en las ciudades mexicanas los principales espacios de participación ciudadana son los consejos constituidos por expertos y/o miembros de la comunidad local a partir una representación social, territorial o sectorial, donde se trata por lo general de incorporar su opinión y construir consensos. En muchos casos son las mismas autoridades quienes suelen designar de manera directa o indirecta a sus miembros, no existen objetivos claros y/o el abultado número de miembros le resta efectividad. Todo esto convierte a estos espacios en mecanismos de legitimación de decisiones, no necesariamente públicas, sino con frecuencia exclusivamente gubernamentales.

En cuanto a los instrumentos de participación ciudadana Joan Font (2001) afirma que el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente. Esto surge claramente del inventario y análisis realizado sobre la experiencia europea y en particular catalana, así como también la latinoamericana (*cfr.* Subirats, *et al.*, 2001). Frente a esta situación europea los instrumentos de participación ciudadana son mucho más limitados en las ciudades latinoamericanas, tanto en su originalidad como en sus alcances, a excepción del presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores (PT) en la ciudad de Porto Alegre y aplicado ya en más de un centenar de ciudades brasileñas, latinoamericanas, españolas y alemanas. El presupuesto participativo es realmente un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local, a través de la participación directa

<sup>4</sup> Sobre la amplia y polémica noción de "capital social", véase Ostrom y Ahn, 2003.

de la ciudadanía en reuniones y asambleas populares, las cuales se desarrollan con una metodología que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados forman parte del presupuesto municipal el cual es liderado por un consejo de representantes de la ciudadanía y aprobado por la Cámara de Concejales (llamados *vereadores* en Brasil). Posteriormente, se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles que se aplica en el ejercicio del gobierno local. En México, se han desarrollado dos experiencias de presupuesto participativo en dos delegaciones del gobierno del Distrito Federal: Tlalpan y Cuauhtémoc pero no han logrado tener continuidad.

Otro instrumento que ha logrado modificar las relaciones gobierno-ciudadanía es la llamada planeación participativa de las ciudades. La concepción de planeación urbana estratégica fue elaborada por las ciudades que forman parte del Centro de Investigaciones del Desarrollo Urbano (Cideu), asociación internacional de gobiernos locales, promovida por el Ayuntamiento de Barcelona. Se trata de un proceso que se desarrolla a partir de una elaborada metodología que se ha aplicado ya para realizar los planes de desarrollo metropolitano de las ciudades de Barcelona, Buenos Aires, Córdoba, Bogotá, Quito, Río de Janeiro, entre muchas otras. En México los planes de Puebla, Tijuana y Ciudad Juárez se han realizado con el apoyo de consultores y expertos en planeación estratégica, sin embargo no puede decirse que generaron un proceso de movilización y participación ciudadana que contribuyera a democratizar la gestión pública. También puede mencionarse que en México, retomando elementos participativos de la planeación estratégica, un equipo técnico-social de investigadores de la UNAM realizó, entre 1997 y 2000, y a solicitud del gobierno de la ciudad de México, cinco planes parciales de desarrollo urbano en barrios con alto conflicto social y urbano (cfr. Ziccardi, 2003).

Pero, como se dijo, los principales instrumentos de participación ciudadana activados por las autoridades en México son los de consulta. Éstas se hacen recurriendo a las más variadas fórmulas tales como aplicar encuestas o sondeos de opinión, a través de los medios de comunicación masiva o electrónicos, las audiencias públicas, etcétera. También se recurre a las mesas de trabajo con la participación de diferentes actores sociales pero con poca eficacia para alterar las reglas de la gestión burocrática. Por ello, puede decirse que en relación con otras ciudades latinoamericanas se advierte en México un claro déficit de instrumentos de participación ciudadana.

## Consideraciones finales

Uno de los principales desafíos para construir una democracia participativa en las ciudades es garantizar el ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos. Pero tanto los funcionarios y los políticos del ámbito local como los ciudadanos deben compartir los valores de una cultura cívica basada en el respeto a la diversidad social y étnica y al pluralismo político. Esto sin duda exige educar y capacitar para la democracia, tarea que los gobiernos locales no han emprendido con la fuerza que se requiere.

La frágil democracia mexicana funciona con un centralizado aparato de gobierno y hereda unas relaciones entre gobierno y ciudadanía propias de un modelo corporativo, sustentado en mecanismos de clientelismo político y control social. No obstante, en algunas ciudades los gobiernos locales manifiestan su intención de construir junto a la democracia representativa una democracia participativa. Los principales límites parecen estar tanto en la debilidad de los diseños participativos y de los instrumentos de participación, como en la ausencia de una firme voluntad política para promover una participación que permita que gobierno y ciudadanía trabajen corresponsablemente para lograr una vida más democrática y una mejor calidad de vida en nuestras ciudades.

## Bibliografía

- Ackerman, John M., 2005, "Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion", *The World Bank Social Development Papers, Participation and Civic Engagement*, núm. 82, Washington.
- Bodemer, Klaus, José L. Coraggio y Alicia Ziccardi, 1999, *Políticas sociales urbanas al inicio del nuevo siglo, Cuaderno de investigación*, Unión Europea/Municipalidad de la ciudad de Montevideo, Red URBAL, 87 pp.
- Borja, Jordi, 2000, *Descentralización y participación ciudadana*, CESEM, México.
- , y Manuel Castells, 1998, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, United Nations for Human Settlements/Taurus.
- Brugué, Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats, 2002 "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, núm. 33, septiembre-diciembre, pp. 7-45.
- Cunill, Nuria, 1991, *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Font, Joan (coord.), 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, pp.13-30.
- , e Ismael Blanco, 2003, *Polis, la ciutat participativa*, Diputació Barcelona/Xarca de Municipis/Flor de Maig/ Centre per a la Participació Ciudadana, 1988, Barcelona.
- Marshall, T. H., 1988, "Ciudadanía y clase social", en T. H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 15-82.
- Mecatl, José L., Marco A. Michel y Alicia Ziccardi, 1987, *Casa a los damnificados*, México, IISUNAM.
- O'Donnell, G., y P. Schmitter, 1988, *Transiciones desde un gobierno autoritario, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, t. 4, Buenos Aires, Paidós.
- Ostrom, Elinor, y T. K. Ahn, 2003, "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", *Revista Mexicana de Sociología*, año LXV, núm. 1, enero-marzo, pp. 155-233.
- Saltalamacchia, Homero, y Alicia Ziccardi, 2005, "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVII, núm. 1, enero-marzo, México, pp. 31-97.

Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local

- Subirats, Joan, et al., 2001, *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrua, IISUNAM.
- , 2002 "La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos", *Iberoamericana*, nueva época, año III, septiembre, núm. 11, Instituto Ibero-American, Berlín, pp.161-177.
- (coord.), 2003, *Planeación participativa en el espacio local. 5 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D. F.*, México, IISUNAM, PUEC/Posgrado Urbanismo.
- (coord.), 2004, *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local*, IISUNAM, COMESOL, Indesol.



**Sexta sección**  
**Medios masivos de comunicación**





## Los medios y la democracia

Leonardo Curzio\*

En un informe del PNUD sobre la democracia en América Latina se destacan los avances que en materia de libertades ha experimentado la región en los últimos años.<sup>1</sup> La democracia electoral se abre paso como forma de gobierno generalizada en la mayor parte de los países y pese a los presagios negativos que muchos observadores formulaban en los albores de las transiciones por la tradición autoritaria que había marcado nuestra historia, la democracia progresó. El régimen de libertades avanza pero lo conseguido hasta ahora, razonaba el órgano de Naciones Unidas en el citado informe, no es definitivo y mucho menos puede asegurarse que sea irreversible; hay riesgos en el corto y mediano plazos que amenazan la viabilidad democrática.

En consecuencia, a la democracia hay que cuidarla y también hay que fortalecerla no sólo con buena voluntad y tiempo, sino con políticas concretas y consistentes. Se deben dar pasos firmes y consecuentes para estrechar las ventanas de vulnerabilidad que hoy presentan nuestros países. Las debilidades de las democracias latinoamericanas son muchas y aunque no es éste el espacio para desglosarlas, vale la pena evocarlas de manera sumaria para contextualizar nuestro tema.

La ausencia de un Estado capaz de hacer cumplir cabalmente la ley e impartir justicia, es una de las más palmarias debilidades de toda la región. Lo mismo cabe decir de una estructura de distribución del ingreso que figura como la más inicua del planeta. La desigualdad de oportunidades para los grupos menos favorecidos de la sociedad (mujeres, indígenas, etcétera) alimenta una estructura social con lacerantes injusticias que en algunas zonas puede amenazar la estabilidad democrática. En el ámbito de las instituciones del Estado se reconocen también problemas serios para la consolidación de la gobernabilidad democrática. Uno de ellos es el diseño institucional del poder que lleva a la paradójica situación de tener presidentes sin capacidad política de llevar adelante su programa de gobierno por la falta de colaboración por parte de los congresos. Es también grave en América Latina el des prestigio que en pocos años han venido acumulando los partidos políticos ante la opinión

\* Investigador del CISAN-UNAM.

<sup>1</sup> PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Bogotá, 2004.

pública. Aunque con diferencias según el país, en Latinoamérica tenemos un sistema de partidos con un alto nivel de fragmentación y una baja institucionalización, lo cual impide agregar demandas de la población más desprotegida y facilitar la gobernabilidad de los países.

Un cambio importante en el paisaje de las jóvenes democracias latinoamericanas es que el avance de la democracia electoral ha implicado el debilitamiento relativo de algunos poderes fácticos como los ejércitos y la Iglesia católica y el surgimiento de nuevos actores decisivos en la esfera pública. En efecto, si comparamos la correlación de fuerzas existente hace 30 años en nuestros países con la actual, es relativamente fácil deducir que el peso de los militares en la esfera política ha experimentado un retroceso relativo en términos de influencia en la conducción de los asuntos nacionales y absoluto en términos del presupuesto nacional asignado a los gastos de defensa. En lo tocante a la Iglesia católica dos elementos explican que, a pesar de seguir siendo el referente más importante en los temas religiosos para la mayoría de la población, como institución ha venido perdiendo peso relativo: *a) el avance de las iglesias protestantes; b) la secularización de la vida cotidiana.* La Iglesia y el ejército no son, hoy por hoy, los poderes fácticos más importantes en las sociedades latinoamericanas.

¿Cuáles son entonces los grupos más poderosos en el nuevo contexto? Sin prejuzgar su peso relativo éstos son: los empresarios, las calificadoras<sup>2</sup> y los medios de comunicación. Dejemos de lado las calificadoras por ser un factor transnacional y concentrémonos en el ámbito nacional. La más alta concentración de poder se ha trasladado al eje económico y comunicacional. Los empresarios se consideran, en todos los países del subcontinente, factores de influencia muy poderosos por su capacidad de hacer valer sus puntos de vista en la conducción de las políticas económica, industrial y comercial de un país. Los medios de comunicación, por su parte, tienen hoy el doble papel de ser la arena donde se debaten los asuntos públicos y al mismo tiempo ser un actor de gran peso en la configuración de la agenda pública de discusión. En algunos contextos y en coyunturas específicas los medios de comunicación —en especial la televisión— pueden ser percibidos como un poder con intereses propios y con una capacidad enorme para construir y destruir la reputación de los políticos o condicionar su actuación.

En el caso mexicano el poder mediático ha quedado de manifiesto en 2006 con la aprobación unánime en la cámara baja y por mayoría absoluta en el Senado de una legislación específica que es claramente consonante con los intereses del sector y de manera muy señalada de las dos televisoras más importantes.

Esta lectura de los nuevos equilibrios de poder en las sociedades contemporáneas no es, por supuesto, exclusiva de nuestros países. Ignacio Ramonet, por ejemplo, plantea una reflexión —con claros tintes de provocación intelectual— de alcance planetario y sugiere que el sistema tripartito

<sup>2</sup> Me refiero a las calificadoras que evalúan el riesgo soberano de los países, entre ellas Ficht Rating, Moodys o Estandar and Poors. Sus dictámenes suelen ser un elemento de gran influencia en los debates de los diferentes países del subcontinente.

de poderes descrito por Montesquieu (ejecutivo, legislativo y judicial) debe ser repensado. Los tres poderes que caracterizan a la sociedad moderna son el económico, en segundo lugar el mediático y en un tercer lugar el poder político.<sup>3</sup>

Otros autores, como Karl Popper, teórico y defensor de la sociedad abierta, hacen una advertencia que no puede ser tomada a la ligera: la democracia no puede existir si no existe un control sobre la televisión. La televisión tiene una influencia decisiva en las sociedades contemporáneas y por lo tanto puede convertirse en una amenaza para la sociedad abierta y sus valores.<sup>4</sup>

Pero volvamos a nuestra realidad inmediata. El poder de los medios de comunicación en muchos países de la región como Brasil, Colombia y México, se considera enorme. Grandes consorcios, especialmente de televisión, juegan un papel preponderante en la vida política moderna y lo más inquietante del poder mediático, desde una perspectiva política, es que se ejerce sin los contrapesos o los controles propios de todo poder constituido. Existe una difusa percepción en las sociedades latinoamericanas de que los medios son el único poder que se puede ejercer sin auténticos elementos equilibradores.<sup>5</sup> Por supuesto ésta, como toda generalización, nos permite encontrar regularidades muy evidentes, pero también esconde particularidades nacionales que es necesario valorar.

## La comunicación en el nuevo contexto

Es evidente que entre la apertura política y el desarrollo de unos medios independientes, existe una interacción de dos procesos que se condicionan recíprocamente. La alternancia política en 2000 difícilmente se hubiera dado sin una serie de transformaciones lentes pero sucesivas de los medios (en especial de la radio y la prensa) y en los últimos años también en la televisión. Estos cambios edificaron un espacio público de deliberación y crítica para construir una alternativa viable al poder establecido. El ascenso de Vicente Fox sería impensable sin la apertura de los medios a opciones políticas diferentes de la oficial. El desarrollo de las campañas electorales de 2006 y la amplia libertad de expresión que hoy priva en el escenario político son también prueba de ello. Pero también es cierto que la progresiva liberalización del régimen fue generando condiciones para la consolidación de un sistema mediático independiente que hoy parece estar en condiciones de actuar sin los adecuados contrapesos.

El papel protagónico que los medios de comunicación juegan en el México moderno, no obedece solamente a la democratización del sistema político, es producto también de un proceso de desarrollo tecnológico que genera condiciones para que la información fluya de manera incesante en todas partes del mundo.

<sup>3</sup> Ignacio, Ramonet, *La tiranía de la comunicación*, Temas de Debate, Madrid, 1998, p. 32.

<sup>4</sup> Karl Popper y John Condry, *La televisión es mala maestra*, México, FCE, 1998, p. 55.

<sup>5</sup> Véase por ejemplo la entrevista de María Antonieta Barragán a Héctor Aguilar Camín: "El de los medios, poder impune", en *Etcétera*, núm. 43, mayo de 2004, México.

El control histórico que el régimen priista ejerció sobre los medios de comunicación se fue debilitando a medida que el desarrollo tecnológico iba ofreciendo canales de información incontrolables por el gobierno. Los ciudadanos empezaron a ver noticiarios de televisión transmitidos desde otros países, por tanto inalcanzables para la censura, y a través de la red tenían la oportunidad de acceder a un cúmulo de notas, artículos y bases de datos muy distantes de las interpretaciones oficiales.

La comunicación se ha convertido en el elemento central de las sociedades contemporáneas.<sup>6</sup> El desarrollo tecnológico ha impulsado y facilitado la centralidad que la comunicación tiene hoy en nuestras vidas. La sociedad del siglo XXI está sometida al mayor flujo de información de toda la historia. En ningún otro momento las personas han tenido tanta información disponible sobre su entorno como sucede en la actualidad.

El avance y la consolidación de la democracia están íntimamente ligados al desarrollo de los medios. La información publicada por audaces periodistas se convirtió en una de las armas más eficaces de la sociedad para denunciar las corruptelas y los abusos del gobierno. A Alexis de Tocqueville le debemos una descripción equilibrada y prudente de los beneficios, pero también de los riesgos, que la prensa libre planteaban en la democracia americana: "Confieso —escribe Tocqueville— que no tenía por la libertad de prensa ese amor instantáneo y completo que le otorgamos a las cosas intrínsecamente buenas. Me gusta por la consideración de los males que impide, mucho más que por los bienes que hace".<sup>7</sup>

Si el siglo XVIII nos dejó la teoría, el siglo XIX demostró en algunas regiones del mundo que la libertad de prensa es el mejor antídoto contra la tiranía, pues inhibe los excesos y resulta indispensable para garantizar la formación plural de la opinión pública. Es además un acicate para hacer realidad la libertad de asociación y así dar mayor vigor a la sociedad civil.

El siglo XX está marcado por el desarrollo de la tecnología. En primer lugar la radio impulsa una revolución en el ámbito de la comunicación y difusión de la información. Supera la restricción de los analfabetos para acceder a las noticias y debates de las que hasta entonces estaban alejados. Con la radio las capas populares pueden obtener de manera irrestricta información (y también propaganda) por el bajo costo que implica acceder a ella. Muchos años después vendría la televisión que es todavía objeto de polémicas interesantes por las implicaciones que plantea.

En el siglo XX y previsiblemente también en el XXI la televisión es el medio de comunicación más consumido como fuente de información y de entretenimiento. Millones de personas en todo el planeta pasan en promedio más de tres horas diarias frente a las pantallas. Este fenómeno social ha impulsado, como ningún medio en el pasado, la reflexión teórica sobre sus consecuencias. En efecto, en los últimos años ese medio ha sido objeto de escrutinio sobre su papel como generador de una

<sup>6</sup> Hay una abundante literatura que liga la teoría de la sociedad a la teoría de la comunicación. Niklas Luhman, Jürgen Habermas, Paul Watzlawick, Helmick Beavin y Don D. Jackson, entre otros autores, se han ocupado del tema y sus textos son ampliamente discutidos en los círculos académicos.

<sup>7</sup> Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Gallimard, París, 1992, cap. III, p. 202.

cultura informativa que propende a dos reduccionismos: el primero es comprimir la complejidad de los asuntos públicos en historias de dos minutos y medio (la cultura del *fulltrack*) y el segundo es la primacía de la imagen. Los temas abstractos y de poco impacto visual pierden espacio en favor de lo espectacular.<sup>8</sup>

Sin embargo, la televisión registra avances que es imposible negar. Su desarrollo tecnológico ha permitido al teleauditorio obtener información en tiempo real sobre diferentes asuntos (desde guerras hasta bodas reales) sin que el peso del mediador o periodista sea definitivo, como en otros tiempos. Ha logrado también abrir un grado de conciencia sobre lo que sucede en sitios remotos y problemáticas locales, al convertirlos en asuntos de alcance planetario. No es cuestión de extendernos en los ejemplos pero la importancia del EZLN como actor político, no sería la misma sin la televisión que catapultó al carismático subcomandante Marcos a la categoría de ícono en los medios de comunicación internacionales, dando a la lucha de los indígenas una relevancia extraordinaria.

Otro desarrollo impresionante de los últimos años es el ligado a internet. Cualquier ciudadano dotado de una computadora personal y una conexión telefónica puede acceder, virtualmente, a un número indefinido de bases de datos y contenidos informativos de cualquier tipo. Esta revolución tecnológica ha permitido, igualmente, la posibilidad de que muchas comunidades establezcan contacto entre sí y divulguen sus puntos de vista sin pasar por los medios de comunicación tradicionales.

### ¿La sobreoferta de información nos hace más libres?

Si se estableciese una relación causa-efecto entre el volumen de información disponible en una sociedad y el grado de libertad de los ciudadanos, en la sociedad contemporánea, merced al flujo de información que se tiene, los ciudadanos vivirían en un mundo ideal para el desarrollo de las capacidades de las personas. Un ciudadano de cualquier país occidental puede potencialmente acceder hoy a más información y de manera más expedita y barata que los redactores de un influyente diario neoyorkino a mediados del siglo xx. La revolución informática es formidable.

Es innegable que con la información disponible en el mundo global se han reducido de manera notable los abusos gubernamentales en diversas latitudes y se ha creado una suerte de ciudadanía global que consume información en diversas lenguas y de diferentes fuentes, pero la lectura sobre este fenómeno no puede ser lineal por dos razones. La primera es que no todos los ciudadanos acceden al mismo volumen de información, ni todos tienen las mismas capacidades para obtener información de calidad. El acceso desigual a la información es un asunto que impacta en dos planos:

1. Uno externo que, se vincula estrechamente con las desigualdades entre el norte y el sur del planeta. Los habitantes del tercer mundo tienen menos capacidades de ver sus realidades

<sup>8</sup> Véase por ejemplo Giovanni Sartori, *Homo videns*, Taurus, Madrid, 1998. Véase también K. Popper y J. Condry, *La televisión es mala maestra*, op. cit.

reflejadas en los medios de comunicación globales, salvo que sean desastres naturales o matanzas.

2. El otro es interno y tiene que ver con la división de las sociedades modernas en dos estratos que algunos llaman círculos y otros foros<sup>9</sup> y son objeto de una distinción cromática. Según la terminología usual en el México contemporáneo, tenemos un segmento de la sociedad reagrupado en el llamado círculo o foro verde que es el mayoritario y es el que se interesa superficialmente por la información de tipo político, económico y cultural. Es el grupo que engrosa los niveles de audiencia de los programas de entretenimiento<sup>10</sup> y la prensa amarilla. Tenemos por el otro lado, al llamado círculo rojo que es minoritario y es el que consume prensa de calidad y tiene una opinión formada sobre los principales asuntos de la agenda nacional e internacional.

El volumen de información disponible es por lo tanto potencialmente enorme y en teoría un ciudadano con criterio propio estaría en condiciones de discriminar, en ese mar de información, la paja del grano. Sin embargo, esto no deja de ser una suposición optimista.

Los medios de comunicación en una sociedad abierta no propenden de manera natural y espontánea a construir una sociedad más libre y mejor informada; es necesario trabajar de manera consciente y consistente en una depuración de los contenidos y en elevar el nivel de calidad de la programación. Hay una serie de experiencias y problemáticas que nos pueden ilustrar sobre esta situación.

En primer lugar cabría recordar el papel que la televisión juega en la sociedad contemporánea. Como ya lo hemos señalado, el tema se ha venido tratando de manera sistemática por diversos autores,<sup>11</sup> y a pesar del enorme desarrollo que han experimentado las ciencias sociales y en especial las ciencias de la comunicación, no tenemos todavía una teoría general que explique, de manera exhaustiva, la forma en que los medios influyen en nuestras percepciones y condicionan nuestro comportamiento.

<sup>9</sup> El tema por supuesto no es nuevo. Ya González Casanova en su texto clásico sobre la democracia en México (ERA, 1965) identificaba un estrato de la población que no tenía acceso a la lectura de diarios y por lo tanto permanecía marginada del debate nacional. Hoy con los medios electrónicos, el acceso a información es más masivo que en el pasado, pero sigue existiendo una estratificación social que condiciona este acceso a la información y el consumo de la misma.

<sup>10</sup> Solamente como indicador considérese que el programa más visto en la barra nocturna de un día laboral, un lunes, por ejemplo el 24 de mayo de 2004, es uno de corte cómico transmitido por el Canal 2 llamado *La escuelita VIP*, que alcanza los 22.5 de rating y un share de 31.2%, lo que en otras palabras significa que uno de cada tres televisores encendidos ha elegido esa opción. El segundo lugar lo ocupa un talk show llamado *Día de perros* transmitido por Canal 5 que registra 15.8. Los programas informativos ocupan un segundo plano. López Dóriga registra 15 puntos y Javier Alatorre 11.1. Y los programas de entrevistas o de corte analítico tienen una audiencia considerablemente menor. *El primer plano* de Canal 11 registró 1.4 y la *Entrevista con Sarmiento* de tv Azteca, 0.7. Fuente: IBOPE.

<sup>11</sup> Entre otros, Armand Mattelart y Umberto Eco.

Es frecuente que nuestras opiniones sobre asuntos que no se relacionan con nuestro entorno inmediato se deriven de opiniones que repetimos de otras personas a las que suponemos competentes para leer la complejidad de la información y ofrecernos una perspectiva *prestada*. Ésa es la función de los líderes de opinión: reducir la complejidad y darnos ideas.

Como puede apreciarse, el papel de estos agentes inductores es proporcional al crecimiento exponencial de la información disponible. Desde esta perspectiva teórica, el comunicador deja de ser el manipulador y pasa a ser una especie de agente de tránsito que orienta en un sentido o en otro la información. Está por demás decirlo, pero en una sociedad abierta y plural no existe el *Líder de opinión*, existen *los líderes de opinión* que compiten entre sí tratando de que la orientación e interpretación que ellos les dan a los hechos sea la que más influya.

El papel central de los medios en la sociedad contemporánea es la que los concibe como los fijadores de agenda pública. Esta visión, que es la más englobadora, supone cuatro condiciones: *a) una masa de información ingente; b) grupos que tienen interés (políticos y económicos) en presentar la información con un sesgo o incluso omitir ciertos aspectos de la información y no otros; c) líderes de opinión orientados en diversas direcciones; y d) una capacidad de los medios de definir temas e interlocutores.*

Este último factor no es menor y ha sido objeto de severas críticas por parte de algunos estudiosos. Bourdieu, por ejemplo, registra el tema de la criba de la información de una manera muy crítica. El sociólogo francés constata que los medios de comunicación se han convertido en "mediadores" de las diversas actividades sociales, políticas, económicas, educativas y culturales de nuestro tiempo y eso les confiere una responsabilidad que no siempre cumplen. Bourdieu es lapidario al afirmar que "no hay discurso que para tener acceso al debate público no deba someterse a esa prueba de la selección periodística, es decir, a esa colosal censura que los periodistas ejercen sin darse cuenta, al no retener más que lo que es capaz de interesarlos, de captar su atención, es decir, de entrar en sus categorías, en sus esquemas mentales y condonar a la insignificancia o a la indiferencia a expresiones simbólicas merecedoras de llegar al conjunto de los ciudadanos".<sup>12</sup>

Al definir los temas de la agenda, los medios designan también a los actores competentes para opinar sobre los temas.

Tenemos, pues, un problema posmoderno que consiste en replantearnos la ecuación de los ilustrados al constatar que un volumen enorme de información no censurada, no implica necesariamente mayor comprensión del entorno y mucho menos presupone que de manera automática esta situación servirá para edificar una sociedad basada en los valores del pluralismo y la tolerancia. Hay que repensar el tema.

## Los medios en una democracia moderna

La democracia moderna no puede definirse solamente como un conjunto de procedimientos para elegir a los gobernantes o como un diseño institucional que permita el equilibrio de poderes. En una

<sup>12</sup> Pierre Bourdieu, *Sobre la televisión*, Anagrama, Barcelona, 1997, pp. 68-69.

democracia, como lo hacía notar Amartya Sen, es necesario abrir un espacio para la deliberación pública que permita darle sentido a los grandes dilemas de un país, a través del ejercicio de la razón pública.<sup>13</sup>

Un espacio natural para que fluya la deliberación pública son los medios de comunicación. Una de sus funciones naturales, que no siempre se cumplen a cabalidad, es la de contribuir a vertebrar el debate nacional. Los medios deberían ofrecer no solamente las diferentes posturas que se presentan sobre los distintos temas de la agenda nacional, sino también la información de contexto necesaria para que las personas puedan formarse un juicio sobre lo que está en juego y puedan así influir en la toma de decisiones y hacer valer su condición de ciudadanos.

Una ciudadanía informada es la base para desarrollar una democracia lejana de prácticas clientelares y populistas. Sin ese actor histórico (una ciudadanía informada) la democracia se convierte en un tráfico permanente y degradante de prebendas y servicios a cambio de apoyo electoral. Una ciudadanía informada resiste con entereza las manipulaciones de los demagogos; en cambio una ciudadanía subinformada es el ejército que engrosa las bases que apoyan a los caudillos iluminados.

La depuración de las prácticas políticas en México depende entre otros factores del desarrollo de una masa crítica de ciudadanos informados que puedan dar viabilidad económica a unos medios de comunicación al servicio de los valores democráticos. ¿Qué significa esto? Para contribuir a desarrollar una sociedad más democrática y mejor informada, es necesario desarrollar una relación virtuosa entre consumidores y medios que permita superar el dilema de ofrecer contenidos de baja calidad bajo el pretexto de que el nivel de audiencia depende de eso y en contraparte moverse con el prejuicio de que los grandes temas de la agenda nacional son por naturaleza aburridos y de interés para un grupo muy reducido de la población. La dictadura del *rating* debe dar paso a una construcción consciente de un mejor espacio de debate público.

Para que existan buenos contenidos en los medios es necesario desarrollar una masa crítica de consumidores que fomente o premie la creación de contenidos diferentes y un marco jurídico apropiado para atender el *interés público* y los valores que sustentan una sociedad democrática.

El reto de los medios de comunicación comprometidos con el desarrollo de los valores democráticos es permitir que más y más ciudadanos accedan a una información de calidad sobre lo que sucede en su país y el mundo. Una democracia requiere de ciudadanos informados y por lo tanto necesita de medios que estén a la altura de ofrecer esos contenidos a la sociedad en general. Como decía el educador y estadista argentino Domingo Faustino Sarmiento en el siglo XIX, si el pueblo va a mandar, hay que educar al soberano.

El reto que entonces tenía el sistema educativo hoy lo comparten los medios de comunicación y por eso es tan importante subrayar la importancia de los medios públicos que fueron literalmente marginados de la reforma de 2006.

<sup>13</sup> Amartya Sen, "El ejercicio de la razón pública", *Letras Libres*, mayo de 2004.

Otra problemática grave que debemos conjurar, en la medida de lo posible, es que los medios de comunicación tiendan a aislarla de la sociedad. Hay una práctica periodística que crecientemente obliga a los medios a ver la realidad a través de otros medios. Parece kafkiano, pero muchos periodistas se enteran de lo que sucede en el mundo no mediante la observación directa, sino a través de otros medios. Esto nos lleva a una reducción de los observadores directos de la realidad y se crea un fenómeno muy particular que consiste en que los medios estén más pendientes de lo que dicen otros medios, en lugar de optar por su propia visión y experiencia de las cosas.

Como lo han hecho notar algunos autores (Bourdieu, por ejemplo, en el caso de la televisión),<sup>14</sup> los medios pueden desarrollar un comportamiento mimético y una estrategia imitativa que los hace casi iguales en sus contenidos. Por una competencia cada vez más patológica, los medios tienden a copiar los contenidos de unos a otros creando así una suerte de masa crítica de información que va circulando de manera inercial por todos los espacios. Aunque por supuesto hay diferencias de tratamiento, la agenda informativa es casi la misma para todos. Además, un buen porcentaje de los espacios informativos se destinan a comentar lo que otros medios de comunicación publican.

Por otra parte, como lo ha hecho notar Ramonet, en este nuevo contexto no solamente los medios generan información, la mayor parte de las instituciones públicas y privadas han desarrollado un área de comunicación social que emite la información corporativa. En la mayor parte de los casos los medios se guían por la información generada en dichas áreas.

Es un desafío enorme para los medios poder manejar su propia agenda informativa al servicio de los ciudadanos y no instalarse en el mimetismo que acaba dominando el paisaje de los medios electrónicos y en última instancia el debate público.

Otra tendencia que empobrece los contenidos y debe en este caso ser equilibrada, es la aldeanización de la información. Este empobrecimiento de los contenidos tiene dos niveles. El primero es que la jerarquización de los contenidos informativos lleva a ubicar como lo más relevante de la agenda informativa los temas de la propia ciudad, dando por supuesto prioridad a la información del tráfico, a los sucesos y la crónica policiaca. No es que esto sea intrínsecamente malo, pero no es siempre lógico que un camión volcado en una arteria de la ciudad se convierta en el asunto más importante del mundo.

El segundo es la tendencia a consumir fundamentalmente información nacional. No hay tampoco nada pecaminoso en ello, pero sí hay un empobrecimiento del debate público. Una sociedad no puede debatir su realidad y mucho menos pensar su futuro a partir de procesar y reprocesar su debate interno y plantearle al ciudadano que eso es lo más importante.

El concentrar la agenda en asuntos internos empobrece el debate nacional en la medida en que la discusión de la sociedad sobre la capacidad de producirse a sí misma, depende del grado de conciencia que se tenga sobre las opciones que tiene disponibles en un momento dado. Una sociedad

<sup>14</sup> P. Bourdieu, *op. cit.*

que se plantea su futuro enriquece sus deliberaciones si conoce su historia y también si es capaz de comparar lo que se ha hecho en otros países.

Otro problema que se registra en el país es que el debate nacional no está articulado en torno a propuestas específicas. Los partidos políticos padecen un grave déficit de teorización. No existen documentos precisos, fruto de diagnósticos y amplias consultas, que establezcan la posición de un instituto político sobre un cierto tema. No existe un referente claro en el que se pueda leer cuál es la propuesta fiscal de tal o cual partido. Tampoco sabemos qué piensan sobre los otros temas de la agenda, porque no existe un trabajo teórico sistemático. El debate entre los partidos se dirige, por tanto, por consignas o por líneas, condensadas en *spots*, que trazan los hombres fuertes del momento.

Esta ausencia de referentes (más allá de las consignas y los lemas) para desatar colectivamente el debate se refleja en los medios que pasan a ser la caja de resonancia de ese mercado de declaraciones. Los medios consumen una buena parte de su espacio recogiendo frases hechas y reacciones, a veces en detrimento de los propios hechos. La noticia en este caso es la pugna entre los actores y no el hecho en sí.

Aunque una tendencia natural en una democracia pluralista es que los periodistas ofrezcan contrastes y posibles caminos de solución y cada proyecto tenga una línea editorial y a partir de ésta tenga coincidencias o discrepancias con los diferentes grupos políticos, los medios no deben convertirse en espacios de poder y mucho menos en actores políticos militantes que reproduzca el anémico debate.

Los medios deben estar obligados, pues son entidades de interés público, a promover el valor fundamental del pluralismo que no es otro que conservar la diversidad de opiniones. No hay, por lo tanto, una verdad o un centro único desde donde se origina el debate; la sociedad pluralista es un *pluriverso* y los medios deben ser un espacio que refleje esas tonalidades y de manera prioritaria reflejar la voluntad de la sociedad de elevar la calidad del debate. Si los medios siguen la inercia de reflejar la debilidad de nuestro sistema de partidos políticos, en lugar de convertirse en aliados de una sociedad que espera y exige cambios, no habrán entendido su función como vigorizadores de la democracia.

Si queremos cuidar y reconstituir nuestra democracia, los medios deben convertirse en un polo de reflexión y de debate nacional que contribuya a cambiar progresivamente las cosas. El reto es enorme.

Cuando la prensa se vuelve militante, renuncia a ser el espacio natural para la deliberación y se convierte en un órgano de partido. Cuando un medio cae en este abismo se transforma en un arsenal de coartadas para la causa política que defiende. La función del órgano oficial es perfectamente honorable, pero no se puede ejercer con disfraz de prensa independiente y menos en una democracia en trance de consolidarse.

La sujeción al poder limita el espacio de deliberación, porque ya no se dice lo que se piensa o lo que interesa a la sociedad, sino lo que conviene a la causa partidista. Y los medios en una democracia

Leonardo Curzio

deben estar al servicio de la sociedad, no de sus propios intereses corporativos, tampoco de los partidos o las fracciones y mucho menos si se dicen comprometidos con los valores democráticos.

Éstos son, en resumen, algunos de los temas que hoy deben ser en nuestra opinión considerados. Quienes tenemos alguna responsabilidad en el espacio mediático debemos contribuir a robustecer nuestra democracia partiendo de realizar en nuestro ámbito la tarea que con tanto vigor y ahínco le solicitamos a la clase política: pensar en el interés de la nación antes que en el propio y hacer una profunda y cotidiana autocritica. Los medios no estamos en la isla de la pureza. Somos responsables, en la proporción de cada cual, de una parte de las debilidades de la democracia contemporánea. Necesitamos renovarnos y comprometernos más con la sociedad y menos con el poder en cualquiera de sus manifestaciones. Pero también necesitamos garantías fundamentales para existir que podemos resumir en seis puntos:

1. Compromiso irrestricto del poder con la libertad de expresión.
2. Renuncia del poder a usar los medios como caja de resonancia imponiendo su agenda a través de una presión cotidiana a los medios.
3. Aceptar la crítica sin intimidar o amenazar.
4. Garantizar la secrecía de las fuentes.
5. Defender la integridad de los periodistas.
6. Transparentar los presupuestos publicitarios de todos los órdenes de gobierno.

En resumen, si algo tienen que garantizar los candidatos como compromiso con la sociedad es que respetarán tres principios fundamentales de la sociedad abierta:

- a. La publicidad (transparencia) de todos los actos de gobierno.
- b. La absoluta libertad de informar y opinar.
- c. La garantía de que ningún agente económico o gubernamental esté en condiciones de restringir por razones económicas, técnicas o de otra índole la pluralidad de voces y proyectos periodísticos que la sociedad requiere.





Séptima sección  
Reforma institucional y gobernabilidad democrática





## La ilusión reformadora: ¿es un referente o una lógica política?

*Alberto Aziz Nassif \**

¿Será que la única forma de hacer reformas legislativas importantes en México es con la locomotora de poderosos intereses por delante, como sucedió con la ley de radio y televisión? Esta experiencia fue algo más que un amasijo de intereses para sacar reglas con ventaja y dedicatoria para las grandes empresas de televisión: se trató de un claro ejemplo donde se exhibió cómo los consensos posibles en el Poder Legislativo, son los que se hacen a partir de los poderes fácticos.

Para continuar con el ejemplo, podemos seguir el hilo de la decisión: sumados en dos etapas, primero con los diputados que sacaron un proyecto de reformas sin discusión, sin conocimiento y con el más alto consenso posible. Luego vino la cámara revisora, y los senadores ofrecieron modificar la minuta sobre la base de una amplia consulta que duró tres meses. El clima electoral y la definición temprana de los lugares en las intenciones de voto, fue el empujón para que las directivas de los partidos vieran la reforma como un negocio para su causa: ganar las elecciones del 2 de julio. Apoyar una ley que beneficia de forma amplia a las televisoras y además no resuelve los temas de una agenda democrática para los medios electrónicos y los cambios tecnológicos que están llegando, es decir, no resuelve la transparencia para el otorgamiento de las concesiones, ni la regulación pública mediante un organismo autónomo con suficiente fuerza y recursos jurídicos para cumplir con su función; no resuelve tampoco una competencia que posibilite la apertura del espectro y modifique las inercias concentradoras existentes.

El revoltijo de un modelo que ha mezclado la política, las elecciones, el dinero y los medios masivos se ha impuesto para vaciar a la política de los debates de una agenda nacional y convertirla en un escenario de mercadotecnia; las elecciones las transformó en un buen negocio; el dinero es el soporte de los partidos, y los candidatos y los medios masivos, en particular las televisoras comerciales, son los ganadores que se han convertido en los poderes fácticos que quieren inclinar la balanza de fuerzas.

\* Investigador del CIESAS.

¿Por qué razón no se pudo legislar una reforma que estuviera en sintonía con una relación democrática sobre el espacio radioeléctrico? La respuesta inicial es por las mismas razones de fondo por las que no se ha podido legislar una reforma del Estado en estos años; por lo que no se pudieron modificar las reglas electorales para tener un modelo más racional. Porque todo indica que los vectores de la democracia no tienen la fuerza suficiente para sacar adelante un consenso sobre las reformas institucionales que se necesitan para consolidar la democracia. Lo que hemos vivido en estos últimos años es el resultado de una correlación de fuerzas entre actores que decidieron, optaron, prefirieron, no hacer reformas institucionales, la reforma del Estado, salvo algunas excepciones, como la Ley de Transparencia, el servicio civil de carrera o el voto de los mexicanos en el extranjero.

Si el cálculo estratégico del partido desplazado de la presidencia, pero con el mayor poder legislativo para obstaculizar, fue no hacer nada porque este periodo de la alternancia sería una excepción, y entonces no había que fortalecerlo sino esperar a que terminara para el nuevo reacomodo de fuerzas, los resultados están a la vista. Si el cálculo del tercer lugar fue navegar como una minoría a la que no le correspondía la iniciativa reformadora, sino la obstaculización permanente y el establecimiento de alianzas volátiles en temas específicos para su propia agenda, también los resultados están a la vista. Si el partido gobernante no ha entendido lo que es pasar de la oposición al gobierno, o si no tuvo el talento para superar su condición minoritaria o su falta de capacidad y claridad para impulsar una agenda reformadora, también los resultados están a la vista. Se trata de un sexenio en donde dominó la parálisis sobre la agenda de cambios estructurales.

## Reforma y agenda

¿Qué tan relevante puede ser plantear el tema de las reformas institucionales en este momento político del país? A simple vista puede resultar ociosa esta pregunta, porque en tiempos de campaña lo importante es la construcción de alianzas y por supuesto de agendas que alimenten los futuros proyectos de gobierno. En diversas ocasiones se han planteado agendas reformadoras, las iniciativas se acumulan en el Congreso de la Unión sin que los legisladores tengan la más mínima intención de sacarlas adelante y desempolvarlas. Será que la inercia de tener un gobierno dividido se ha instalado en el ánimo reformador y, por lo mismo, cualquier ejercicio de cálculo lleva a la misma conclusión: no existen los votos suficientes, así que mejor no se hace ni el esfuerzo. Si esto es real, lo único que rompe esta inercia es la fuerza de los poderes fácticos en donde todos o casi todos consideran que pueden ganar algo, como en el caso de la ley de radio y televisión.

Sin embargo, se puede observar que lo que han sobrado en estos años ha sido la propuesta de agendas reformadoras y lo que ha escaseado es su aprobación, o simplemente, su discusión. Si hacemos un poco de historia recordaremos que antes de iniciar esta administración se hizo uno de los esfuerzos más consistentes para una agenda reformadora: la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, que entre los meses de agosto y noviembre del año 2000 reunió a un grupo amplio y

plural de ciudadanos que se abocaron a la propuesta de una agenda que tocó seis grandes temáticas: los derechos humanos y las libertades públicas; los objetivos económicos y sociales del Estado; la representación política y la democracia participativa; la forma de gobierno y la organización de los poderes públicos; el federalismo, la descentralización y las autonomías; y la Constitución y la globalidad. De este esfuerzo se redactaron múltiples propuestas que se concretaron en una agenda de 150 temas de reforma.<sup>1</sup>

Por lo menos en el discurso político el presidente Fox, en su calidad de presidente electo, se comprometió con esta agenda, pero luego no pasó nada. Parece que el hecho de haber enviado el expediente de la ley sobre derechos y cultura indígena al Congreso con los resultados conocidos de transformación radical de la propuesta original, generó una experiencia que modificó la agenda reformadora. En un visible cambio de estrategia el presidente Fox dejó la reforma del Estado a un lado y se concentró en su propia y real agenda, la reforma fiscal, de la cual tampoco se obtuvieron resultados positivos.

En suma, con estos datos lo que queremos preguntarnos es sobre la validez de volver a elaborar una amplia agenda reformadora, cuando estas agendas se han multiplicado, casi cualquiera que seleccionemos nos lleva a los problemas nacionales que necesitan urgente tratamiento. El hecho es que existen inercias legislativas y una parálisis que no se ve a simple vista pero que se puede distinguir en cuanto ponemos el lente adecuado: si vemos simples números, la conclusión es que no hay parálisis, pero si el mirador se hace con un dispositivo que coloque los temas relevantes de una reforma institucional, los temas de la reforma del Estado, entonces se puede establecer que prácticamente no se ha movido el escenario.

Más que una agenda sustantiva de temáticas sobre los grandes temas nacionales, es importante establecer que en casi cualquier tema que se trate será necesario hacer un replanteamiento reformador: la política electoral y la estructura de la representación; el mundo del trabajo y una nueva regulación de las relaciones obrero-patronales; una reforma del Poder Judicial y los modelos de impartición de justicia; el federalismo y las relaciones entre el centro y las regiones, así como una reforma municipal; los organismos autónomos y las reformas de segunda generación en las instituciones democráticas (Instituto Federal Electoral, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, las comisiones de Derechos Humanos); la sustentabilidad en las políticas del medio ambiente; la reforma democrática a la ley de radio y televisión, para superar las regresiones de la llamada Ley Televisa; la reforma política al Distrito Federal; una reforma integral a la Constitución. Por cualquier parte que se quiera iniciar el planteamiento reformador, es un hecho que nuestro entramado institucional adolece de severas fallas: repeticiones, insuficiencias, contradicciones, ambigüedades, inconsistencias. Lejos está el entramado institucional del país de una modernidad que garantice un ejercicio de derechos y un sistema de gobernabilidad democrática.

<sup>1</sup> Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.

## Lógica reformadora

¿Agenda reformadora o situación estratégica? Prácticamente cualquier agenda reformadora que se presente puede resultar válida, pero el problema no se encuentra en los listados, sino en las situaciones estratégicas que puedan hacer viables los escenarios reformadores. Podemos hacer un símil entre el fenómeno del populismo y la agenda reformadora; quizás siempre estemos frente a un listado incompleto de temas y características, por ello algunos autores han optado por buscar la lógica que puede animar los fenómenos de este tipo. Ernesto Laclau planteó recientemente que no trata de encontrar "el verdadero referente del populismo, sino hacer lo opuesto: mostrar que el populismo no tiene unidad referencial porque no está atribuido a un fenómeno delimitable, sino a una lógica social cuyos efectos atraviesan una variedad de fenómenos. El populismo es, simplemente, un modo de construir lo político".<sup>2</sup>

¿Tiene la agenda de la reforma del Estado una unidad referencial? En caso afirmativo, ¿cuál es el fenómeno delimitable?; en caso negativo, ¿cuál es la lógica social de una agenda reformadora? ¿Es la reforma un modo de construcción político? Optamos por la segunda opción, es decir, por la reforma como modo de construcción político, sobre todo porque cualquier agenda reformadora supone, además de una correlación de fuerzas que pueda elaborar consensos, una lógica política que reúne a un discurso, un proyecto y un conjunto variable de temas y posiciones que llevan a resultados que no estaban determinados, ni tenían significados fijos de antemano.

Durante la administración foxista se construyó un discurso político en torno a las reformas necesarias para, supuestamente, avanzar en el desarrollo y crecimiento de la economía, el empleo y la inversión, las *reformas estructurales*, que forman un listado que se compone en términos de señalamiento de cuatro temáticas: fiscal, laboral, telecomunicaciones y energética. A veces a éstas se le añadía la reforma del Estado, entendida como la reforma a las instituciones.

Más que discutir aquí un nuevo listado —creo que uno de los más completos está en el texto ya citado de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado—, lo que sería interesante es establecer que una de las grandes decepciones de la administración foxista, que se ofertó como el gobierno del *cambio*, es que tuvo una agenda reformadora escasa. Difícilmente se podrá identificar al foxismo con una lógica política reformadora propiamente. También hay que reconocer que los números en el Congreso no le dieron para sacar adelante las reformas y si en la primera mitad del sexenio se tenían condiciones de gran legitimidad democrática (que algunos consideran como condición necesaria y a veces suficiente) para haber impulsado reformas importantes de la agenda nacional, lo cierto es que en la segunda parte del sexenio el impulso reformador llegó sólo hasta el fracaso del segundo intento de sacar adelante la reforma fiscal, derrota que modificó la correlación de fuerzas de la coalición gobernante, que incluía alianzas con un destacado sector del PRI. Después de diciembre de 2003 quedó muy reducido el espacio del Ejecutivo para hacer reformas estructurales.

<sup>2</sup> Ernesto Laclau, *La razón populista*, FCE, Buenos Aires, 2005, p. 11.

## La estrategia y el orden de los factores

¿La próxima agenda reformadora dependerá de quién gane la presidencia o de que se construyan mayorías? Es importante distinguir que el hecho de tener un gobierno dividido, un régimen presidencial y un sistema de partidos de tres grandes fuerzas, establece un reto político para cualquier estrategia reformadora, que necesariamente implica construir mayorías. Pero si dejamos de lado el determinismo que anuncian los datos de intención de voto para la integración del próximo Congreso, lo más probable es que vayamos otra vez a un escenario de gobierno dividido, lo cual no significa que el resultado sea igual al que hemos experimentado desde 1997. Pero, como una hipótesis alternativa, supongamos que el orden de los factores sí altera el producto y, por tanto, las estrategias de consensos podrán variar no sólo de acuerdo con el resultado que deje la elección, sino sobre todo a partir de la lógica que empieza a construir, como proyecto sexenal, el nuevo gobierno.

En este cuadro será muy importante considerar que una elección presidencial como la del próximo 2 de julio supone, como en cualquier cambio de gobierno, una recomposición no sólo de las fuerzas, sino la reconstrucción de un espacio público con nuevos márgenes de operación para establecer el nuevo proyecto sexenal. Lo que todavía no sabemos y tendremos que esperar a ver qué sucede en los primeros meses y quizás años del próximo gobierno, para ver cuál será su agenda legislativa, es en qué consistirá su agenda reformadora.

Señalar que depende de quién gane la presidencia será el tipo de agenda y de gobernabilidad puede ser una obviedad. Pero si tomamos en cuenta que la jerarquía de grandes problemas nacionales no tiene partido, entonces veremos que lo que hace diferente a una agenda de otra es el matiz y la jerarquía en el tipo de proyecto y de políticas públicas que se implementen. Si además consideramos que los discursos y propuestas de campaña tienen poco que ver con los proyectos de gobierno, entonces las agendas reales de gobierno y de proyectos reformadores los veremos hasta que se instale el próximo gobierno federal.

La cara común de los problemas de la agenda, como puede ser la formulación de demandas sociales (entre ellas trabajo, inversión, migración, seguridad pública, impartición de justicia, educación de calidad, bienestar, pensiones, consolidación democrática, etcétera), puede tener anclajes institucionales que demandan cambios de reglas, reformas a leyes secundarias o a la misma Constitución. Cada gobierno le imprime un sello a estas demandas y, sobre todo, una jerarquía. Además, hay ciertas problemáticas que tienen restricciones o límites temporales para convertirse en situaciones graves, lo cual implica tratamientos urgentes, es decir, reformas, cambios de reglas que afectarán derechos adquiridos, como puede ser el caso de las pensiones. Por todo ello, una agenda pública de reformas es necesariamente una construcción política compleja, de la cual sólo conocemos algunas piezas en este momento, pero desconocemos otras y, por supuesto, el armado que podrá tener el rompecabezas reformador del próximo sexenio.

## Déficit institucional

La democracia atraviesa por una complicada situación en países como México, porque tiene que resolver de forma simultánea varias problemáticas, entre ellas el desarrollo de una institucionalidad que por el momento se encuentra plagada de importantes déficit, pues el entramado institucional pertenece al pasado y es portador de las viejas herencias de un régimen que ya desapareció pero que todavía tiene presencia en la vida pública. Al mismo tiempo, se tiene que enfrentar el reto del desencanto al que están sometidas las democracias en todo el mundo, independientemente de su nivel de desarrollo y su temporalidad, eso que Ludolfo Paramio ha señalado en un trabajo reciente: "la inadecuación funcional de los partidos —y como consecuencia, de los gobiernos que éstos forman— respecto a lo que los ciudadanos esperan o demandan. Los ciudadanos no se sienten bien representados por los partidos ni bien servidos por los gobiernos".<sup>3</sup>

Si recorremos los grandes procesos que ha tenido el país en los últimos 20 años veremos profundas transformaciones económicas y sociales, desde la transformación del Estado propietario hasta el Estado regulador, de la economía cerrada a la integración a una economía internacional; nuevas políticas públicas para manejar estas transformaciones, por ejemplo las políticas sociales; el surgimiento de una nueva agenda pública, en la que las reformas y las adecuaciones democráticas han sido una constante; cambios en el sistema político, sobre todo en el espacio electoral y de forma reciente en el modelo de transparencia y rendición de cuentas, y una muy deficiente adecuación del Estado a estos procesos, lo que provoca la mayor cantidad de situaciones deficitarias.<sup>4</sup>

Algunos autores han establecido diversos procesos para entender cómo estos cambios se han ido realizando en países como el nuestro en versiones distintas de reformas institucionales, reformas del Estado: delimitación del tamaño del Estado, papel regulador del Estado y nuevos esquemas de gobernabilidad, como capacidad de arbitrar intereses, garantizar legitimidad y producir resultados.<sup>5</sup>

Pero retomando el punto inicial del déficit, los objetivos de las reformas democráticas aspiran a resolver la formación de partidos políticos modernos que formen gobiernos representativos eficientes y que rindan cuentas, que tengan capacidad de proteger y garantizar libertades y derechos ciudadanos; la formación de sistemas judiciales con capacidades de defensa de la ciudadanía y de la cosa pública; la formación de burocracia eficiente, que actúe con transparencia; la formación de poder legislativo profesional, con autonomía y blindaje frente a los intereses corporativos y fácticos, y la formación de sistemas de participación ciudadana que puedan brindar contrapeso al poder estatal y establecer equilibrios frente a los espacios representativos.<sup>6</sup> Sigue una larga lista de deseos y cartas

<sup>3</sup> Ludolfo Paramio, *Nexos*, núm. 339, marzo de 2006.

<sup>4</sup> Luciano Tomassini, en Fernando Carrillo Flórez (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, 2001, p. 72.

<sup>5</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira, en *ibid.*, p. 111.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 134.

a Santa Claus en la que se aspira a una representación vigorosa y legítima, a una calidad democrática y a políticas que centralmente se orienten a la disminución de desigualdades, es decir, a diseños enfocados a la consolidación democrática.

Pero vayamos, aunque sea de refilón, a la otra cara de la moneda: los déficit. Los procesos de democracia inicial que han seguido a la época de las transiciones han dejado un panorama de complejidad creciente, es decir una democracia que podríamos caracterizar como difusa, con grandes dosis de desencanto por sus límites, su implantación frágil, su confusión. Algunos autores hacen listados de los déficit; por el espacio simplemente podemos enumerarlos, en el entendido de que estamos hablando de una lógica de construcción política (como refiere Laclau) y no de un simple listado: déficit de institucionalización democrática, que puede comprender dimensiones como la de una debilidad de la administración financiera; diseño de políticas y sistemas de gasto inefficientes y no del todo transparentes; sistemas anticuados o demasiado engorrosos de adquisición y contratación pública; sistemas de regulación inefficientes; ausencia de reglas claras en procesos de privatización; servicio civil de carrera incipiente; falta de independencia y eficacia de los sistemas judiciales; órganos legislativos sin capacidad de cumplir, representar, legislar, controlar y fiscalizar.<sup>7</sup> Podemos enumerar los déficit de equidad, de protección de derechos, de justicia, de seguridad ciudadana, de ciudadanía, de liderazgo político, parlamentarios, electorales, etcétera, y encontraremos que en cada uno de estos campos problemáticos existe un desencuentro entre tres dimensiones que se requieren para una construcción institucional democrática: reglas, redes y desempeños.

Los asuntos públicos que representan un avance en términos de reglas y desempeños, como lo electoral, necesitan una nutrida generación de reformas de segunda generación y por supuesto una reconfiguración de sus desempeños, una forma elegante de señalar la conflictiva renovación del IFE en 2003. Los espacios como el de la transparencia, se encuentran en fase inicial y sujetos a la volatilidad de los gobiernos, es decir, con marcos altamente diferenciales entre lo nacional y los espacios subnacionales y con una enorme vulnerabilidad a posibles iniciativas que castiguen la transparencia con cualquier pretexto burocrático, como sucedió con una iniciativa reciente, que se canceló por el momento, que quería mandar a un tribunal administrativo el litigio de los asuntos que abriera el IFAI.

## Gobernabilidad

La gobernabilidad y la consolidación de un sistema democrático son problemáticas que generalmente van juntas, sobre todo en espacios de democracias iniciales. La gobernabilidad está asociada a dos conceptos básicos, la legitimidad y la eficacia. La primera tiene que ver con el origen de un gobierno con los principios y valores de respeto a un marco legal y democrático, como la forma de reconocimiento de la sociedad hacia tal gobierno. La segunda está vinculada con el desempeño de las

<sup>7</sup> Fernando Carrillo Flórez, *Op. cit. Democracia en Déficit*, p. 15.

decisiones que tome una administración; aquí es donde se abre la caja de Pandora porque el desempeño de las decisiones públicas es un problema complicado de resolver, no sólo por la dinámica electoral, en la que supuestamente se hacen evaluaciones retrospectivas de la gestión de gobierno y se decide la racionalidad de los votos, sino porque la evaluación de los gobiernos supone una pesada complejidad técnica que se traduce en percepciones y en temas específicos, como los de la evolución del desarrollo económico, empleo, salario y seguridad social, seguridad pública o impartición de justicia.

En las democracias es una realidad cotidiana el desbalance en la representación política, que se traduce en la decisión única del voto, frente a las decisiones múltiples del gobierno; es lo que algunos autores, como O'Donnell, refieren cuando dicen que el voto no alcanza para lograr que los gobiernos se comporten de acuerdo con sus ofertas, porque ese voto es un instrumento limitado. El límite se agudiza en países en donde las agencias autónomas de rendición de cuentas, los espacios de interfase de la relación entre Estado y sociedad y las instituciones propiamente democráticas no están consolidadas y pueden ser fácilmente vulneradas, o no cuentan con los instrumentos adecuados para cumplir sus funciones y no ser adornos de compañía moral en la complicada trama del arbitraje de intereses en una sociedad democrática.

Entre las definiciones de gobernabilidad que existen, hay dos aproximaciones útiles. Una es la perspectiva general, cercana a un tipo ideal weberiano que tiene que ver con esa "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".<sup>8</sup> Esta perspectiva apunta a tres elementos que determinan la eficacia y la legitimidad de un gobierno: el interés general, la democracia representativa y la participación ciudadana.<sup>9</sup> Se trata de una referencia que no sirve más allá de lo normativo.

La otra perspectiva sirve para vincular el problema con indicadores medibles de la forma de gobierno, y remite a tres esferas: *a) la política económica, el control inflacionario, la política fiscal, la honestidad, la eficiencia, la transparencia, la administración presupuestal y la capacidad de rendir cuentas; b) el manejo del conjunto social, la gestión de los intereses, la aplicación del derecho, la seguridad pública, el control del crimen organizado y la administración urbana, y c) un tercer espacio público, en el que aparece la relación del gobierno con la sociedad, la creación de los consensos, los diálogos y la vinculación entre Estado y sociedad civil.*<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Xabier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>10</sup> Véase Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, BID, Serie de Monografías 9, Washington, 1993, pp. 9-11 (Monografías, 9); y Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porruá/UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1998, p. 21.

Si tomamos esta última perspectiva de análisis empírico y tratamos de vincularla con el enfoque que desarrollamos anteriormente, podemos entender que la gobernabilidad puede ser una lógica política. Si comparamos cómo se ejercía la gobernabilidad hace dos o tres sexenios y cómo se da hoy en día, podemos ver que en el primer nivel, la aplicación de políticas públicas los contrapesos de la transparencia, de la rendición de cuentas y de la eficacia han logrado ubicarse como grandes retos, mientras que en el viejo régimen quizás la lógica de los resultados dominaba, porque la transparencia no era un tema destacado, a pesar de que la demanda social ya existía. En la gestión de los intereses y el manejo del conjunto social se puede señalar que existen algunos cambios que muestran, gracias a la ampliación del espacio de libertades, cómo se maneja el arbitraje de los intereses de un Estado que ya no tiene los controles (por eso muchos proyectos se desinflan); tampoco existe un instrumental fuerte para ir por otra vía, pero permanece una alta concentración de intereses y privilegios. En el tercer espacio es donde vemos que la lógica política de la gobernabilidad se encuentra más fallida, porque ya no se pueden construir acuerdos y consensos como en el viejo régimen, en las sombras de palacio, y porque los espacios públicos que hoy existen atraviesan por una fase de descomposición, ineficiencia y parálisis.

## Anotación final

Como señalé al principio, México ha estado lejano de una agenda reformadora que pueda llevar la consolidación del inicio democrático a algo más que elecciones competitidas, es decir, a una institucionalidad que vuelva sustentable, durable, a la democracia mexicana.

El problema más importante en términos de una agenda reformadora no se encuentra en el listado de temas, en donde casi todos son importantes y serían sujetos de una transformación, sino en las estrategias para llevar adelante este proceso de cambio institucional.

La situación estratégica, como una lógica para construir una agenda política reformadora necesita de una nueva correlación de fuerzas y de un proyecto de cambios que hoy no se ve en ninguno de los institutos políticos que compiten para ganar las elecciones del próximo 2 de julio. El orden de los factores sí puede cambiar el producto, es decir, las capacidades y desempeños del próximo gobierno y la formación de la nueva coalición gobernante pueden modificar el espacio y la situación estratégica de una agenda reformadora.

La democracia inicial de nuestro país está afectada por severos déficit institucionales que pueden trastocar la gobernabilidad, tanto por las amenazas ante los posibles cambios, como por la parálisis, el enfrentamiento y la incapacidad de resolver conflictos de intereses entre una dinámica que quiere una regresión o, en su versión más *light*, una simple conservación de privilegios frente a posibles cambios de una institucionalidad distinta que redistribuya no sólo el ingreso, sino que someta los intereses a un arbitraje transparente.

En suma, la agenda reformadora es una ilusión que se renueva en México de acuerdo con los calendarios sexenales y, más que un referente que permanece y tiene componentes y contenidos

La ilusión reformadora: ¿es un referente o una lógica política?

singulares, se trata de una lógica política que articula proyectos contextuales que dependen de las fuerzas y los desempeños que se logran conjugar en cada administración. En este sentido, la agenda reformadora obedece también a calendarios que calculan el momento propicio de los acontecimientos en una dinámica permanente de incertidumbre y certezas.



## La reforma que no fue y la democracia constitucional\*

Francisco Valdés Ugalde\*\*

A más de cinco años del inicio de la administración Fox la reforma de las instituciones del Estado no ha sido motivo de definición de una propuesta legislativa integral y coherente por parte del gobierno ni de los miembros del Congreso, ni de una estrategia visible para facilitarla ante las dificultades del gobierno dividido. El debate público de la reforma ha quedado sujeto a necesidades de coyuntura y evidencia la fragilidad de la gobernanza democrática.

El arribo de la democracia como régimen sustituto del presidencialismo de partido hegemónico está lejos de ser una realidad lograda. A las preocupaciones por la decadencia del modelo autoritario se ha agregado una sobrecarga de asuntos relacionados con la organización del poder y la forma y eficacia de las instituciones del Estado, que dificulta el cambio de formas institucionales que operan a contracorriente de la democracia. El creciente déficit de conformidad de los actores con las instituciones enrareció la atmósfera que era necesaria para dilucidarlas, haciendo crecer poco a poco los costos de la negociación política. Como suele ocurrir en situaciones de este tipo, la ausencia de una coordinación espontánea de los actores políticos relevantes, derivada de la no conformidad con los sistemas de reglas de toma de decisión, hace que ésta se dificulte, que la disputa en torno a su sentido y legitimidad crezca, hasta llegar a límites en los que la inducción del consenso para gobernar se tenga que lograr en forma *ad hoc*, caso por caso, ya que el sistema político no cuenta con la estructura de equilibrios que canalicen las decisiones hacia delante y coloquen la disputa en la perspectiva constructiva de la competencia entre alternativas.

Hacer posible la gobernanza democrática remite a una ardua tarea. Setenta años de gobiernos priistas, asentados en un sistema político presidencialista, con predominio casi total de un partido hegemónico, fueron esculpiendo un régimen político que subordinó el Estado de derecho al ejer-

\* Una versión anterior de este trabajo se publicó en la revista *Metapolítica*, núm. 30, julio-agosto de 2003. Se agradece a su editor la autorización para reproducirlo en esta obra.

\*\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

cicio del poder y con ello, a pesar de contar en su haber el periodo más consistente de crecimiento sostenido de la historia de México (1940-1982), se vulneró a la postre el desarrollo del país y las condiciones de vida de sus habitantes.<sup>1</sup>

No por casualidad, los últimos 20 años de la vida política se han destacado por la referencia continua de los actores políticos a los desajustes existentes y los cambios requeridos por la Constitución política. A medida que fueron haciendo su aparición y se han fortalecido nuevas alternativas políticas encarnadas en grupos, movimientos y partidos políticos, el modelo político organizado en torno al eje centralista del presidencialismo fue rindiendo beneficios decrecientes hasta desembocar en resultados subóptimos desde el punto de vista del mantenimiento de la estabilidad política y de la producción de toda clase de bienes públicos. De este modo concluyó el periodo de gobernanza autoritaria.

En las páginas que siguen sugiero algunas reflexiones sobre la necesidad y posibilidades de mejorar las condiciones de gobernanza democrática, con el objetivo central de establecer las bases de una *democracia constitucional*,<sup>2</sup> definiendo las reformas que deberían formar parte de un nuevo orden político y analizando las condiciones de posibilidad y consecuencias de su (no) realización para la calidad de la gobernanza democrática.

### ¿Cuáles son las reformas necesarias?

En relación con esta pregunta hay dos corrientes de respuesta, cada una de las cuales identifica problemas diferentes y soluciones distintas.

La primera apunta como principal problema a la ineficiencia del gobierno, originada en reglas inadecuadas del régimen político, y propone reformas que tiendan a garantizar el gobierno efectivo, la rapidez de las decisiones. Una vez hecho realidad el "sufragio efectivo" el desafío es el "gobierno efectivo".

La segunda pone en duda que el gobierno efectivo, así pensado, pueda ser efectivamente democrático. Por ello remite al concepto de democracia constitucional arriba mencionado. Se trata de una alternativa cualitativamente superior a las definiciones puramente procedimentales de democracia pues en ella "las concepciones de persona y sociedad son articuladas más completamente en la declaración pública de la Constitución y más claramente conectadas con los derechos básicos y las libertades que garantiza" (Rawls, 2001: 146).

La propuesta, en este caso identifica deficiencias en el funcionamiento democrático del Estado e impulsa reformas tendientes a garantizar la extensión de los derechos, la distribución del poder y la generación de mecanismos alternativos de fortalecimiento de la representación. Aquí, además del sufragio efectivo, se considera necesario un gobierno democrático efectivo, que solamente puede ser

<sup>1</sup> Para un desarrollo pormenorizado de este argumento véase Valdés, 2002.

<sup>2</sup> Concepto que se toma de John Rawls (2001). Ésta es, desde luego, la visión que asume este trabajo.

conseguido mediante una reforma del diseño de sus instituciones fundamentales que es, a su vez, condición *sine qua non* de la consolidación democrática.

Un cabal ejemplo de la primera línea de respuesta, es la propuesta realizada por el reconocido politólogo italiano Giovanni Sartori en el posfacio a la última edición de su *Ingeniería constitucional comparada* (2001): volver, con algunas modificaciones, a la letra de la Constitución de 1917.

Sartori propone, en esencia, cuatro reformas como solución a los problemas de diseño constitucional mexicanos, a las cuales subyace el logro de los objetivos anteriores. Éstas son: *a)* volver a la Constitución de 1917 para evitar inconsistencias, *b)* permitir la reelección consecutiva de los diputados, *c)* establecer una segunda vuelta electoral para la elección presidencial, y cerrar el paso a los partidos “no representativos”, y *d)* limitar y a la vez reforzar los poderes de la presidencia sobre el Congreso, mediante el veto presidencial sobre las decisiones legislativas. Si el principal problema actual para la efectividad del gobierno mexicano es el desequilibrio de la relación entre el presidente y el Congreso, la solución, dice Sartori, es generar los cambios necesarios para que dicha relación funcione eficazmente con un gobierno dividido o sin mayorías abrumadoras (Sartori, 2001: 225-237).

Para Sartori, las constituciones son instrumentos de gobierno antes que acuerdos políticos en torno a la justicia y al vínculo de ésta con la distribución del poder social mediante el Estado. Su objetivo es un gobierno efectivo y su principal indicador de éxito es la gobernabilidad del sistema. El politólogo italiano aduce que “las constituciones establecen la manera en que se crearán las normas; *no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas*” (Sartori, 2001: 217, las cursivas son nuestras). En rigor, su argumento se endereza contra quienes sostienen que las constituciones deben ser “programas” o caminos hacia el establecimiento de un estado o situación ideal final, a los cuales opone una visión de las constituciones como estructuras que *ordenan* el “*cómo*”; los individuos pueden seguir el camino que deseen hacia las finalidades que persiguen y no la finalidad misma. Sin embargo, al desarrollar este argumento, Sartori también arroja al niño con todo y el agua sucia de la bañera, al pasar por alto que las declaraciones de derechos fundamentales de las constituciones son ordenamientos de contenido, valor y pacto social, y no sólo descripciones de procedimientos válidos. El capítulo primero de la Constitución mexicana (“De las garantías individuales”) no puede asimilarse a disposiciones exclusivamente procedimentales. Lo mismo puede decirse de la Constitución de los Estados Unidos de América, que Sartori usa como ejemplo y cuyas 27 enmiendas han respondido en la más alta medida a la institucionalización de derechos de las personas que previamente no eran reconocidos. Ciertamente, los derechos fundamentales son límites impuestos al ejercicio de la autoridad (por ejemplo, imponer una religión forzosa), o a la libertad (por ejemplo, hacer esclavos a otros seres humanos) y, por consiguiente, procedimientos, indicaciones de lo que la autoridad o los particulares pueden o no hacer. Pero estos procedimientos difícilmente pueden ser comprendidos si no se las vincula con valores y principios *constitucionales* que se consideran inviolables.

La contraposición entre democracia procedural y democracia constitucional ha sido expuesta por Rawls al señalar que las diferencias de fondo entre ambas consiste en que para la primera no existen límites a lo que se puede legislar, mientras que en la segunda, los derechos fundamentales, definidos como tales en función de la concepción política de la justicia, son límites al derecho a legislar por parte de la soberanía (Rawls, 2001: 145).

Las reformas que propone Sartori son plausibles, pero solamente adquieren sentido democrático si se concilian con una concepción de la democracia que no se limite a lo exclusivamente procedural, es decir, que no deje de lado el problema de fondo de la justicia social, no como programa, sino como realidad efectiva.

Para la perspectiva de construcción de una democracia constitucional, en cambio, la opción es una revisión a fondo de la Constitución vigente, sin duda a la luz de la de 1917, con el propósito de adecuar el diseño institucional del régimen de gobierno pero no sólo de éste, sino también de la declaración de derechos y garantías y el sistema de justicia. Ambas adecuaciones deben sujetarse al objetivo de profundizar el proceso político democrático sin perder de vista la efectividad del gobierno. A diferencia de lo que propone Sartori, esta perspectiva asume que la democracia incluye entre sus dimensiones indispensables un componente esencial de justicia social, que es base y finalidad del acuerdo constitucional que le da origen.

Para hacer compatible la estructura constitucional con la democracia así entendida, es necesario reformar al menos los siguientes rubros.<sup>3</sup>

### La declaración de derechos y garantías

Sistematizar y explicitar el respeto irrestricto a los derechos humanos, la actualización de los derechos sociales y la incorporación de los denominados derechos de tercera generación. Esta revisión implica además una acuciosa reforma de las instituciones encargadas de hacer valer estos derechos y que aún mantienen una condición de subordinación a los intereses del poder a las que han sido sometidas durante largo tiempo.

### Equilibrio entre los poderes de la Unión y los de la federación

En primer lugar, establecer reglas que incentiven la cooperación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo para evitar las situaciones de empate que demoran medidas necesarias para el país.<sup>4</sup> En segundo

<sup>3</sup> Cada una de las siguientes propuestas de reforma constitucional implica cambios en la legislación secundaria que no pueden ser considerados aquí.

<sup>4</sup> La idea de un jefe de gabinete y el del perfeccionamiento del voto presidencial son dos posibilidades adecuadas en esta dirección. A la larga, ambas medidas inclinarían la balanza a favor de adoptar un régimen parlamentario o semiparlamentario, que constituiría una fórmula adecuada para solucionar los problemas de relación entre el Congreso y el presidente en un sistema que es a la vez pluripartidista y presidencial.

Francisco Valdés Ugalde

lugar, permitir la reelección consecutiva e indefinida de los legisladores de la Unión y devolver a las entidades federativas la facultad de decidir sobre esa alternativa en su ámbito territorial. Esta segunda medida daría a los ciudadanos pleno poder sobre la suerte de sus legisladores, que actualmente se deben más a sus dirigentes de partido con la secuela de irresponsabilidad, oportunismo y falta de profesionalismo que acarrea. En tercer lugar, mejorar la procuración de justicia distinguiendo con toda claridad la facultad de acusar de la de juzgar, actualmente traslapadas en la Constitución entre el Ministerio Público y el Poder Judicial. En cuarto lugar, reformar a este último en dos sentidos: fortalecerlo para reducir la injerencia de los otros poderes en su esfera exclusiva de decisión y separar de su ámbito la potestad de revisión de la constitucionalidad de los actos de autoridad para concentrarlos en un tribunal constitucional.<sup>5</sup>

### El federalismo

Otorgar a las legislaturas de los estados la facultad para darle a su entidad el régimen interior que más les convenga con las prescripciones de la Constitución Política como único límite, según lo dispone el artículo 40 constitucional y lo impiden, en contradicción con éste, los artículos 115 y 116, entre otros. Trasladar a dichas legislaturas las facultades que les ha usurpado el gobierno federal y reordenar las facultades de los tres órdenes de gobierno generando incentivos para la cooperación en ellos y entre ellos (en gran medida mediante reformas de fondo al Título V de la Constitución).

### La estructura político electoral

Formular reglas que favorezcan la consolidación de la autoridad electoral, la mejor inserción de los partidos políticos en todos los niveles de la vida pública y la ampliación de los canales de representación de la ciudadanía a través de la autorización de candidaturas independientes reguladas, esto es estableciendo requisitos precisos para su presentación. El objetivo en este terreno es triple. Por una parte se trataría de dar a la autoridad electoral una perspectiva de reforma institucional que reduzca su elevado costo ganando agilidad y sin perder eficacia. Por otra, ajustar el marco legal que regula a los partidos para su efectiva subordinación a la autoridad electoral y para que se expongan permanentemente a un adecuado nivel de competitividad que contrarreste la tendencia natural a convertirse en oligarquías con intereses propios distintos de los de la ciudadanía. Finalmente, y en consonancia con el punto anterior, se trataría de dar a la ciudadanía alternativas

<sup>5</sup> Por razones que no se ampliarán aquí, se sugiere esta medida en virtud de que las facultades constitucionales adjudicadas a la Corte en la actualidad han ido dando lugar a un doble problema: la conversión del Poder Judicial en un superpoder que puede virtualmente invadir las esferas de los otros y porque concentra indebidamente la facultad de juzgar en última instancia y la del control jurisdiccional en la misma institución, a saber, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

de acceso a los puestos de elección popular de forma independiente cuando los partidos fallen en su función representativa.

### **Las obligaciones económicas del Estado**

Éste es un ámbito particularmente desordenado, contradictorio y controversial en el texto constitucional. Se requiere formular reglas que combinen la garantía de una economía abierta con claridad en el cumplimiento de las obligaciones sociales y económicas del Estado que hoy está muy lejos de satisfacer. En particular, subsiste en este terreno el grave abandono por parte del Estado de su obligación de crear condiciones adecuadas para establecer un sistema económico y social de cooperación justo. Esta condición es requerida esencialmente por una concepción del Estado como democracia constitucional.

### **Los procedimientos de reforma constitucional**

Establecer reglas y procedimientos constitucionales que mejoren la legitimidad de las reformas a la Constitución y posibiliten el procesamiento eventual de un cambio de régimen político, derecho legítimo de la soberanía (artículo 39), que no está dotado de medios constitucionales ni legales. Para esto es necesario instituir el referendo como parte del mecanismo de reforma constitucional estipulado por el artículo 135, al que habría que agregar la especificación de cómo y bajo qué circunstancias se puede convocar a un nuevo Congreso Constituyente.

Si el problema es que el diseño constitucional vigente no garantiza una gobernanza democrática de calidad, la solución será revisar este diseño de tal manera que se garantice la vigencia de derechos y garantías fundamentales para todos los mexicanos, se distribuya el poder político y a su vez se incluyan mecanismos que incentiven la cooperación entre las instancias del poder legítimo con el fin de facilitar la toma de decisiones efectivas y a la vez encaminadas a establecer un orden justo.

A mi parecer éstos son los elementos esenciales para instituir una democracia constitucional que se pueda preciar de serlo. El siguiente problema son las posibilidades de conseguir la colaboración política necesaria para realizar una reforma como la planteada.

### **Las condiciones de posibilidad de estas reformas**

Los principales partidos políticos y los actores sociales relevantes han señalado la necesidad de reformas institucionales de envergadura; se trata de un denominador común en su discurso. Las propuestas difieren en el tipo y grado de las reformas necesarias, y son justamente estas diferencias las que se constituyen en un elemento paralizante, dada la ausencia de un proyecto de reforma que asuma desde el gobierno el liderazgo del cambio.

Esta parálisis resulta de resabios no superados de la herencia autoritaria, entre los que es notoria una tendencia a pretender alcanzar consensos totalizadores. Supeditar la reforma a acuerdos completos en todos los temas ha sido el mejor camino para hacer inviable la reforma. El pluralismo concomitante a los procesos políticos democráticos es, por definición, opuesto a este tipo de consensos totales que equivaldrían, precisamente, al fin de la política democrática, a la clausura de la posibilidad de cambio normativo a través de la discusión de las mejores opciones posibles cuando la dinámica social lo requiere.

Una opción frente a este consenso totalizador, es la búsqueda de un consenso sustantivo pero limitado. Consenso sobre las cuestiones fundamentales de principio en la reforma del Estado y las reglas para el procesamiento de los diferentes intereses sociales, antes que sobre cada uno de los temas de la vida política. El principio de la propuesta es a la vez el fundamento de la democracia constitucional: el cumplimiento de los derechos fundamentales y la obligación debidamente especificada de su cumplimiento en un contrato político que gravite alrededor de la justicia.

La posibilidad de este consenso remitirá en el fondo a las preferencias reales de cada uno de los actores relevantes. La lógica indica que, siendo la alternancia política un hecho posible gracias a las reglas vigentes del juego electoral, cada uno de los actores políticos debería tener interés en cooperar para lograr un diseño institucional más adecuado para la toma de decisiones. Pero este supuesto descansa en que todos los actores prefieran una ruptura pactada con el pasado autoritario.

Ahí está el problema. La ausencia de un consenso sustantivo limitado muestra tres características de los actores políticos. La primera es que, más allá de la confianza conseguida por los mecanismos electorales, no existe una idea compartida sobre los fundamentos de un buen gobierno democrático. La segunda, y más grave que la anterior, es que para algunos actores relevantes una reforma consonante con el principio de alternancia no es deseable sino que debe ser resistida con base en la ilusión (hay proyectos ilusorios que no por ello son irreales) de una restauración autoritaria. La tercera consiste en que las diferencias ideológicas reales o aparentes y de peso electoral entre las principales opciones políticas inducen en cada una de ellas la preferencia por condicionar el "cambio" a su eventual capacidad de hegemonizar el régimen, y dejan fuera de la agenda la posibilidad del compromiso entre fuerzas que no tienen (y probablemente no tendrán en el futuro cercano) mayoría absoluta ni constitucional.

A la disyuntiva entre consenso totalizador y consenso sustantivo limitado se suma la inmovilidad del gobierno y juntas explican por qué no se ha considerado la formulación de propuestas ni la implementación de mecanismos de reforma sencillos e incluyentes en el seno de los órganos decisarios del Estado, como propuso en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado: formar, con base en las facultades del Congreso, una comisión bicameral de diputados y senadores que en un plazo razonable llevara a cabo una revisión de la Carta Magna haciendo todas las consultas pertinentes con las legislaturas estatales y los grupos de interés y la sometiera a consideración del pleno del Congreso que, luego del debate correspondiente, procedería a procesarla en los términos del artículo

135 y, adicionado este último, la sometería a referendo (Muñoz Ledo, 2001: 167-169). Seguramente esta fórmula se antoja inviable en el momento actual, pero lo cierto es que no se intentó ésta ni alguna otra. De ahí que su plausibilidad subsista.

Como es evidente, se configuran dos opciones: el mantenimiento o en el mejor de los casos cambios ocasionales y erráticos a la Constitución, o una revisión a fondo que la adecue a los requerimientos de una democracia constitucional.

Visto así el problema, mantener conservadoramente un marco constitucional en muchos sentidos atrasado o transformarlo de manera minimalista, no es una acción que pueda redundar en cambios relevantes en la relación entre los actores, es decir, no cambiarán significativamente los términos del equilibrio político actual, débilmente democrático, para convertirlo en una verdadera gobernanza democrática. Funciona más o menos, es cierto, el mecanismo de acceso al poder a través de elecciones limpias y competitivas, pero el Estado no se va transformando en el sentido de profundizar las formas democráticas de toma de decisiones y la institucionalización del Estado de derecho.

En el mejor de los casos los cambios mínimos podrían derivar en una estructura de toma de decisiones más rápida (siguiendo la línea propuesta por Sartori) y, en el peor, se mantendrá el *status quo* de acceso democrático a los puestos de gobierno pero con falta de cooperación entre los poderes y parálisis recurrente del gobierno. En el primer caso tendremos, es cierto, un gobierno más efectivo, aunque no necesariamente de calidad más democrática. En el segundo, un gobierno paralizado, por ende un gobierno débil, y en el mediano plazo una gobernanza vulnerable que producirá rendimientos decrecientes a la legitimidad del sistema político.

Desde la perspectiva de una reforma del Estado de mayor envergadura como la que aquí se esboza, se tendría la posibilidad de institucionalizar una mejor gobernanza democrática. Esta institucionalización no solamente garantizaría y superaría el piso de la democracia electoral, sino que en la búsqueda de los equilibrios adecuados entre poderes del Estado, entre Estado y sociedad y entre Estado y economía, generaría los mecanismos para un gobierno actuante en una democracia constitucional consolidada.

## Reflexiones finales

La disyuntiva es clara. Gobernanza democrática débil o gobernanza democrática consolidada en un verdadero Estado de derecho. La primera se limita a la preservación conservadora de las instituciones vigentes, asumiendo implícitamente que es mejor cargar con las consecuencias de su mal diseño que hacer frente a un conflicto resultante de la voluntad de cambiarlas. En lo que esta opción no repara es en que ese mal diseño es y será, mientras dure, fuente permanente de desconfianza y conflicto y, por lo tanto, contrario a la gobernanza democrática.

La segunda opción abre una ventana a la renovación y a la consolidación de la democracia por vía de profundización, pero es improbable, por las razones expuestas, que la élite política esté a la altura de las circunstancias para asumirla.

Francisco Valdés Ugalde

Es evidente que la agenda máxima aquí esbozada puede no ser factible, tanto por las razones políticas expuestas, como por el volumen de problemas que implica su procesamiento político, además de impredecibles circunstancias.

En las condiciones actuales de paralización del cambio, una puerta de entrada para iniciar las reformas institucionales la constituyen privilegiadamente y en forma simultánea la reelección consecutiva e indefinida de diputados y senadores del Congreso de la Unión y el restablecimiento del derecho de las entidades federativas a decidir su régimen interno. Ambas potestades estaban inscritas en el texto constitucional de 1917, pero fueron usurpadas en 1933 por el abuelo del PRI, el Partido Nacional Revolucionario, bajo el predominio de Plutarco Elías Calles, para hacer posible la concentración del poder en la Presidencia que condujo al sistema presidencialista de partido hegemónico.

Estas dos reformas y sus consecuencias en términos de mejoría de la actuación de los legisladores y de federalismo real, podrían abrir el camino a las otras reformas sin las cuales, empero, no habrá verdadera democracia constitucional.

Desafortunadamente, hasta hoy puede observarse una tendencia clara a conducirse por la primera opción, limitando el cambio a un gradualismo minimalista en reformas puntuales, insuficientes y no pocas veces irrelevantes o retardatarias. Este hecho confirma que en el proceso de cambio político de México no se están cumpliendo tres de las condiciones centrales de la consolidación democrática. La primera es que las fuerzas que llegan al gobierno emprendan con éxito reformas del régimen que lo estructuren democráticamente, rompiendo con el pasado autoritario. La segunda es que el poder de los grupos autoritarios para convocar a una restauración se reduzca significativamente. La tercera es la presencia de una cultura cívica democrática sólida (Kohli, 1997).

En esa dirección la lentitud del cambio y la decisión de no tratar de inducirlo pueden dificultar el procesamiento de las exigencias sociales en aumento. El descontento resultante se va expresando en desconfianza y puede traducirse en convicción de que sería mejor volver atrás para encontrar en otra parte las respuestas que el "gobierno del cambio" no supo ofrecer.

## Bibliografía

- Kohli, Atul, 1997, "On sources of social and political conflicts in follower democracies", en Axel Hadenius, *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge University Press, pp. 71-80.
- Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), 2001, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM.
- Rawls, John (Erin Kelly, editor), 2001, *Justice as Fairness, a Restatement*, Belknap, Harvard.
- Sartori, Giovanni, 2001, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE.
- Valdés Ugalde, Francisco, 2002, "Soberanía, regla de reconocimiento y cambio constitucional en México", en Hugo A. Concha Cantú, *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 837-862.



## Las correcciones a la democracia representativa

Jaime Cárdenas\*

### Los problemas de la representación política

Nuestro país está en un proceso de tránsito a la democracia en el que las reglas y las instituciones electorales han jugado un papel fundamental.<sup>1</sup> Para un buen número de autores, la transición ya ha concluido y consideran que estamos en un proceso de consolidación democrática. Otros apuntan sobre todo a cómo construir una democracia de calidad. Lo que todos reconocen es que nuestro sistema institucional —reglas y principios— de convivencia política y social no responde a las exigencias de una democracia que permita la gobernabilidad y el respeto y garantía plena a los derechos fundamentales: civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. En otras palabras, el sistema institucional que construyó el viejo régimen durante 70 años debe desmontarse para permitir que la pluralidad social y política de nuestro país tenga un acomodo en nuevas estructuras institucionales.

Para cumplir ese propósito que tiene relación no sólo con la democracia, su construcción y calidad, es necesario, preguntarse si la democracia representativa tradicional es nuestro horizonte como sociedad. En los orígenes del sistema representativo se pensó que éste daba cabida a toda la sociedad, a partir de la selección de unos pocos miembros de cada uno de los grupos en que se consideraba dividida la sociedad, el sistema representativo permitía la plena representación de esos sectores. El problema hoy es que ese sistema ya no representa a muchísimos sectores sociales. Las sociedades contemporáneas son sociedades complejas, compuestas por una diversidad de grupos fundamentalmente heterogéneos. El sistema representativo ideado a fines del siglo XVIII es incapaz de abarcar *toda* la sociedad. El sistema institucional ha sido desbordado por la creciente complejidad de las sociedades actuales. En México, es muy claro que el sistema representativo no les da suficiente voz y voto a sectores como el de los pueblos indígenas, el de las mujeres, el de jóvenes, ni a *minorías* como los homosexuales.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Jaime Cárdenas, *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 2005. Especialmente véase la adenda, pp. 195-246.

El sistema representativo, por otra parte, tiene una falla de origen. Sus creadores buscaron desligar a los representantes de los representados. Pensemos en el discurso de 3 de noviembre de 1774 que Burke pronunció ante los electores de Bristol. Burke rechazó el mandato imperativo y negó que las mayorías influyeran en sus diputados porque éstos las atenderían y se despreocuparían por los intereses nacionales de carácter general.<sup>2</sup> En los Estados Unidos, en sus primeros años como país, es clarísima la reacción de la élite en contra de las elecciones anuales y las asambleas comunales (*town meetings*). En Latinoamérica, los liberales y conservadores, de los nuevos países independientes, se preocuparon por recortar los poderes de la ciudadanía y reafirmar las capacidades y facultades de la dirigencia;<sup>3</sup> por eso, se fortalecieron immensamente los poderes de los presidentes y se evitó al máximo el uso de cualquier mecanismo ciudadano para revocar mandatos.

La distancia inicial que se trazó en la formulación del sistema representativo entre representados y representantes se ha ido agrandando con el paso del tiempo. El término usado por Guillermo O'Donnell para referirse a las democracias latinoamericanas como democracias delegativas no es casual, pues las instituciones y mecanismos de rendición de cuentas horizontales fracasan, tanto los institucionales como los sociales.<sup>4</sup>

En cuanto al sistema de pesos y contrapesos que forma parte del sistema representativo y que fue ideado para impedir los excesos o abusos de un poder sobre el otro, ha significado, por ejemplo, en los Estados Unidos, un mecanismo que pretende asegurar que las leyes sean producto de *toda la sociedad*, es decir, no sólo de los sectores mayoritarios sino también de los minoritarios.<sup>5</sup> El sistema tiene un claro sentido defensivo, menos ligado con el ideal igualitario y más basado en el terror de lo que se concibe como la dinámica social natural. El costo que se hace pagar a las mayorías es alto, pues tienen que pactar leyes y decisiones con las minorías. Se podría decir que esos arreglos y pactos son valiosos porque se enriquece el proceso de toma de decisiones, pues distintos actores participan y deliberan hasta la conclusión del resultado. Sin embargo, ese proceso deliberativo no es tal en los hechos como ha demostrado Bernard Manin,<sup>6</sup> por distintas razones: el peso de la disciplina partidista, el hecho de que las decisiones más importantes no se adopten en sede parlamentaria sino extraparlamentaria,<sup>7</sup> la poca transparencia en el procesamiento de las decisiones y leyes,<sup>8</sup> el papel que juegan

<sup>2</sup> Edmund Burke, *Textos políticos*, FCE, México, 1984, pp. 311-314.

<sup>3</sup> Roberto Gargarella, "Ni política ni justicia: sobre los déficits de nuestro sistema institucional", ms.

<sup>4</sup> Guillermo O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1999. pp.159 y ss.

<sup>5</sup> James Madison, *El federalista*, FCE, México, 1987.

<sup>6</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 237-287.

<sup>7</sup> Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, estudio preliminar de Manuel Aragón, traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, 1990.

<sup>8</sup> El artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considera información reservada los expedientes judiciales o los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, y la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

los medios electrónicos que rompen con la centralidad de los poderes formales y que conducen las deliberaciones según los intereses de los dueños de esos medios,<sup>9</sup> el papel de los factores reales de poder como grandes empresarios –nacionales y trasnacionales– que se superponen a las instituciones y las vacían de contenido, pues en sedes diferentes de las del parlamento se deciden las grandes cuestiones nacionales.

El sistema de pesos y contrapesos ha conducido a una guerra armada y perpetua entre las distintas ramas del poder, carece de ímpetu deliberativo, produce opacidad y en los sistemas presidenciales, de manera más acusada que en los parlamentarios,<sup>10</sup> sabemos que cuando una cámara del congreso de cierta tendencia política, diferente de la otra cámara, o cuando el congreso es de un color y el ejecutivo es de otro, o cuando el legislativo es progresista y el judicial conservador, se producirán tensiones entre las ramas del poder, que generan o la guerra armada entre ellas o el congelamiento y parálisis institucional.

Si se supera el congelamiento o la parálisis, el fenómeno que se produce, es el de la negociación de la ley o de la decisión, no como un proceso deliberativo en donde imperen las mejores razones, sino como un proceso de toma y daca, de negociación de los contenidos de la ley para atender intereses privados o particulares, lo que los teóricos del derecho han llamado la contractualización de los contenidos de la ley.<sup>11</sup> Si los miembros del ejecutivo y la mayor parte de los miembros del Congreso provienen de un mismo partido, lo que se produce es que uno de los poderes –casi siempre el Congreso– se transforma en un apéndice del otro, con lo que las virtudes del sistema de pesos y contrapesos desaparece.

La finalidad del sistema de pesos y contrapesos que era la deliberación y el análisis de razones para que prevaleciera la mejor, ha quedado totalmente desvirtuada. Lo que impera es la colonización de factores reales de poder sobre las instituciones –partidos, medios, instancias de poder trasnacional o nacional– que se han adueñado de los poderes formales y de la esfera pública. En esas instancias, la deliberación sobre los asuntos de la sociedad se reducen a su mínima expresión, y las instituciones son una máscara o una correa de transmisión de decisiones y de intereses que están totalmente fuera del control ciudadano.

Ante tan crudo esquema, se han generado nuevos órganos diferentes de los tradicionales, para que adopten decisiones técnicas fuera del alcance de los partidos, medios y otras instancias de poder extrainstitucional. Esos órganos son los que se denominan en la doctrina órganos constitucionales autónomos,<sup>12</sup> que se supone pueden recuperar la finalidad deliberativa y racional que se ha perdido

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.

<sup>10</sup> Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1994, 2 vols.

<sup>11</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, Trotta, Madrid, 1995, pp. 36 y ss.

<sup>12</sup> Manuel García Pelayo, "El status del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, Madrid.

en las otras instancias. Entre esos órganos constitucionales autónomos, juegan un papel muy importante el Tribunal Constitucional, el Banco Central, los órganos electorales los órganos de derechos humanos. Pero ¿qué pasa cuando esos órganos son colonizados por los partidos o por otros intereses? ¿qué pasa si esos órganos no ganan la autonomía debida, o no deliberan en público y con el propósito de garantizar intereses ciudadanos?, ¿qué pasa si se transforman en mandarinatos?

De lo anterior queda en evidencia que el sistema representativo fracasa por múltiples razones, entre las que podemos destacar: *a)* es un sistema que no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad; *b)* es un sistema en donde los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; *c)* es un sistema que no ha servido para moderar el poder —el sistema de pesos y contrapesos— sino para que otros poderes al margen del Estado colonicen y privatice las instituciones; *d)* es un sistema que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia.

La discusión sobre cómo el sistema representativo ha fracasado y no es un horizonte deseable para nuestro país, por lo menos, en su diseño tradicional, pone sobre la mesa el debate sobre qué tipo de sistema democrático debe ser construido. Boaventura de Sousa Santos<sup>13</sup> ha entrado al debate desde el papel que juega el discurso de la globalización y la importación de la democracia representativa de los centros de dominación mundial al tercer mundo, sobre todo después de la aparición de la tercera ola democratizadora<sup>14</sup> ya que significó para muchos países, incluido México, el inicio de los procesos de transición a la democracia. Para Boaventura de Sousa Santos, la forma actual de la democracia representativa tiene su origen en la obra de Kelsen, quien la entendió como una suma de procedimientos al interior de los parlamentos, un proceso dialéctico dentro del relativismo moral para resolver diferencias y crear normas. Kelsen redujo los problemas de legitimidad a cuestiones de legalidad.<sup>15</sup> Schumpeter, Bobbio y Dahl, entre otros, desarrollaron los conceptos kelsenianos. Schumpeter entendió que la democracia era algo alejado de la soberanía popular: para él, la democracia es un método político, es decir, un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas.<sup>16</sup> Bobbio sostuvo que la democracia representativa es un conjunto de reglas para la formación de mayorías —igual peso de los votos, no distinciones económicas, sociales, religiosas en la constitución del electorado—.<sup>17</sup> Para Dahl la democracia es una poliarquía, en donde diferentes grupos compiten por el poder bajo ciertas reglas que permiten condiciones de equidad entre los contendientes e información adecuada para que los ciudadanos puedan optar por alguno de los grupos.<sup>18</sup> En estas concepciones y en otras parecidas a las anteriores, la democracia suele quedar reducida a las elecciones y ello trae

<sup>13</sup> Boaventura de Sousa Santos, (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2004, pp. 39 y ss.

<sup>14</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>15</sup> Hans Kelsen, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Debate, Madrid, 1988.

<sup>16</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, Nueva York, 1962, p. 269.

<sup>17</sup> Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Trotta, Madrid, 2003, pp. 459-460.

<sup>18</sup> Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.

aparejados muchos problemas, por ejemplo, el de si las elecciones agotan los procedimientos de autorización de gobernados a gobernantes y si los procedimientos representativos agotan la representación de las diferencias sociales.

Frente a las concepciones hegemónicas de la democracia representativa, existen propuestas no hegemónicas que ponen el acento en distintos temas: las potencialidades de la participación, la importancia de la publicidad, el reconocimiento de la deliberación, la rendición de cuentas horizontal tanto institucional como social, la posibilidad de contrarrestar el poder de los factores reales de poder que buscan excluirse del campo del derecho, la democracia interna y el control a los partidos, y otras muchas innovaciones institucionales que pretenden ampliar los espacios de la deliberación y participación ciudadana.

### Las potencialidades de la participación

Las potencialidades de la participación han sido estudiadas recientemente por Leonardo Avritzer y Boaventura de Sousa Santos en el contexto brasileño.<sup>19</sup> Para estos autores la Asamblea Constituyente en Brasil aumentó la influencia de distintos actores sociales en las instituciones políticas a través de nuevos arreglos participativos; el artículo 14 de la Constitución de 1988 de Brasil garantizó la iniciativa popular como iniciadora de procesos legislativos; el artículo 29 de esa ley fundamental requiere la participación de los representantes de asociaciones populares en el proceso de organización de las ciudades y otros artículos constitucionales demandan la participación de las asociaciones civiles en la aplicación de las políticas de salud y asistencia social. Santos y Avritzer insisten en cómo el presupuesto participativo adquirió preeminencia y cómo la participación es parte de una herencia común del proceso democratizador que llevó a actores sociales democráticos, especialmente aquellos oriundos del movimiento comunitario, a disputarse el significado del término participación y cómo en el caso de la ciudad de Porto Alegre esa disputa se articuló con la apertura de espacios reales de participación política. El presupuesto participativo de Porto Alegre y de otras ciudades brasileñas surgió con esa intención y según Boaventura de Sousa Santos se manifiesta en tres de sus características principales: 1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias; 2) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas de internación; y 3) colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilidad de las decisiones y reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental y con respecto a los límites financieros.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> B. de S. Santos, "Presupuesto participativo en Puerto Alegre: para una democracia redistributiva", en *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, pp. 391-486; Leonardo Avritzer, "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil", en *ibid.*, pp. 487-518.

<sup>20</sup> Existen no obstante críticas al presupuesto participativo. Recientemente, el sábado 29 de enero de 2005, el diario *El País* publicó un reportaje en donde se señala que sólo 5% de los habitantes de Porto Alegre toma parte en las asambleas ciu-

Además de las formas anteriores de participación, existen los mecanismos tradicionales de democracia semidirecta que a nivel federal en México no han querido ser aprobados y llevados a la Constitución y a las leyes federales. Instituciones como el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la revocación de mandato, entre otras, proveerían las válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitarían el control de los funcionarios corruptos, y, lo más importante, permitirían que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas.<sup>21</sup>

Estas propuestas tienen el propósito de no excluir la participación ciudadana bajo ninguna forma y no privilegiar la participación de los ciudadanos sólo a través de los partidos. Entraña incorporar a la legislación la figura de la candidatura independiente, el establecimiento de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato, además del fomento a todo tipo de organizaciones ciudadanas. Todos esos mecanismos son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción de movilidad de élites políticas y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.

Dentro del debate sobre la calidad de la democracia, Leonardo Morlino señala que una democracia es de calidad cuando:

Primero. Presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es por tanto y ante todo un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos, cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil [...] Segundo, una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad. Tercero, en una buena democracia los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.<sup>22</sup>

Las características de la calidad democrática tienen que ver con correcciones muy importantes a la democracia representativa porque ésta es insuficiente. Una de las principales correcciones consiste en la amplia participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

dadanas que han hecho famosa a esa ciudad por haber originado el presupuesto participativo. Véase Francisco Peregil, "El mito del presupuesto participativo", *El País*, sábado 29 de enero de 2005, p. 12.

<sup>21</sup> Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge University Press, 1989, pp. 126-127 y 225-226. Véase Martín Krause, y Margarita Molteni (coords.), *Democracia directa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997.

<sup>22</sup> Leonardo Morlino, "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", *Metapolítica*, México, enero-febrero de 2005, pp. 38 y 39.

Si no corregimos lo que en América Latina se denomina democracias delegativas no tendremos democracias de calidad, pues aunque las *democracias* delegativas lleven a cabo elecciones relativamente limpias, los partidos, el parlamento y la prensa gocen de libertad, y las cortes bloquen políticas anticonstitucionales, en la práctica los ciudadanos no son tratados como personas, delegan a otros para tomar decisiones en su nombre y salvo el momento en que votan, después no tienen oportunidad de verificar y evaluar la labor de sus gobernantes una vez electos, y si además, los órganos que deben realizar el control horizontal no funcionan debidamente, habrá una deslegitimación del sistema.<sup>23</sup>

En la tarea de potenciación de la participación, algunos órganos y poderes del Estado pueden jugar un papel fundamental. Uno de ellos es el poder judicial, donde la potenciación de la participación no sólo propiciará una democracia de mejor calidad sino que legitimará a esa instancia tan devaluada ante los ojos de la sociedad. En otro trabajo<sup>24</sup> me preguntaba qué poder judicial es legítimo y decía que esa pregunta la podríamos contestar en el sentido de Perelman o de Habermas, y señalaba que el poder judicial es legítimo si se dirige al auditorio universal,<sup>25</sup> y se dirige a ese auditorio cuando a través de sus decisiones promueve los canales de democracia participativa y deliberativa, es decir, establece la sociedad abierta y tolerante cuando es un instrumento de control del poder en el sentido expuesto por Dominique Rousseau,<sup>26</sup> cuando se coloca en el plano de la defensa de las minorías a fin de darles voz y participación en el debate público, cuando hace posible que las precondiciones de la democracia: libertad de expresión, derecho a la información, reunión, manifestación, se expandan e irradién en los ámbitos jurídicos y privados de la sociedad y el Estado, cuando realiza con eficacia la tutela judicial, la protección judicial y permite el acceso real a la justicia, sin que los obstáculos procesales o materiales impidan que marginados, minorías o sectores sociales relevantes acudan a las instancias judiciales en demanda de justicia, y cuando se orienta a la protección de los derechos humanos en el sentido de consolidar una Constitución normativa. Entre otras cosas, el poder judicial debería: modificar los vetustos criterios de la legitimación procesal activa; abrir la jurisdicción a las acciones colectivas y protección de intereses difusos; reformular los anquilosados criterios de interés jurídico; incorporar al proceso sectores minoritarios a través de la figura del *amicus curiae*,<sup>27</sup> incorporar nuevas instituciones procesales para garantizar la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales; que la garantía de la tutela judicial efectiva y la protección judicial sea la norma orientadora en todas las decisiones del poder judicial; promover un cambio en la cultura jurídica en donde

<sup>23</sup> Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, núm. 1, 1994.

<sup>24</sup> Jaime Cárdenas, *La argumentación como derecho*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, capítulo 5.

<sup>25</sup> Chaim Perelman y Lucie Olbricht-Tyteca, *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*, Gredos, Madrid, 1989, pp. 742 y ss. Jürgen Habermas, *Ciencia moral y acción comunicativa*, Península, Barcelona, 1985.

<sup>26</sup> Dominique Rousseau, *La justicia constitucional en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 106-107.

<sup>27</sup> Víctor Bazán, "El *amicus curiae* en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el derecho argentino", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 12, enero-junio de 2005, UNAM, pp. 29-71.

el juez no se asuma como burócrata pasivo sino como un activo defensor de la Constitución y los derechos humanos; y que el poder judicial y el juez constitucional se conciban como controladores del poder y pasen a ponerse del lado de la sociedad y de los derechos y no de las instancias de autoridad, ya sean públicas o privadas. En pocas palabras y en boca de Dominique Rousseau,<sup>28</sup> se trataría de que el poder judicial y la justicia constitucional sean un instrumento de control del gobernado al gobernante fuera de los momentos electorales; para ello, es obvio que el poder judicial debe ampliar su independencia, transparencia, capacidad de deliberación más allá de lo que hace cualquier otro poder u órgano del Estado en virtud principalmente de su falta de legitimidad democrática.<sup>29</sup>

## La importancia de la publicidad

La publicidad de los actos de poder no es un dato marginal o secundario a la democracia y al Estado de derecho. Desde antiguo se ha destacado la importancia de la publicidad. Norberto Bobbio nos recuerda<sup>30</sup> que el secreto ha sido considerado durante siglos la esencia del arte de gobernar y que teorías políticas como la de la "razón de Estado" versa sobre las formas, las circunstancias y las razones del ocultamiento. Tácito utilizó la expresión arcana imperio para referirse a los secretos del poder. Elias Canetti en *Masa y poder* señala que el secreto ocupa la médula del poder y que el poderoso tiene las llaves de todo el conjunto de secretos y se siente amenazado si lo confía por entero a otro. En la literatura (Orwell, Zinoviev), en la filosofía (Foucault), en la administración y política (Bentham), el secreto es no sólo un gran tema a discutir sino que pone en cuestión —en el terreno democrático— cuánto puede haber de democracia en un sistema que no transparenta sus acciones u omisiones. El derecho de acceso a la información al poder es un asunto central, clave, nodal en las democracias. El ciudadano no sólo debe informarse para después decidir sino que debe informarse para vigilar al representante. La publicidad une al representante con el representado.

Como nos recuerdan los principios de la organización no gubernamental, (artículo 19), en swahili, gobierno significa "secreto feroz" y, como lo ha desarrollado brillantemente Amartya Sen,<sup>31</sup> los malos gobiernos necesitan el secreto para sobrevivir, pues permite que se perpetúen la inefficiencia, el despilfarro y la corrupción, porque nunca se ha producido una hambruna grave en un país del tercer mundo con prensa libre. El secreto es un elemento de gobiernos no democráticos y con razón Kant en *La paz perpetua*<sup>32</sup> cuestionó y condenó el secreto en los actos de gobierno y consideró la publicidad

<sup>28</sup> Dominique Rousseau, *op. cit.*, pp. 92 y ss.

<sup>29</sup> Michele Taruffo, "Jueces y política: de la subordinación a la dialéctica", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 22, abril de 2005, México, ITAM, pp. 9-18.

<sup>30</sup> Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 431 y ss.

<sup>31</sup> Amartya Sen, "¿Puede la democracia impedir las hambrunas?", *Revista Etcétera*, núm. 3, febrero de 1993, México.

<sup>32</sup> Immanuel Kant, *La paz perpetua*, "De la armonía de la política con la moral según el concepto trascendental de derecho público", traducción de Joaquín Abellán, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 61 y 62. La cita textual es "Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados".

como un imperativo categórico que formuló de la siguiente manera: "Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas si su máxima no admite la publicidad". La literatura jurídica está llena de críticas al secreto. Carl Schmitt señaló en su crítica al parlamentarismo que un parlamento tiene carácter representativo sólo en tanto existe la creencia de que su actividad propia está en publicidad.<sup>33</sup> Hans Kelsen, como lo recuerda Garzón Valdés,<sup>34</sup> señalaba que:

La tendencia a la claridad es específicamente democrática y cuando se afirma a la ligera que en la democracia son más frecuentes que en la autocracia ciertos inconvenientes políticos, especialmente inmoralidades y corrupciones, se emite un juicio demasiado superficial o malevolo de esta forma política, ya que dichos inconvenientes se dan lo mismo en la autocracia, con la sola diferencia de que pasan inadvertidos por imperar en ella el principio opuesto a la publicidad. En lugar de claridad, impone en la autocracia la tendencia a ocultar: ausencia de medios de control —que no servirían más que para poner frenos a la acción del Estado— y nada de publicidad, sino el empeño de mantener el temor y robustecer la disciplina de los funcionarios y la obediencia de los súbditos, en interés de la autoridad del Estado.

Konrad Hesse también precisa que la democracia vive de la publicidad del proceso político y que las elecciones y votaciones pueden cumplir la función que les corresponde sólo si el ciudadano está en condiciones de formarse un juicio sobre las cuestiones que hay que decidir y si con respecto al desempeño de las funciones por parte de los dirigentes políticos sabe lo suficiente como para poder prestarles su aprobación o rechazarlos.<sup>35</sup>

El principio de publicidad exige un grado máximo de realización; en la terminología de Alexy, bien podemos hablar de un "mandato de optimización"<sup>36</sup> y como dice bien Garzón Valdés, el mandato de accesibilidad se refiere no sólo a la publicación de las medidas legales, administrativas y judiciales, sino al acceso al procedimiento que precedió a la promulgación o dictado de estas medidas.<sup>37</sup> Este último asunto es fundamental para que el ciudadano controle al gobernante; desgraciadamente en nuestro sistema jurídico la ley veda la posibilidad de conocer las modalidades y circunstancias del procedimiento cuando éste se produce antes de la decisión. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala en su artículo 14 que es información reservada la relacionada con procedimientos.

En los casos de corrupción política grave, conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox, la falta de publicidad durante los procedimientos de la autoridad electoral impidió que elementos funda-

<sup>33</sup> Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 47-50.

<sup>34</sup> Ernesto Garzón Valdés, "El principio de publicidad: problemas éticos y jurídicos", Doxa, núm. 14, 1993, Alicante, pp. 77-95.

<sup>35</sup> Konrad Hesse, *Escritos de derecho constitucional*, 2a. ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 1-29.

<sup>36</sup> Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

<sup>37</sup> E. Garzón Valdés, "El principio de publicidad: problemas éticos y jurídicos", Doxa, núm. 14, 1993, Alicant, p. 82.

mentales de la investigación quedaran sin investigar. En el caso Pemex no se investigó plenamente la posible simulación en el llamado sorteo Milenio Millonario y el manejo financiero de las asociaciones civiles Nuevo Impulso e Impulso Democrático. Tampoco quedó acreditado en la investigación del Instituto Federal Electoral, por falta de investigación, el posible desvío de recursos públicos de Petróleos Mexicanos al Partido Revolucionario Institucional, ni se determinaron las posibles violaciones a los topes de gastos de campaña; no quedó demostrado que el Sindicato Petrolero fuese una organización adherente al Partido Revolucionario Institucional ni se analizó la violación a los topes por aportaciones de simpatizantes, ni se sancionó por aportaciones de simpatizantes no reportadas, entre otras cuestiones pendientes debido a la carencia de exhaustividad en las investigaciones.

En Amigos de Fox los principales defectos de la investigación consistieron en que no existió una investigación adecuada de los recursos del financiamiento paralelo provenientes del extranjero; de la participación de Vicente Fox Quesada en los hechos relativos al financiamiento paralelo; de la participación de miembros del Partido Acción Nacional en el financiamiento paralelo; de un anónimo que llegó a la oficina del consejero electoral Jaime Cárdenas el día 9 de junio de 2003; de la empresa belga Dehydration Technologies Belgium; de la posible conexión entre el Instituto Internacional de Finanzas León, S. C., el Senado y la empresa Medios Masivos Mexicanos, S. A. de C. V.; de los recursos no identificados; de la transferencia de 85 000 dólares de Valeria Korrodi Ordaz a Carlota Robinson; de los supuestos siete millones de pesos de gastos personales de Carlota Robinson, entre otras importantes insuficiencias investigativas que dejaron en la impunidad conductas ilegales que vinculaban a los más importantes empresarios de este país con la campaña de Vicente Fox.<sup>38</sup> La publicidad en los procedimientos judiciales y administrativos es un arma poderosísima para inhibir la corrupción en la vida pública. Mientras no exista publicidad en los procedimientos administrativos y políticos habrá posibilidades de presionar a la autoridad y lograr que ésta no desarrolle investigaciones fundamentales. Más importante que la publicidad de la decisión es la publicidad del procedimiento.<sup>39</sup>

La construcción de la democracia en México podría analizarse desde la lucha por derribar secretos. En nuestro país un buen número de asuntos han quedado en el secreto: el conocimiento pleno de lo acontecido en 1968 y en 1971; los resultados electorales de 1988, pues la ley estableció la destrucción de las boletas electorales de ese año; los beneficiados del Fobaproa y su relación con el poder, en otras palabras, el vínculo entre poder y dinero; las políticas económicas y sociales que rigen en el país, impuestas por centros de decisión internacional; la lucha en contra de la corrupción en la política; los casos Pemex y Amigos de Fox, con dificultad de ser resueltos gracias a secretos legales como el

<sup>38</sup> Jaime Cárdenas, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, UNAM, México, 2004, pp. 59 y ss.

<sup>39</sup> Durante algunos meses de 2004, fui parte de la Comisión Anticorrupción del Partido de la Revolución Democrática, pero el 23 de noviembre de 2004 renuncié, entre otras razones, por la falta de transparencia en los procedimientos de la Comisión. En 2005 la citada Comisión dio a conocer el informe de sus resultados y, aunque algunos de ellos fueron importantes, se debe advertir que no se llegó al fondo en las investigaciones principales, seguramente porque faltó transparencia en los procedimientos.

fiscal, el bancario, el ministerial y de la cuenta pública; el conocimiento de los autores intelectuales de masacres como la de Aguas Blancas y Acteal; el uso de los tipos penales y la represión punitiva para quien desvela secretos como le ocurrió a Eduardo Fernández, ex presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la persecución a periodistas de distintos medios, principalmente de *La Jornada*, por desvelar el Pemexgate, etcétera.

Luchar contra la cultura de los secretos es fundamental en la construcción de la democracia y en la lucha contra la corrupción, para ello se debe empezar por reformar la insuficiente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Estas reformas deben comprender la autonomía plena del órgano que garantiza el acceso a la información (el IFAI) para que no permanezca dentro de la órbita del Ejecutivo, como hasta ahora: reducir el número de causales de información reservada (sobre todo en materia de procedimientos administrativos y judiciales; en relación con responsabilidades de servidores públicos; la que contiene las opiniones, recomendaciones y puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos e información que por disposición de la ley se considera reservada o secreta); incluir como sujetos obligados de la ley a los partidos, organizaciones empresariales, sindicatos, iglesias y otros factores reales de poder relevantes; hacer de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, una ley para todos los órganos y poderes del Estado y no sólo para la administración pública federal; orientar la ley por los principios de la organización no gubernamental (artículo 19), principalmente el de máxima revelación; obligar a todos los órganos de composición colegiada del Estado y en todos los niveles de autoridad a la plena publicidad; garantizar que cualquier procedimiento de fiscalización en donde estén involucrados recursos públicos sea público; designar a los titulares del Instituto Federal de Acceso a la Información con plena participación de la sociedad arrancándole al Senado y/o al Ejecutivo la designación. Éstos, entre otros temas, deben modificarse de la actual ley, pues ésta no ha cumplido cabalmente sus finalidades, y en ocasiones se utiliza para bloquear la información.

## El reconocimiento de la deliberación

La deliberación de los asuntos públicos es un elemento fundamental de una democracia avanzada. Como dice Joshua Cohen, la democracia deliberativa implica un marco de condiciones sociales e institucionales que facilita la discusión libre entre ciudadanos iguales y provee condiciones favorables para la participación, asociación y la expresión.<sup>40</sup> La democracia deliberativa demanda que la autorización para ejercer el poder sea la consecuencia de una permanente discusión, mediante el establecimiento de un esquema de disposiciones que garantizan la responsabilidad y la rendición de cuentas ante los ciudadanos por parte de quienes ejercen el poder público, no sólo a través de las elecciones, aunque también de esa manera, sino con procedimientos amplios de publicidad de los asuntos

<sup>40</sup> Joshua Cohen, "Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa", *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000, p. 29.

públicos, supervisión al trabajo de las legislaturas y de otros poderes y órganos del Estado por parte de los ciudadanos.

En el esquema de democracia deliberativa se advierte que la democracia no se limita únicamente al proceso de agregación política por el voto y las elecciones, sino que implica un proceso público de deliberación que disputa con el sistema político las prerrogativas de la decisión política.<sup>41</sup> A través de esa disputa se pretende ampliar la práctica democrática.

¿De dónde nace el esquema deliberativo? En su versión contemporánea de la obra de Habermas, que elaboró el importantísimo concepto de esfera pública.<sup>42</sup> Ese ámbito llamado esfera pública, es un lugar para la libre interacción de grupos, asociaciones y movimientos sociales; dicha esfera supone la posibilidad de una relación crítico-argumentativa con la política. Para que funcione la democracia deliberativa se requieren varias condiciones o presupuestos, éstos son: *a)* los procesos de deliberación se realizan de forma argumentativa, o sea, a través del intercambio regulado de informaciones y razones entre pares que introducen y examinan críticamente propuestas; *b)* las deliberaciones son inclusivas y públicas, nadie en principio debe ser excluido, todos aquellos que posiblemente sean afectados por las decisiones tienen la misma oportunidad para entrar y tomar parte en ellas; *c)* las deliberaciones están libres de cualquier coerción externa, los participantes son soberanos en la medida en que se encuentran vinculados con los presupuestos de la comunicación y con las reglas procedimentales de la argumentación; *d)* las deliberaciones están libres de cualquier coerción interna capaz de afectar la igualdad de los participantes, cada uno de ellos tiene la misma oportunidad de ser oído, de introducir tópicos, de hacer contribuciones, de sugerir y criticar propuestas; *e)* las deliberaciones objetivan, en general, un acuerdo racionalmente motivado y pueden ser, en principio, desarrolladas sin restricciones o retomadas en cualquier momento; *f)* las deliberaciones políticas deben concluirse contrastando la decisión de la mayoría y ésta justifica el presupuesto de que la opinión falible de la mayoría puede ser considerada una base razonable para una práctica común hasta que la minoría convenga a la mayoría de lo contrario; *g)* las deliberaciones políticas abarcan todos los asuntos posibles de regulación, en particular aquellas cuestiones relevantes, teniendo en cuenta el interés igual de todos, y *h)* las deliberaciones políticas se extienden también a la interpretación de necesidades y la transformación de preferencias y enfoques prepolíticos.

En el caso de Nino, la insistencia en la deliberación es más evidente. Nino dice que la verdad moral se constituye por la satisfacción de presupuestos formales o procesales de una práctica discursiva dirigida a lograr cooperación, evitar conflictos, y la discusión y la decisión intersubjetiva constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no sólo incrementa el conocimiento que uno

<sup>41</sup> Leonardo Avritzer, "Teoría democrática, esfera pública y deliberación", *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000, p. 86.

<sup>42</sup> Jürgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 363 y ss.

posee, sino que además detecta defectos en el razonamiento, y ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que a través de la reflexión individual alguien pueda tener acceso al conocimiento de soluciones concretas, aunque debe admitirse que este método es mucho menos confiable que el colectivo, debido a la dificultad de permanecer fiel a la representación de los intereses de otros y ser imparcial.<sup>43</sup>

El sistema representativo no responde a un esquema deliberativo,<sup>44</sup> por eso Habermas, propuso el modelo deliberativo mediante los presupuestos arriba señalados y la definición de la política deliberativa a través de dos vías: la formación de la voluntad democráticamente constituida en espacios institucionales y la construcción de la opinión informal en espacios extraístitucionales. Según Habermas, a partir de la interrelación entre esos dos espacios es que se encuentra la posibilidad de un gobierno legítimo,<sup>45</sup> en lo que desde luego estamos de acuerdo.

### **Los mecanismos de rendición de cuentas horizontales: institucionales y sociales**

No nos vamos a referir aquí a la importancia de los mecanismos de control vertical del poder de carácter electoral que en buena medida definen la democracia representativa liberal y tradicional, y que en México muchos de ellos son muy débiles.<sup>46</sup> Además el papel de las elecciones como mecanismo de *accountability* política ha sido cuestionado por muchos autores,<sup>47</sup> pues los sistemas electorales tienen limitaciones que impiden que los representantes se responsabilicen por sus actos, por ejemplo, cómo controlar que el representante cumpla sus programas de campaña, cómo mantener la constante supervisión de los actos de gobierno, legislativos, judiciales, sin una vigilancia continua. El control de vez en vez, que se realiza en cada periodo electoral es claramente débil e insuficiente. ¿Qué pasa con los momentos interelectorales?

El mecanismo de control vertical es deficiente por sus propias características. ¿Qué podemos decir respecto a los mecanismos de control institucional que realizan otros poderes y órganos del Estado? Que también son débiles e insuficientes, de ahí la categoría política acuñada por O'Donnell de democracia delegativa. ¿Por qué son débiles? No sólo por problemas de diseño: falta de autonomía de

<sup>43</sup> Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997, (Filosofía del Derecho), pp. 154-198.

<sup>44</sup> Antonio Porras Nadales, *Representación y democracia avanzada* (Cuadernos y Debates, 50), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

<sup>45</sup> Jürgen Habermas, *op. cit.* pp. 407 y ss.

<sup>46</sup> Los órganos electorales y el sistema electoral mexicano se han transformado; sin embargo, subsiste un buen número de deficiencias en los mismos de los que hemos dado detalle en otros trabajos. Véase Jaime Cárdenas, "Adenda", en *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a ed., UNAM, México, 2005, pp. 195-246.

<sup>47</sup> Adam Przeworski, Susan C. Stokes, y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, 1999.

estos órganos, de atribuciones, de transparencia y publicidad de sus actos internos, sino porque aún en democracias avanzadas, las autoridades y actores políticos no siempre respetan las reglas establecidas y las propias instituciones.

La solución está en el peso de los controles horizontales de carácter social que deben ser impulsados. El control social al poder está en las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y medios de comunicación alternativos no hegemónicos. La *accountability* social puede ejercerse entre elecciones, no depende de calendarios fijos, se puede activar para dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares.

De lo dicho es obvio que los mecanismos de *accountability* social deben promoverse y ampliarse. Por eso, es tan importante que en el sistema jurídico se abran los cauces para los mecanismos de democracia directa, protección de intereses difusos y derechos colectivos, candidaturas independientes y la figura del *amicus curiae*. Es decir, las vías de las denuncias y los reclamos por vía legal o electoral deben estar totalmente disponibles para los ciudadanos, sin que exista interés jurídico específico.<sup>48</sup>

La *accountability* social tiene también forma de expresarse a través de la movilización social. Aquí los actores sociales organizados son capaces de centrar la atención pública en un problema o reclamo particular —como las marchas en la ciudad de México durante 2004 exigiendo seguridad pública— relacionado con o percibido como actos incorrectos del gobierno. La movilización social puede ser una estrategia para exigir *accountability* legal o como mecanismo de resistencia o desobediencia civil<sup>49</sup> que tiene como propósito señalar injusticias en el sistema normativo o institucional por la vía pacífica para exigir el cambio de un estado de cosas. En México, la movilización social de Alianza Cívica fue muy importante para luchar en contra del fraude electoral en los años ochenta.

Otros mecanismos de la *accountability* social implican la estrategia mediática. La visibilidad impone costos de reputación a los agentes públicos que tienen que proteger su prestigio para mantenerse en el cargo y puede ser activada por periodistas individuales —recordamos en México a Francisco Huerta y su periodismo civil—, por empresas de medios o por ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil. Sería muy importante que las organizaciones no gubernamentales dispusieran de tiempos oficiales o del Estado para ejercer la función de crítica mediática a las instituciones, programas o funcionarios públicos. Igualmente, es necesario desarrollar el periodismo de investigación para sacar a la luz abusos y actos de corrupción. En Brasil, la salida del gobierno del ex presidente Collor de Melo, o la de Fujimori en Perú se originaron a consecuencia de la denuncia en medios. En México, el caso de los videoescándalos del PRD y su exposición en medios ha afectado carreras políticas como las de René Bejarano o Gustavo Ponce, lo que no ha ocurrido con otros escándalos de corrupción como los relacionados con Amigos de Fox o el caso Pemex.

<sup>48</sup> Jaime Cárdenas, *La argumentación como derecho*, UNAM, México, 2005, pp. 194-199.

<sup>49</sup> Jorge F. Malem Sena, *Concepto y justificación de la desobediencia civil*, Ariel Derecho, Barcelona, 1998.

## Contraerrestar el poder de los factores reales de poder que colonizan el Estado y se excluyen del derecho

Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. El Estado de nuestros días y sus instituciones han sido apropiadas por los partidos como analizaremos más adelante. Pero también los medios de comunicación determinan el funcionamiento del Estado y no se diga del papel de la empresa, nacional o trasnacional, o de los grupos del crimen organizado que se colocan por encima y vulneran al Estado. En otras palabras, la democracia y la lucha contra la corrupción se enfrentan a enemigos que no siempre es fácil combatir porque se encuentran al margen de las instituciones, aunque al mismo tiempo las usan para su provecho. En cualquier análisis sobre la democracia es muy conveniente saber quién está detrás pervirtiendo el funcionamiento social y el de las instituciones.

La globalización, sin duda, tiene impactos en el Estado y en la sociedad. Cualquier propuesta de superación de la democracia representativa debe entenderse con los parámetros de la globalización. El profundo cambio histórico que caracteriza a la globalización puede definirse con un solo rasgo: ha logrado someter a la sociedad, al derecho y al Estado, a los intereses del mercado y del gran capital. Mercantilizar todo tiene como resultado la destrucción de los cimientos de nociones como interés general o interés común, ideas que se construyeron frente al individualismo posesivo. La dictadura de los mercados, la circulación de los capitales en provecho de los intereses del capitalismo especulativo, parecen decírnos que el mercado dicta todo, gobierna todo, engloba todo.<sup>50</sup>

Detrás de la globalización se afirma el poder creciente de las empresas financieras en detrimento de los Estados, salvo en Estados Unidos, donde la articulación entre poder financiero mundial y poder político nacional es muy fuerte. Aunque cabe decir que estas empresas no están exentas de llegar a la quiebra como sucedió con la empresa energética Enron. El pensamiento único de la globalización postula que el capitalismo financiero sería una inmensa esperanza de progreso para todos, y en particular para los países del tercer mundo. Las cifras ilustran el crecimiento de las desigualdades y cómo la brecha de desigualdad entre ricos y pobres es mayor, al igual que entre los países ricos y pobres.

Las instituciones de la globalización no son democráticas —el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial de Comercio—. El desmantelamiento de las soberanías se ha hecho bajo la presión de estas estructuras tecnocráticas creadas por algunos gobiernos por encima de sus constituciones nacionales. La única ley que prevalece es la ley del mercado y la del más fuerte.

<sup>50</sup> Sami Nair, "Mundialización, interés general y civilización", *Claves de Razón Práctica*, núm. 124, julio-agosto de 2002, Madrid, pp. 12-18. También véase: David Held, "¿Hay que regular la globalización? La reinvenCIÓN de la política", *Claves de Razón Práctica*, núm. 99, enero-febrero de 2000, México, pp. 4-11.

¿Qué soluciones se pueden utilizar para enfrentar la perversidad de la globalización? Entre las soluciones que se proponen mencionamos las siguientes:<sup>51</sup>

1. Preservar al Estado, la instancia reguladora superior, lugar de afirmación y de expresión de las solidaridades colectivas, es más indispensable que nunca para mantener el interés general y edificar un proyecto compartido. El Estado será más poderoso y eficaz cuanto mejor sepa integrar la democracia ciudadana. Se debe tener muy claro que la globalización quiere destruir los Estados para quitar a los pueblos toda capacidad de resistencia. De ahí que la democracia participativa y deliberativa sea el arma más poderosa para enfrentar la globalización.
2. Para controlar la mundialización es necesario actuar también mundialmente, reformar las instituciones internacionales a fin de abrirlos, democratizarlos<sup>52</sup> en especial el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.
3. Restructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo. Se deben recuperar las normas internacionales que protegen al trabajador, al medio ambiente y al cliente.
4. Tan importante como la reforma de las organizaciones internacionales es la oposición a la idea de que todo en la vida social puede ser objeto de una transacción mercantil. Regular la economía mundial significa, sobre todo, distinguir lo que depende del comercio y lo que incumbe al interés general y no puede ser sometido a los intereses privados. Hay que definir sectores estratégicos cuya gestión no debe, bajo ningún concepto, dejarse en las manos de la mercantilización generalizada. De modo que la salud, la educación, la cultura, los recursos no renovables deben pertenecer al sector público no comercial.
5. La mundialización debe orientarse para reducir la deuda externa de muchos países del tercer mundo y crear nuevos fondos internacionales para el crédito de esos países.
6. Mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder<sup>53</sup> a fin de que las relaciones económicas y otros productos de la globalización no queden al margen del derecho y del control ciudadano.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Gurutz Jáuregui, "Globalización y democracia", *Claves de Razón Práctica*, núm. 99, enero-febrero de 2000, Madrid, pp. 12-19.

<sup>52</sup> D. Held, art. cit.

<sup>53</sup> Pedro de Vega García, "Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual" (Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, comps.), en *Estado constitucional y globalización*, Porrúa/UNAM, México, 2003, pp. 165-219; José Ramón Cossío Díaz, "Constitucionalismo y globalización", en *ibid.*, pp. 221-238; Luigi Ferraioli, "Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global", en *ibid.*, pp. 313-324; y Javier Ruiz Pérez, *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, UNAM, México, 2005.

<sup>54</sup> Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez Perdomo (eds.), *Legal Culture in the Age of Globalization. Latin America and Latin Europe*, Stanford University Press, Stanford, California, 2003.

7. Promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones.<sup>55</sup>
8. Promover en ese contrato global medidas para desarrollar la paz, la tolerancia y el diálogo entre las culturas, así como para el desarrollo sostenible.
9. Un contrato global para un nuevo régimen político internacional basado en una sociedad civil internacional fuerte que se oriente a la protección de los derechos fundamentales.

La revisión del proceso de globalización y la limitación del poder de los medios en sus tendencias inaceptables desde el punto de vista democrático no está exento de tensiones. El constitucionalismo mundial democrático comporta la eliminación de privilegios y la minimización de poderes en beneficio de los derechos de todos los habitantes del planeta y no será posible sin luchas, conflictos e importantes niveles de movilización social. Lo dicho en estas páginas sobre la participación, deliberación, publicidad del poder, *accountability* social, es totalmente aplicable a la esfera mundial y global. Lo que las instituciones requieren es apertura, incorporación de los excluidos, publicidad de sus acciones y decisiones, así como deliberación y control ciudadano.

### **Democracia interna en los partidos**

La democracia representativa desde hace más de dos siglos ha estado ligada a la noción de partido político, a tal grado que se ha dicho que el Estado contemporáneo es un Estado de partidos.<sup>56</sup> Los partidos, como dice el artículo 41 de la Constitución, deben promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Sin embargo, los partidos no representan debidamente a los ciudadanos, su quasi monopolio representativo hace que el poder se concentre en la élite partidista y que colonice casi todo el aparato del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y órganos constitucionales autónomos).

Desde la obra clásica de James Bryce, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*,<sup>57</sup> ha quedado claro que existe una tendencia casi irrefrenable para que estas asociaciones se comporten de forma antidemocrática. Como señalaba Albert Camus: "La democracia no puede separarse de la noción de partido, pero la noción de partido puede muy bien existir sin la democracia".<sup>58</sup> Resulta una contra-

<sup>55</sup> Gerardo Pisarello, "Globalización, constitucionalismo y derechos: las vías del cosmopolitismo jurídico", pp. 239-268.

<sup>56</sup> Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

<sup>57</sup> James Bryce, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*, La España Moderna, S. A., Madrid.

<sup>58</sup> Citado por Miguel Á. Presno Linera, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, p. 19.

dicción que la "democracia funcione con organizaciones antidemocráticas". Michels elaboró la ley de hierro de la oligarquía, la que se apoya en la idea de que es la propia organización la que genera los elementos antidemocráticos, y por ello el hombre moderno no tiene posibilidad de vivir en democracia, pues al tener grandes instituciones, grupos, iglesias, partidos, está cediendo el poder efectivo de decisión a unos pocos que dirigen esas instituciones.<sup>59</sup>

De esta manera, según Michels, la institucionalización de los partidos juega en contra de su democracia. ¿Cómo corregir o resolver el problema de la falta de democracia interna en los partidos? Desde antiguo han existido intentos de solución. Algunos como Schifrin señalaron tres puntos de partida: 1) libertad de expresión como presupuesto de la formación de voluntad política del partido, que comprendía las diversas ramas, puntos de vista, ideológicas, direcciones tácticas y corrientes político-culturales del movimiento socialista; 2) intensa autonomía y vida propia de las organizaciones locales para que actuaran como células primarias de las decisiones políticas y al mismo tiempo sirvieran de catalizadoras de la politización de las bases, y 3) constitución democrática del partido.<sup>60</sup>

Existe un gran consenso teórico sobre la contradicción que representa el que los partidos funcionen oligárquicamente a su interior y que en el nivel social se propongan democratizar espacios sociales y políticos. El problema de la oligarquización interna no es sólo una cuestión estética, que se vea mal, que los partidos antidemocráticos jueguen en el ámbito externo con reglas democráticas sino político y jurídico, pues es inaceptable que esas estructuras oligárquicas colonicen y se apropien de las instituciones estatales y que además excluyan al ciudadano del debate interno y externo porque han monopolizado la representación política.

Es por tanto fundamental penetrar socialmente en la vida interna de los partidos para que éstos tengan vida realmente democrática, y también lo es privarlos del monopolio representativo a través de figuras como las candidaturas independientes y los distintos mecanismos de democracia semi-directa; además de combatir la colonización que realizan de las instituciones mediante mecanismos participativos, públicos, deliberativos, promotores de la rendición de cuentas social, y acompañar todo ello con un rediseño democrático de las instituciones estatales.

<sup>59</sup> Robert Michels, *Los partidos políticos*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983. La cita se tomó de Kurt Lenk y Franz Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pp. 243-244.

<sup>60</sup> K. Lenk y F. Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, pp. 275-277.



## Octava sección

Coalición democrática para el desarrollo con equidad





## Coalición democrática para el desarrollo con equidad versus gobierno corporativo o de élites

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz\*

El propósito de este breve ensayo es analizar el proceso de democratización en México, a partir de una definición amplia de la democracia entendida como un régimen de consulta protegida<sup>1</sup> y responder aunque sea de manera general a la pregunta: ¿cuáles son las tendencias futuras en México en términos de la formación de una nueva matriz sociopolítica?

De acuerdo con Garretón *et al.* (2003), una matriz sociopolítica "se refiere a relaciones entre el Estado, una estructura de representación o un sistema de partidos políticos (para agrupar demandas globales e implicar políticamente a sujetos) y una base socioeconómica de actores sociales con orientaciones y relaciones culturales (lo que incluye la participación y diversidad de la sociedad civil fuera de estructuras estatales formales), todo ello mediado institucionalmente por el régimen político".<sup>2</sup>

México inició el siglo con la ruptura de la matriz oligárquica que había prevalecido entre 1877 y 1910. La revolución (1910-1917) generó una nueva matriz estatal nacional popular revolucionaria (MENPC) (1920-1940), que más tarde se transformó en una matriz nacional popular corporativista (MNPC) (1940-1980), fincada en un arreglo corporativista que tenía como ejes la presidencia de la república y el partido hegemónico (PRI), y en términos del modelo de desarrollo se siguió un proceso de industrialización vía la sustitución de importaciones. Esa MNPC entró en crisis en 1982 y las administraciones de los presidentes priistas Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, así como el panista Vicente Fox, buscaron establecer una nueva matriz neoliberal (MN) (1980-1990) capaz de sustituir a la MNPC. A partir de la reforma electoral de 1996, el sistema político y el sistema de representación entraron en un proceso de cambio muy importante que tuvo como resultado más evidente

\* El Colegio de México.

<sup>1</sup> Para una discusión sobre las diversas concepciones de la democracia, véase Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *Caminos a la democracia*, El Colegio de México, México, 2001, pp. 547-551.

<sup>2</sup> Manuel Antonio Garretón, Marcelo Cavarozzi, Peter S. Cleavers, Gary Gereffi y Jonathan Hartlyn, *América Latina en el siglo xxi. Hacia una nueva matriz sociopolítica*, Chile, Ediciones Lom, 2004, pp. 16-17.

el realineamiento crítico del año 2000 y la alternancia política. El argumento que guiará las siguientes páginas es que en el futuro inmediato, México se debatirá entre una MN no consolidada que se refleja sobre todo en el modelo de desarrollo económico y una matriz multicéntrica (MM) anclada en un sistema político multipartidista moderado.

### **El modelo de desarrollo y la economía internacional: una matriz neoliberal no consolidada**

La administración de Fox ha hecho diversos intentos por consolidar la MN, pero hasta casi el final de su gobierno su éxito ha sido más bien limitado. Esta matriz, a pesar de mostrar claros signos de desgaste provocado por las diversas crisis económicas 1985-1986, 1994-1995, y el estancamiento económico de 2000-2004, se mantuvo como el esquema dominante del gobierno y de parte importante de actores sociales poderosos como los grandes empresarios. Con el fin de paliar las desigualdades sociales causadas por el modelo económico, el gobierno de Fox retomó el programa antipobreza del gobierno de Zedillo, Progresa, y le cambió el nombre por el de Oportunidades. Este programa social de combate a la pobreza consiste, a muy grandes rasgos, en la transferencia directa de recursos financieros y de suplementos alimenticios a familias de zonas urbanas y rurales en pobreza extrema con la condición de que los hijos asistan a la escuela y acudan regularmente a consultas médicas. No obstante, los niveles de pobreza siguen siendo muy altos. La administración panista dirigida por Vicente Fox no planteó, ni en su campaña, ni como gobierno, un modelo de desarrollo distinto del revaleciente durante los últimos tres sexenios y ha insistido en promover y profundizar reformas neoliberales (como, por ejemplo, una política fiscal más regresiva que incluya la imposición del IVA a medicinas y alimentos, una reforma de liberalización del sector energético y una reforma a la Ley Federal del Trabajo). Hasta mediados de 2005, dichas reformas habían sido detenidas por la oposición y dada la distribución del poder en el Congreso no era probable que se impusieran.

La economía mexicana es muy vulnerable a choques externos debido a su dependencia de la economía estadounidense (85% de su comercio exterior depende de Estados Unidos) y a su estrecha vinculación con los precios internacionales del petróleo (30% de los ingresos del Estado vienen de la venta de crudo y petrolíferos). Una opción para el futuro de México es tratar de utilizar la gran cantidad de tratados de libre comercio que se han firmado con el fin de diversificar nuestros mercados y disminuir paulatinamente nuestra dependencia de Estados Unidos. El acuerdo firmado entre México y la Unión Europea, de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, denominado Acuerdo Global, que entró en vigor en el año 2000, puede ser un paso en el camino a la diversificación.

En términos del sistema político, México vive lo que Dankwart Rustow (1970) llamó el proceso de habituarse a la democracia, lo que significa un cambio tanto en los líderes como en los ciudadanos. Tanto los políticos como el electorado se deben habituar a las nuevas reglas. Ningún país nació

democrático, todos hemos tenido que aprender a ser democráticos. Mientras que en 1996, 53% de los mexicanos prefería la democracia a cualquier otra forma de gobierno, hoy esa opinión la compartimos 63%. Pero sólo 18% dice estar satisfecho o muy satisfecho con nuestra democracia.<sup>3</sup> Es decir, el consenso social sobre las ventajas de la democracia sobre otros tipos de gobierno está creciendo. Sin embargo, su funcionamiento está en entredicho.

Como sostienen Garretón *et al.* el concepto de desarrollo debe ser reformulado centrándonos en cuatro procesos, ninguno de los cuales puede ser reducido o explicado por uno solo de ellos:

1. la construcción de democracias políticas;
2. la democratización social, incluyendo la integración nacional;
3. la reinserción de las economías de América Latina en el sistema mundial; y
4. la construcción de un modelo de modernidad que supone tanto la globalización como las identidades culturales (Garretón *et al.*, 2003: 93).

En el caso de México, el país ha avanzado en el largo proceso de construcción de una democracia electoral y en el fortalecimiento de su capacidad exportadora, así como en la integración de la economía mexicana a los flujos internacionales del comercio y la inversión, en particular con Estados Unidos vía el TLCAN. Sin embargo, en los puntos 2 y 4 México presenta rezagos muy graves.

En términos de democratización social, México sigue siendo un país con un número immense de pobres, más de 50% de su población, y la desigualdad ha aumentado de manera muy significativa en los últimos 20 años. México dista mucho de ser un país que pueda garantizar los servicios básicos de salud, educación y vivienda que caracterizan a los países industrializados que cuentan con Estados de bienestar consolidados. Asimismo, las desigualdades regionales entre los estados industrializados del norte y del centro occidente del país frente a los estados mayoritariamente rurales del sur y el sureste, no sólo no han disminuido, sino que dado el modelo de crecimiento centrado en las exportaciones y los vínculos con la economía estadounidense, se han acentuado de manera muy grave. Para dar sólo un indicador, mientras el PIB per cápita en 1998 del estado de Nuevo León y del Distrito Federal era de 8 420 y 7 334 dólares respectivamente, el PIB per cápita de Guerrero y Chiapas era de 2 523 y de 2 045 dólares respectivamente. Otro indicador, la esperanza de vida al nacer, nos muestra la misma desigualdad. Mientras que en Nuevo León y el Distrito Federal la esperanza de vida de las mujeres y los hombres es de 78 y 72 años en promedio, en Chiapas es de 75 y 69 años. Esto se repite en todos los indicadores de desarrollo económico, social y cultural; por poner un último ejemplo, la tasa de analfabetismo en Chiapas es de 24%, mientras que en el Distrito Federal es de 2.5%. Así pues, México dista mucho de ser una democracia social.

En relación con el modelo de modernidad, o en términos más amplios, a la construcción de un proyecto nacional, en los últimos 25 años México pasó del nacionalismo revolucionario que carac-

<sup>3</sup> Véase *The Economist*, 2002, agosto, 17-23 p. 29 (las cifras son del Latinobarómetro).

terizó a la MENP, a un neoliberalismo que no ha llegado a consolidarse y el cual ha agudizado las desigualdades. Una incógnita que no es posible contestar en este momento es en qué medida, conforme continúe el proceso de democratización, puede surgir un proyecto socioeconómico alternativo que busque disminuir dicha desigualdad y logre un desarrollo económico más autónomo.

## El modelo sociocultural

Con la liberalización económica ha habido un esfuerzo importante de la élite política por abandonar el nacionalismo que caracterizó a la MENPR y a la MNPC. Sin embargo, diversos grupos sociales como el EZLN, amplios sectores del movimiento obrero independiente (tales como los sindicatos afiliados a la UNT —Unión Nacional de Trabajadores— y que incluyen electricistas, sobrecargos, telefonistas, etcétera), ONG y miembros de la izquierda partidista siguen planteando el debate entre los intereses nacionales y el exterior, en particular los de Estados Unidos como potencia hegemónica. En los últimos años ha habido un crecimiento muy importante de ONG que se encargan de diversos temas y atienden a diferentes grupos sociales, pero generalmente dichas organizaciones no presentan proyectos generales, sino que se involucran sólo en ciertos temas y problemáticas focalizadas.

Un tema importante que se debe destacar es la situación de desventaja e iniquidad que siguen enfrentando las mujeres en México. Como sostiene Marta Lamas (2003: 127): “Es imposible hablar de la mujer mexicana como una entidad homogénea, incluso cuando todas las mujeres en el país soportan el peso de distintas formas de machismo, desde las más flagrantes hasta las más sutiles. La heterogeneidad regional, las diferencias económicas, de residencia rural o urbana, de edad y étnicas moldean las distintas formas en las cuales las mujeres viven su experiencia como mujeres, tienen acceso a la educación, reciben un salario y se involucran en la política”.<sup>4</sup> No obstante esta diversidad, como colectividad las mujeres siguen recibiendo remuneraciones menores por su trabajo que los hombres. Casi la mitad de las mujeres que trabajan fuera del hogar reciben menos del salario mínimo por su trabajo, mientras que en el caso de los hombres sólo 20% recibe un salario inferior<sup>5</sup> (Lamas, 2003: 130). Aún son pocas las mujeres que ocupan puestos directivos en las empresas, en las organizaciones sociales, políticas y en la academia. Los partidos políticos no han incluido en sus plataformas estrategias que busquen una mayor igualdad entre los hombres y las mujeres. En el PRI y en el PRD se han establecido cuotas para que 30% de las candidaturas se otorguen a mujeres, pero se les han asignado posiciones menores, como diputadas suplentes.

Los retos para el movimiento feminista son múltiples: lograr que los grupos políticos organizados, partidos y asociaciones, incorporen una perspectiva de género en su plataformas e impulsen las candidaturas de mujeres y de esta forma conseguir que el Estado incorpore políticas públicas con

<sup>4</sup> Marta Lamas, “The role of Women in the New Mexico”, en J. Tolchin, y Selee, Mexico’s Politics and Society in Transition, Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado, 2003, p. 127.

<sup>5</sup> Ibid, p. 130.

perspectiva de género, ampliar la conciencia entre la sociedad sobre los problemas de las mujeres e involucrar a un mayor número de mujeres en el movimiento feminista.

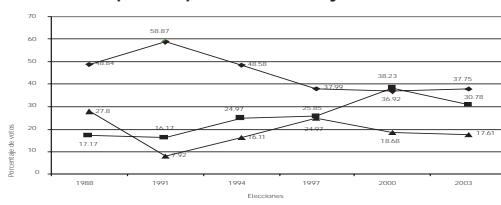
Así como dentro del movimiento feminista hay una gran diversidad de posiciones, existe una multiplicidad de concepciones sobre la modernidad en México. Sin embargo, los actores sociales más poderosos (grupos empresariales y miembros de la élite política mexicana) tienden a enfatizar el liberalismo económico y el individualismo como valores centrales. Frente a estas concepciones se han alzado diversas críticas que enfatizan la pérdida del nacionalismo y aún más importante de las comunidades como creadoras de identidades. En diversos sectores, pero en particular en la izquierda mexicana, se ha enfatizado la importancia de la democracia social y no sólo política.

En un futuro próximo es posible pensar que las tensiones dentro de la MN pueden llevar a mayores conflictos sociales, que obliguen a un cambio en el modelo de desarrollo seguido hasta ahora por las élites mexicanas. El fortalecimiento y el triunfo de los partidos de izquierda en América del sur como el PT en Brasil y el Frente Amplio en Uruguay reflejan los problemas de consolidación de la MN y la necesidad de repensar las políticas económicas y, de manera más general, el modelo de desarrollo para que éste sea más incluyente. En sus conclusiones al libro *América Latina en el siglo XXI* Garretón *et al.* plantearon algunos elementos que hacían prever la construcción de una nueva matriz sociopolítica multicéntrica (MSM) como opción frente a la MN y a la simple descomposición. El largo proceso de democratización de la política mexicana puede verse como parte de la construcción de una MSM pero ese proyecto tendrá que enfrentar mucha resistencia, en particular de los grupos más favorecidos por el modelo de desarrollo de la MN. Por último, analicemos las tendencias en el sistema de representación donde encontramos las tensiones más evidentes entre la MN y una posible MSM.

## El sistema de representación

De la elección presidencial de 1994 a la del 2 de julio de 2000, México transitó en el ámbito nacional de un sistema de partido hegemónico (en 1994 el PRI no sólo triunfó en la elección presidencial con 50.13% de los votos válidos, sino que además controlaba 90% de las gubernaturas, 74% de los puestos en el Senado y 60% de los cargos en la Cámara de Diputados), hacia un sistema de pluralismo moderado y gobierno dividido.

Gráfica 1  
Elecciones para diputados de mayoría relativa, 1988-2003



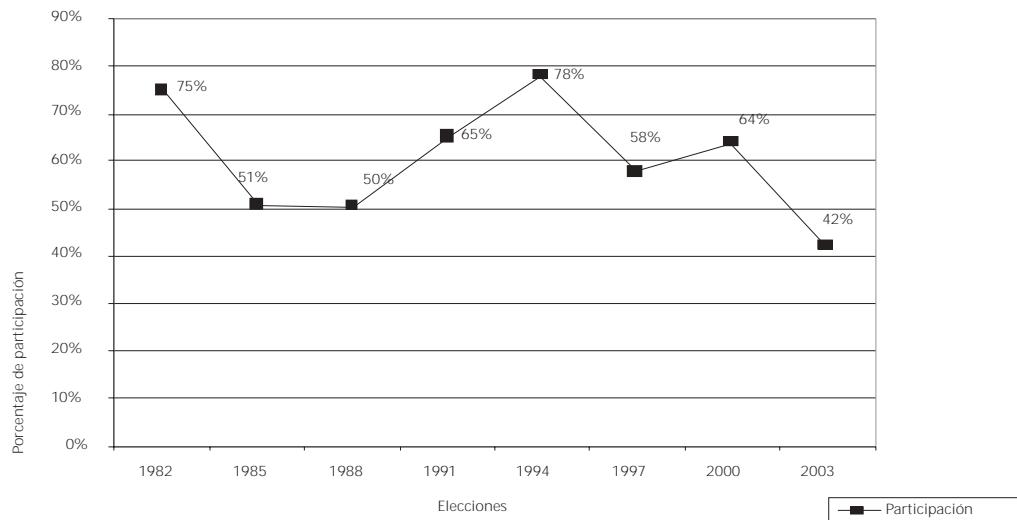
Fuente: www.IFE.org.mx.

Coalición democrática para el desarrollo con equidad *versus* gobierno corporativo o de élites

El PAN dejó claramente de ser el partido de la oposición para ser el responsable del gobierno federal. Obviamente, del éxito de su administración dependerá su capacidad de consolidarse como nuevo partido gobernante. Sin embargo, un punto a considerar es que en las elecciones intermedias de 2003, el PAN no sólo no logró consolidarse, sino que perdió terreno. El PRI en coalición con el PVEM obtuvo 37.75% de los votos válidos, es decir, menos de 0.83% más que en 2000 y casi lo mismo que obtuvo en las elecciones intermedias de 1997. Sin embargo, el PRI incrementó de manera sustancial el número de sus diputados, pasando de 208 a 222.<sup>6</sup> El PAN, por su parte, fue el partido que más votos perdió al pasar de 38.23 a 30.78%. En el caso del PRD, aunque obtuvo 1% menos que en 2000 cuando formó la Alianza por México, pero esta vez aumentó de manera significativa su bancada parlamentaria al pasar de 54 a 95 diputados.

Ahora bien, uno de los problemas fundamentales que plantearon las elecciones de 2003 fue el elevado abstencionismo que llegó a 56 por ciento.

Gráfica 2  
Participación electoral en México 1982-2003



Fuente: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).

Éste es un problema muy serio para nuestra naciente democracia electoral y es un reto no sólo para los partidos políticos, sino para las instituciones electorales como el IFE. Si bien la competencia electoral ha aumentado de manera sustancial en los últimos 15 años, la participación en cambio muestra signos de debilitamiento. En su estudio sobre abstencionismo, Buendía y Somuano (2003)

<sup>6</sup> En parte este resultado es consecuencia del sistema electoral mixto que favorece al partido con mayor número de votos, el PRI con 37.7% de los votos obtuvo 44% de los diputados.

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

encuentran que las personas con mayores recursos y sofisticación política fueron las que tendieron a votar más en 2000. Ese patrón se repitió en 2003 y de acuerdo con una encuesta poselectoral, el perfil del ciudadano abstencionista es una mujer de entre 18 y 29 años con educación básica y apertidista que vive en el centro del país; es decir, son los actores políticos con menos recursos (mujeres, jóvenes, personas con menores ingresos, menor educación y que viven en el medio rural) quienes se han alejado de la política, posiblemente por no encontrar medios que respondan a sus demandas y que presenten programas para resolver los principales problemas del país (empleo, salud, educación y vivienda). Las consecuencias de la no participación electoral pueden ser importantes. Como Piven y Cloward (1988) ejemplificaron en el caso estadounidense, a fines del siglo XIX y principios del XX hubo un proceso de despolitización de los grupos subalternos (obreros y afroamericanos). Este proceso generó tasas de participación electoral muy baja en esos grupos sociales, lo que tuvo un impacto en el tipo de modelo de desarrollo que siguió Estados Unidos, con un Estado de bienestar mínimo y en donde los costos de los procesos de restructuración económica los cubren los trabajadores. Si un proceso similar de despolitización y creciente abstencionismo se da en México, las posibilidades de cambiar el modelo de desarrollo hacia uno más equitativo disminuirán significativamente. Ahora bien, otra opción es que un triunfo de la izquierda en la arena electoral lleve a un nuevo modelo de desarrollo más incluyente que, como afirman Garretón *et al.*, esté guiado por el Estado, con incentivos para el ahorro y la inversión nacionales, que logre tasas de crecimiento adecuadas para absorber la creciente demanda de mano de obra y con una política social orientada a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Garretón *et al.*, 2003: 139.

## Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio, 1998, *1968: Los archivos de la violencia*, México, Grijalbo.
- Arriola, Carlos, 1994, *Ensayos sobre el PAN*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bargellini, Eva, 1973, "México: luchas sindicales y charrismo", en *Historia del movimiento obrero*, Buenos Aires, Centro Editorial de América Latina, pp. 97-128.
- Bizberg, Ilán, 1994, "La crisis del corporativismo mexicano", *Foro Internacional*, núm. 30, pp. 695-735.
- , 2003, "Transition or Restructuring of Society?", en Joseph S. Tulchin y Andrew D. Selee, (eds.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Boulder, Lynne Rienner.
- Brachet-Márquez, Viviane, 1996, *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.
- Buendía, Jorge, y Fernanda Somuano, 2003, "La participación electoral en la elección presidencial de 2000 en México", *Política y Gobierno*, núm. 10, pp. 289-323.
- Cárdenas, Enrique, 2000, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE.
- Carpizo, Jorge, 1985, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Carr, Barry, 1996, *La izquierda mexicana a través del siglo xx*, México, Era.
- Cavarozzi, Marcaelo, 1991, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, octubre-diciembre, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 85-113.
- Cleaves, Meter, 1987, *Professions and the State: the Mexican Case*, Tucson, Arizona, University of Arizona.
- Cornelius, Wayne, 1996, *Mexican Politics in Transition. The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Cosío Villegas, Daniel, 1975, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz.
- Dillon, Sam, 1999, "The Mexican Pollsters Challenge Size of Turnout in the Primary", *The New York Times*, 17 de noviembre.
- Garretón, Manuel Antonio, et al., 2003, *Latin America in the 21st Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*, Miami, North-South Center Press.
- Garrido, Luis Javier, 1986, *El partido de la revolución institucionalizada: formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, SEP.
- Gereffi, Gary, 2003, "Mexico's Industrial Development: Climbing Ahead or Falling Behind in the World Economy?", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford, Stanford University Press.
- González, Luis, 2000, "El liberalismo triunfante", en *Historia general de México versión 2000*, México, El Colegio de México, pp. 635-705.
- González, Mauricio, 1998, "Crisis and Economic Change in Mexico", en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio, *Mexico under Zedillo*, Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 37-65.
- Hansen, Roger D., 1971, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- Hernández Chávez, Alicia, 1979, *La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México.

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

- Hernández, Luis, y Jonathan Fox, 1995, "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGO's, and Local Government", en Charles A. Reilly (ed.), *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Hidalgo, Paulo, 1992, "Reformas económicas y actores políticos en México y Chile. Un análisis exploratorio", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Conacyt.
- Huntington, Samuel, 1969, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Krauze, Enrique, 1996, *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, ERA.
- Knight, Alan, 1992, "The Peculiarities of Mexican History: Mexico Compared to Latin America, 1821-1992", *Journal of Latin American Studies*, núm. 24.
- Lamas, Marta, 2003, "The Role of Women in the New Mexico", en J. Tulchin y Selee, *Mexico's Politics and Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Latapí Sarre, Pablo, 1999, *Un siglo de educación en México*, vol. 1, México, FCE.
- Loaeza, Soledad, 1989, "México 1968: Los orígenes de la transición", *Foro Internacional*, núm. 30, pp. 66-92.
- \_\_\_\_\_, 1999, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*, México, FCE.
- Lustig, Nora, 2002, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE.
- Mabire, Bernardo, 2003, *Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 1997*, México, El Colegio de México.
- Medina, Luis, 1974, "Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional", *Foro Internacional*, núm. 14, pp. 265-290.
- Meyer, Lorenzo, 1977, *Mexico and the United States in the Oil Controversy, 1917-1942*, Austin, University of Texas.
- \_\_\_\_\_, 2000, "La institucionalización del nuevo régimen", en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, pp. 823-879.
- Molinar Horcasitas, Juan, 1990, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.
- y Eric Magar, 1995, "Medios de comunicación y democracia", en Jorge Alcocer V., *Elecciones, diálogo y reforma*, México, 1994, México, Nuevo Horizonte.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, 1986, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (ed.), 2001, *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_, 2004, "Building Democracy: Political Parties and Democratization in Spain and Mexico", tesis de doctorado en ciencia política, Columbia University.
- Ortiz Mena, Antonio, 1969, *Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica en México*, s. p. i.
- Piven, Frances Fox, y Richard A. Cloward, 1988, *Why Americans Don't Vote*, Nueva York, Pantheon Books.
- Reilly, Charles A. (ed.), 1995, *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

Coalición democrática para el desarrollo con equidad *versus* gobierno corporativo o de élites

- Rustow, Dankwart A., 1970, "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, núm. 2, pp. 337-363.
- Sartori, Giovanni, 1992, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- Segovia, Rafael, 1996, *Lapidaria política*, México, FCE.
- , 1976, "Tendencias políticas en México", *Foro Internacional*, núm. 64, pp. 421-428.
- Smith, Meter H., 1991, "Crisis and Democracy in Latin America", *World Politics* 43 (4), pp. 608-634.
- Solís Manjarrez, Leopoldo, 2000, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, FCE.
- Somuano, Ma. Fernanda, 2003, "The role of NGOs in the process of democratization. The Case of Mexico", tesis de doctorado en ciencia política, University of Iowa.
- Woldenberg, José, et al., 1997, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, FCE.



Novena sección  
Responsabilidad política de los servidores públicos





## La nueva agenda para el combate a la corrupción en México\*

John M. Ackerman\*\*

Para erradicar la corrupción de fondo, desde sus raíces, habría que repensar radicalmente nuestra forma de abordar el fenómeno. Específicamente, tenemos que cambiar nuestro *enfoque*, nuestra *estrategia* y nuestro *diagnóstico*. En esta ponencia analizaré cada uno de estos elementos en turno. Finalmente, ofreceré algunas propuestas concretas que podrían ayudar a mejorar el combate a la corrupción en México. Empiezo con una reflexión general sobre el papel del Estado en el mundo globalizado.

### El Contexto

La era actual de globalización y apertura comercial no implica, de ninguna manera, la terminación del Estado. Las capacidades institucionales, técnicas, administrativas y políticas de éste continúan siendo tan importantes ahora como siempre lo han sido. El buen gobierno sigue constituyendo un requisito absolutamente indispensable para el crecimiento económico exitoso del mundo en desarrollo.

Según lo planteado por Merilee Grindle el Estado debe fortalecer su capacidad, como mínimo, en cuatro áreas principales:

\* Este texto está basado en una ponencia del mismo título presentado en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, organizada por el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Agradezco los comentarios y la invitación de la directora del Laboratorio, doctora Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, así como del doctor José Luis Calva, coordinador del Seminario Nacional: Agenda del Desarrollo 2006-2020.

\*\* Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ackerman@servidor.unam.mx.

## La nueva agenda para el combate a la corrupción en México

Tabla:

### Cuatro dimensiones de capacidad del Estado

Dimensión	Definición
Capacidad institucional	<i>Reglas del juego</i> con eficacia y autoridad para regular las interacciones económicas y políticas. Capacidad de garantizar la primacía de la política nacional, de las convenciones legales y normas de conducta social y política por encima de las de otras agrupaciones.
Capacidad técnica	Capacidad de fijar y manejar políticas macroeconómicas eficaces. Equipo bien capacitado de analistas económicos y gerentes. Instancias debidamente facultadas y correctamente ubicadas para el análisis de políticas. Papel importante de los insumos técnicos y de información en la toma de decisiones.
Capacidad administrativa	Administración eficaz de la infraestructura física y social básica. Capacidad de desempeñar las funciones administrativas básicas esenciales para el desarrollo económico y el bienestar social.
Capacidad política	Canales legítimos y eficaces para satisfacer las exigencias de la sociedad, la representación y la resolución de conflictos. Líderes políticos y administradores receptivos que respondan a las necesidades de la población. Participación de la sociedad en la toma de decisiones.

Fuente: adaptación de Grindle (1996: table 1.1).

La corrupción desvirtúa y lastima al Estado tan necesario en la época actual. Así mismo, la población con menos recursos es afectada de manera desigual por prácticas corruptas porque los pobres disponen de menores recursos para participar en este “mercado alterno”. Por consiguiente, el fortalecimiento del Estado y el buen gobierno se requieren no sólo para el crecimiento económico en general, sino también para combatir la pobreza y acercarnos a la justicia social.

### Un enfoque pro-activo e institucional

Típicamente se entiende la corrupción como una cuestión cultural, como algo que surge de nuestro pasado colonial o de nuestro subdesarrollo contemporáneo. De allí se multiplican las iniciativas para fomentar una *cultura de la legalidad* o de *obediencia civil*. La intención de fondo de estas iniciativas es la *modernización* y el *desarrollo* de nuestra cultura política para que llegue a ser más parecida a la de las sociedades del norte. Siguiendo la pauta de W. W. Rustow, estos proyectos explican el subdesarrollo con referencia al “atraso” de nuestras sociedades, con claras implicaciones racistas e imperialistas.

Explicaciones culturalistas esencialistas como éstas suelen naufragar desastrosamente con el paso del tiempo y la evidencia empírica. Hace algunas décadas los teóricos del desarrollo estadounidenses teorizaban que el subdesarrollo del sureste asiático se debía a una cultura oriental cerrada y obediente que no se acomodaba al capitalismo moderno y dinámico. Ahora dicen que la cultura oriental de la disciplina y el trabajo en equipo es lo que explica el gran éxito económico de estos países.

John M. Ackerman

Las explicaciones culturalistas de la corrupción son igual de maleables. Donde no hay corrupción se dice que la cultura local no la propicia y donde sí la hay resulta que es un problema cultural. Pero en este caso, ¿cómo caracterizaríamos a la cultura estadounidense? Supuestamente en Estados Unidos se respeta más la ley que en México. Se dice que un semáforo allá es casi un muro mientras aquí en México es una simple sugerencia. Pero Estados Unidos también es el país de los escándalos de Enron, Worldcom, Savings & Loan y Arthur Andersen.

Estas explicaciones culturalistas también eliminan casi por completo la posibilidad de diseñar políticas públicas de combate a la corrupción. Si en el fondo el problema es la cultura milenaria de los mexicanos, ¿para qué gastar tiempo y esfuerzo en el diseño de nuevas estrategias que al final de cuentas serán desvirtuadas y corrompidas por el clima de desobediencia e informalidad que prevalece en México? Las explicaciones culturalistas nos dejan en un estado de pesimismo y pasividad.

Esto por supuesto no quiere decir que la *educación cívica* no es un elemento central de cualquier plan de combate a la corrupción. La formación de conciencia y la provisión de información básica y esencial sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos es profundamente útil, siempre y cuando se visualice una ciudadanía activa y participativa, desarticulada del proyecto culturalista modernizador.

El comportamiento honesto en favor del interés público nunca nace espontánea o naturalmente del buen corazón de los funcionarios públicos, ciudadanos o empresarios. Es el resultado de un proceso arduo, con frecuencia conflictivo, de diseño institucional. El elemento primordial que lo asegura es la rendición de cuentas. Esto implica la información y la justificación, así como la aplicación de sanciones (Schedler, 2004; Ackerman, 2005). Aunque es posible que algunos funcionarios, empresarios o ciudadanos en particular nunca lleguen a requerir estructuras institucionales que aseguren su compromiso con el bien público, la mayoría sí las necesita en algunas ocasiones. La única forma de combatir la corrupción es institucionalizando una fuerte estructura de rendición de cuentas que haga responder a todos por sus acciones.

La buena noticia es que las instituciones se construyen mucho más fácilmente que la cultura. Con voluntad y acuerdos políticos se podría rediseñar la estructura institucional para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en México. Esto alteraría radicalmente los incentivos a los servidores públicos, los ciudadanos y los empresarios y podría abrir la puerta a una nueva *normalidad* de rendición de cuentas.

## Una estrategia integral

Tradicionalmente se entiende la corrupción como algo que consiste exclusivamente en la desviación directa de recursos públicos al bolsillo de un servidor público. Pero esto es sólo una de las múltiples formas en que se puede desvirtuar el interés público, o *corromper* al Estado. A la *corrupción* la debemos ver íntimamente relacionada con el *clientelismo* y la *captura*.

Estos tres conceptos implican la utilización de los cargos públicos para el beneficio privado o particular, pero lo hacen de forma distinta. La corrupción implica el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos. El clientelismo implica la canalización irregular de servicios públicos. La captura genera rentas injustificadas para entidades del sector privado.

Para garantizar el buen gobierno y el crecimiento económico que éste conlleva es necesario desarrollar una estrategia de rendición de cuentas que enfrente estos tres fenómenos de manera integral y diferenciada. Esto implica que simultáneamente habría que *ampliar el alcance* de los programas de combate a la corrupción y *adecuar los programas más cuidadosamente* hacia la problemática específica que enfrentamos en cada caso.

Así mismo, el *impacto* de la corrupción, el clientelismo y la captura van mucho más allá de la cuestión monetaria y la simple desviación de fondos. La *corrupción* no sólo enriquece personalmente a algunos funcionarios públicos, sino que distorsiona los mercados y obstaculiza la prestación de los servicios. El *clientelismo*, además de canalizar los recursos públicos de manera injusta hacia grupos específicos, altera la dinámica de la competencia política y ocasiona una prestación ineficaz de los servicios públicos. La *captura*, además de generarles rentas a algunos actores económicos, también altera considerablemente la posición de los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente en relación con las empresas.

No se puede abordar el fenómeno de la corrupción desde un enfoque exclusivamente contable, como si fuera únicamente una cuestión de sumas y restas de dinero perdido y recuperado. Es un cáncer que desvirtúa integralmente al Estado, el mercado y la sociedad. Su combate entonces implica el desarrollo de una *estrategia integral* que plantearía una redefinición y consolidación de los tres ámbitos (Estado, mercado y sociedad) así como una rearticulación de las relaciones entre cada uno.

Así como habría que medir el impacto de la corrupción desde un enfoque integral, también habría que entender las raíces de la corrupción desde un punto de vista interdisciplinario. No se puede abordar el fenómeno desde una perspectiva exclusivamente de la *gestión pública*, donde lo único que habría que hacer es mejor *controlar y enjaular* al servidor público. Cómo lo ha señalado la doctora Irma Sandoval, habría que conceptualizar a la corrupción como una red de relaciones, como un sistema de complicidades que interrumpe el proceso de la rendición de cuentas (Sandoval, 2006).

Por ejemplo, el sector privado es de los actores más importantes que participa y fomenta la corrupción. Y aquí no es una cuestión de la falta de una abstracta *cultura de la legalidad* entre los empresarios, sino el funcionamiento de la ley del *interés*. En un mundo cada vez más competitivo hay mayores incentivos para conseguir ventajas especiales, no menos. El *mercado* no funciona limpiamente por sí solo. Al contrario, sin una fuerte aplicación de las *leyes del mercado* por parte del Estado la competencia desleal se convierte en la regla y el comportamiento honesto y competitivo la excepción.

John M. Ackerman

## Un diagnóstico diferenciado

Habría que complementar este enfoque general integral con una diferenciación fina entre las múltiples dimensiones y formas de corrupción. Podemos identificar por lo menos cinco distinciones cruciales:

1. *Soborno vs. extorsión.* ¿Quién corrompe?, ¿el servidor público o el ciudadano? A veces es difícil encontrar el *first mover* o el origen primordial de un acto corrupto. Un ejercicio de esta naturaleza se asemeja al debate proverbial entre la gallina y el huevo. Sin embargo, es importante analizar la *estructura de las situaciones* de corrupción para ver de cuál lado hay presiones e intereses más fuertes.
2. *Estructura vs. agencia.* ¿Desde dónde se corrompe? ¿El servidor público que extorsiona lo hace porque *quiere* y porque él se beneficiará o porque sus superiores exigen y demandan que lo haga? ¿El ciudadano que soborna lo hace porque *quiere* y porque él se beneficiará o porque está actuando como agente de intereses que lo rebasan en lo individual?
3. *Estímulo vs. evasión.* ¿Para qué se corrompe? ¿Es para lograr un servicio público más expedito, efectivo o barato (por ejemplo, en la provisión de la luz, servicios médicos o educativos) o para evitar algún castigo o sanción del gobierno (por ejemplo, una infracción, una multa o la cárcel)?
4. *Pagos aislados o generalizados.* ¿Qué tan común es el acto? ¿Todos participan por igual? Irónicamente, el hecho de que un acto sea generalizado no implica necesariamente que sea más grave. De hecho, la realidad a veces demuestra lo contrario. Por ejemplo, las *contribuciones* que hacen los padres de familia a las escuelas de sus hijos serían más dañinos si la atención que recibiera cada hijo dependiera del monto que pagaran sus padres. En este caso se establecería un especie de *mercado* de sobornos a cambio de una mejor calidad educativa. Esto perjudicaría gravemente la educación de la mayoría. La situación es menos dañina cuando todos los padres contribuyen por igual.
5. *Pequeña vs. gran corrupción.* ¿Cuál es el alcance de la corrupción? La corrupción de pequeñas cantidades que involucra servidores públicos *de pie* puede lastimar severamente al interés público. Sin embargo, no es nada parecido a la gran corrupción donde participan altos funcionarios y se manejan grandes cantidades de dinero. Son dos fenómenos totalmente distintos.

Para enfrentar la corrupción habría que diseñar estrategias específicas para combatir cada tipo y forma de malversación. Por ejemplo, una problemática de extorsión, estructural, evasiva y generalizada de pequeña corrupción, como son los pagos a policías de tránsito para evitar una infracción no se puede combatir de la misma forma que una problemática de soborno, agencial, estimulante y aislada

de gran corrupción, como serían los pagos de las empresas transnacionales para recibir estímulos a la inversión de parte del gobierno.

Quizás esta conclusión suena obvia. Pero tradicionalmente los programas de combate a la corrupción en México y en todo el mundo suelen partir de dos supuestos equivocados. Por un lado, suponen que la corrupción es fundamentalmente lo mismo donde sea que se encuentra, que es un fenómeno relativamente homogéneo que se puede combatir por medio de estrategias únicas y generales. Por otro lado, ponen la mayor parte de su atención en los elementos menos agresivos o dañinos de la corrupción, por ejemplo los sobornos, agenciales, estimulantes y generalizados de pequeña corrupción.

Un plan integral de combate a la corrupción debería partir de una diferenciación fina entre las distintas dimensiones y formas de la corrupción, como la señalada arriba, así como enfrentar los grandes retos con los ojos abiertos.

### **Algunas propuestas concretas**

Estas propuestas surgen del trabajo que hemos desarrollado dentro del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas de la FLACSO-México; del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM, y como coordinador de la mesa 7, Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Convención Nacional Hacendaria.

1. Incluir un capítulo de procedimientos dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para evitar que el Ministerio Público deseche las pruebas reunidas por los contralores internos. En demasiadas ocasiones los castigos para la corrupción se limitan a sanciones administrativas y los culpables nunca pisan la cárcel por problemas de procedimiento en la investigación originaria de los delitos.
2. Establecer un Registro Nacional de Servidores Públicos y Proveedores Sancionados, para evitar que servidores públicos o proveedores simplemente cambien de jurisdicción para seguir delinquiendo y evitar la justicia.
3. Rediseñar la estructura institucional para la rendición de cuentas. Otorgar autonomía plena al IFAI, la ASF y la Secretaría de la Función Pública y/o crear una instancia nueva cuyo fin explícito y único sería el combate a la corrupción. El nuevo organismo podría ser permanente, lo cual implicaría costos burocráticos adicionales, o temporal solamente cuando existen denuncias específicas que habría que investigar. Hay ejemplos internacionales importantes de las dos modalidades como en Taiwán e Inglaterra.
4. Ampliar la Ley de Transparencia para incluir a los partidos políticos y el sector privado como sujetos obligados. La legislación de acceso a la información de Sudáfrica es un buen modelo a seguir aquí ya que la Sección 32 de su Constitución Política señala: que "Todo

John M. Ackerman

mundo tiene el derecho de *a)* acceder a cualquier información en posesión del Estado, y *b)* cualquier información en posesión de otra persona y que sea requerida para el ejercicio o la protección de cualquier otro derecho" (véase Ackerman & Sandoval, 2005).

5. Institucionalizar la participación ciudadana en el combate a la corrupción por medio de una reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos y la Ley de Responsabilidades, fortaleciendo los mecanismos institucionales de monitoreo y queja ciudadana, así como una mayor apertura de la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación a la sociedad civil.

## Bibliografía

- Ackerman, John, 2005, *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*, Washington, World Bank.
- Grindle, Merilee, 1996, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas, 2004, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México.
- Sandoval, Irma, 2006, "Palabras de introducción a la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia", Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.



## Responsabilidad, corrupción y servidores públicos

*Israel Covarrubias\**

### La corrupción como irresponsabilidad política

El problema de la corrupción tanto de los servidores públicos como de los actores políticos ha sido recurrente en el desarrollo político de nuestro país. Es decir, la corrupción es la muestra más palpable de la poca o nula responsabilidad que un servidor tiene frente a los ciudadanos y frente a su propia organización burocrática y/o administrativa. Por una parte, pareciera que es un defecto de base que las instituciones públicas han arrastrando casi desde su nacimiento al punto de volverse en la actualidad uno de los grandes *adeudos* que los partidos, las instituciones y los poderes formales no han podido resolver en modo satisfactorio. Por otra, hay quien identifica en la forma en como se ha organizado la cultura política en México (de corte autoritario, paternalista, tradicional y proclive a la informalidad) una de las causas principales para que la corrupción se haya desarrollado en modo continuo, incluso, por momentos, en modo acelerado. Además, no hay que dejar de lado que la corrupción como problema y tema de debate público provoca reacciones y opiniones encontradas. Más aún, cuando se introduce el ámbito moral en sus confrontaciones; esto es, la corrupción para muchas percepciones es negativa (o *mala* en estrictos términos morales);<sup>1</sup> otros, quizás los menos, son los que tentativamente sostienen que en nuestro país la corrupción puede ser potencialmente positiva para liberar un conjunto de prácticas y mecanismos que de otra forma sencillamente resultan imposibles de poner en acción. Sobre todo por los efectos demoledores que en los últimos años ha exportado la corrupción hacia las instituciones públicas y políticas en términos de agresión al sistema legal, así como de deterioro social de la confianza en los representantes y en las instituciones públicas (en donde operan los servidores públicos) en general.

\* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

<sup>1</sup> Incluso, antes de identificarla y saber con mayor precisión si estamos en presencia o ausencia de un caso abiertamente declarado de corrupción.

De aquí que sobresalgan dos elementos que hay que ponderar. El primero es la libertad con la cual se puede hablar de corrupción, con independencia de sus referentes empíricos. Es decir, lo que a veces es observado como corrupción en un país, en otro es simplemente una ofrenda o regalo necesario. Por ello, el *relativismo cultural* incide siempre y en modo directo en cualquier discusión y profundización medianamente eficaz sobre el fenómeno. El segundo es la creciente cantidad de estudios e investigaciones sobre la corrupción a partir del final de la llamada Guerra Fría. El aumento de éstos, ha implicado un aumento considerable de la *incapacidad* para construir una teoría de mediano rango (o local) sobre la corrupción, cosa lógica por los problemas inherentes al primer elemento. Por ejemplo, habría que recordar las profundas diferencias existentes en los códigos jurídicos que regulan y sancionan la corrupción en cada país (incluso en una misma región como América Latina). Más aún, porque precisamente la definición jurídica es la más usual para iniciar su estudio.

Así pues, por ejemplo, cuando un eminent personaje de la otrora poderosa clase política del país, se aventuró hace años a decir que "un político pobre es un pobre político", no hacía otra cosa sino sintetizar (cínicamente si se quiere) el valor real en el cual estaba siendo considerada la patología en el medio político y social, pues era una sentencia que rápidamente se extendió hacia la propia sociedad. O por lo menos hacia muchos de los grupos que han compuesto la sociedad civil mexicana. De igual modo, esta sentencia sería actualizada por uno de los hombres más poderosos de la actual clase política; me refiero a Diego Fernández de Cevallos, quien se lanzaría a pregonar (palabras más, palabras menos) que "lo que no está tipificado jurídicamente no puede ser definible como inmoral; antes bien como posible".<sup>2</sup> O aquellas no menos cínicas declaraciones a la mañana siguiente de los llamados videoescándalos, cuando importantes miembros de la élite dirigente del PRD, referían que la corrupción en su partido, a pesar de ser ya una evidencia pública, no era equiparable (por cantidades y *frecuencia*) a la que el régimen autoritario había diseminado a lo largo de su hegemonía, o de aquella presunta corrupción que la propia administración del presidente Fox presentaba (por ejemplo, en relación con la equívoca estrategia del combate al tráfico de drogas). Así, se concluía que la corrupción en México es una pura cuestión de grados y enfoques, y que básicamente depende del actor o grupo que la perciba para observar si es o no aceptado su juicio.

Ahora bien, para entender qué tiene que ver, o qué tipo de relación existe entre corrupción —y quizá más claramente la de talante estrictamente político— con la democracia y la democratización de nuestro país, así como con su desarrollo político en los próximos años, habría que manifestar que este fenómeno se está presentando hoy por hoy en un contexto de *incremento sustancial de la inten-*

<sup>2</sup> Ahora bien, siguiendo esta sentencia, se puede argüir que si el PRI ha perdido el principal mecanismo de control del sistema político como lo fue en su momento la silla imperial, entonces ¿todo es posible? Es decir, ¿todo puede ser corrompible? O bien, estamos en presencia de formas nuevas y quizás selectivas de la corrupción, pues lo que ha cambiado es sobre todo el contexto político (paso de un autoritarismo a una democracia) en el cual se desarrollaron tanto la corrupción de los actores y servidores políticos como la estructuración de un régimen político que ha llegado a su fase democrática.

sidad de la participación de los actores políticos y sociales en la arena público-política, conjugado en modo cercano con los problemas inherentes al cambio político en dirección democrática que hemos vivido.

Por lo tanto, el problema de la corrupción, más que ser un fenómeno abiertamente antidemocrático, es una patología (al igual que, por ejemplo, el populismo) que cohabita con el régimen democrático mexicano. Así de simple. ¿Por qué? Al encontrarse aparentemente en constante conflicto, terminan más unidas que nunca. A pesar de ello, habrá que estar consciente que entre más alto sea el grado de democratización alcanzado en un país, no necesariamente más bajo será el grado de corrupción permitida en él. Lo que sí cambia son los modos bajo los cuales el gobierno democrático la combate. Además, habría que reparar en que la corrupción es un fenómeno que también afecta con tipos distintos al régimen democrático.

Con ello, tenemos que en los períodos de transformación política y social es más factible que el fenómeno comience a salir a flote. Al principio, tímidamente y, después, en modo veloz, cuando los cambios están en fase de transición para culminar en su institución y que permitirán encuadrarlo mejor hasta llevarlo, en su caso, a los tribunales. Es decir, son los momentos históricos de reforma y los momentos también históricos de escándalo político cuando la evidencia pública de la corrupción es más preponderante.<sup>3</sup>

Por ello, resulta ser una patología con un fuerte carácter *cíclico*, que aparece, desaparece parcialmente y reaparece en momentos específicos del cambio de régimen político. De aquí, pues, su importancia para el estudio del presente y futuro de nuestro sistema y régimen políticos, en términos sobre todo de la *buena o mala salud (o calidad) de la democracia mexicana*.

En este sentido, es necesario abordar un problema relevante: cómo, cuándo y por qué la corrupción se vuelve visible, y cómo, cuándo y por qué la corrupción resulta invisible. Y ello en virtud de que la corrupción, al volverse visible en un contexto o en una coyuntura determinada, conlleva efectos esperados y efectos *no esperados*. Si partimos de esta premisa, entonces, podemos afirmar que los efectos de la corrupción sobre el régimen democrático en México no necesariamente son negativos. Si bien es cierto que se puede sostener sin dificultad que los efectos directos de la corrupción son perniciosos por excelencia, pues son el resultado inmediato del intercambio corrupto,<sup>4</sup> cabe preguntar, ¿qué pasa con aquellos efectos del mediano plazo o de largo periodo? En este segundo conjunto de efectos, deben incluirse tanto los efectos sociales como los efectos políticos, en su vertiente de percepciones y/o representaciones, desprendidos de *algunas* dinámicas de corrupción. En particular, aquellas que han podido estructurarse en el espectro público, tal y como lo han expresado recientemente, a título

<sup>3</sup> Aquí vale la pena observar que la idea de llevar a los corruptos a los tribunales, tiene que ser ampliada, pues no sólo es el tribunal administrativo o judicial; existe, además, el tribunal mediático, el tribunal de la opinión pública, el tribunal de los pares (clase política, clase empresarial, etcétera), que pueden englobarse en una suerte de *sanción simbólica*.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el incremento del costo total de una inversión mixta, donde el sector privado tiene que participar de la mecánica de los pagos extraoficiales para que se le pueda permitir su participación, que de otra manera sería bloqueada.

ilustrativo, algunos escándalos de corrupción política recientes (Puebla y Estado de México).<sup>5</sup> Cabe aclarar que no todo caso de corrupción deviene en escándalo. El valor atribuible a un caso específico de corrupción para que pueda transformarse en escándalo, radica en la relevancia de los actores implicados, el tipo específico de desviación y/o violación de las reglas, así como por la elocuencia o crispación social y política que el caso en cuestión provoca en la opinión pública. De suma importancia resultará también el contexto sociopolítico particular en el cual el escándalo saldrá a luz, pues es más factible que en un contexto de elecciones, crisis o recambios en el interior de la clase política, exista una pecuiliar inclinación por empujar este tipo de fenómenos que en tiempos de normalidad política.

Ahora bien, el problema en nuestro país radica en el hecho de que la normalidad política aún no se ha alcanzado totalmente; por ello, pareciera que vivimos en un contexto político de constantes reacomodos y recambios en el interior de la clase política dirigente, y de ahí que la corrupción se vuelva, por su parte, un elemento que queda a la espera de surgir públicamente a la menor provocación. ¿Siempre ha sido así? O bien, ¿es parte de las transformaciones más recientes a nuestra ordenación política y que tentativamente terminarán de *ajustarse* en el sexenio 2006-2012?

## Transformaciones políticas recientes y corrupción

Para comenzar, la tesis que pervive en México aún hoy en día es que la corrupción y su cultura han ayudado en modo fehaciente a la alta y fuerte institucionalización del régimen político mexicano. De igual modo, dado que nuestro país expresa una fuerte continuidad autoritaria, en la actualidad también se hace manifiesto esta tendencia, aunque en un sentido más restringido por la naciente funcionalidad de mecanismos que están fatigosamente controlado la discrecionalidad de los políticos, y entre los cuales se encuentran la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAI),<sup>6</sup> la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFI),<sup>7</sup> la creación de la Fiscalía Especial para la Persecución de los Crímenes del Pasado, la desclasificación de los archivos de la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS),<sup>8</sup> la restructuración (fallida, por cierto) de los distintos cuerpos que

<sup>5</sup> Así pues, por ejemplo, en las elecciones en el Estado de México de 2006, se ha observado claramente un hecho lamentable para el proceso democrático del país: el oficio de ser *candidato*, que ha resultado ser una forma directa de enriquecimiento acelerado y por momento inexplicable. Por ejemplo, se sabe que alrededor de 10% del total de ingresos públicos y privados a una campaña va directamente a los bolsillos del propio candidato.

<sup>6</sup> La LFTAI se ha planteado como un mecanismo de control de la actividad de gobierno, ya que los principales sujetos obligados por ella son: el Poder Ejecutivo federal, la administración pública federal y la Procuraduría General de la República, así como el Poder Legislativo Federal (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, la Comisión Permanente), el Poder Judicial de la federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos federales (*Diario Oficial de la Federación*, 2002: 20; Lawson, 2004: 140).

<sup>7</sup> Que fueron creados a la par de la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en 2002. Véase, *Diario Oficial de la Federación* (2002).

<sup>8</sup> La DFS tuvo un oscuro papel en las confrontaciones de individuos, grupos y organizaciones de centro izquierda durante

componen a la Procuraduría General de la República (PGR), la consolidación de los llamados poderes neutrales y/o autoridades independientes (con el banco central a la cabeza), así como la aplicación de algunos mecanismos de gobierno electrónicos, entre otras iniciativas que han tenido que ver con la necesidad de certificar la actividad de gobierno bajo los mismos métodos del mundo privado.

Si esta tesis es plausible, la consecuencia lógica es que la corrupción entonces ha pertenecido siempre al ámbito institucional y organizativo de la vida pública del país, al punto de volverse irremediable y fatalmente un elemento cosustancial a ellos. De aquí que al pasar el tiempo y conforme se iban sucediendo los distintos gobiernos autoritarios, la corrupción adquiría aparentemente un carácter *fisiológico*, cuyos estragos son visibles hasta el día de hoy. A pesar de lo didáctico que pueda resultar la referencia, pensar la corrupción como fisiología sólo es aceptable parcialmente, ya que de ser así supondría confirmar que es inherente a las estructuras políticas. *Ergo*, para entenderla, primero hay que analizar a estas últimas. El punto, pues, por discutir y confrontar es que la corrupción y las estructuras políticas (con independencia del tipo de régimen político) sólo se encuentran espacial y temporalmente si su relación es inversamente proporcional y no directamente armónica como lo expresa uno de los usos (y quizás abusos) más recurrentes sobre la tesis de la corrupción en el régimen político autoritario y su continuidad en el actual régimen político posautoritario. Lo que sí podemos compartir de esta tesis, en efecto, es el rasgo particular de la corrupción mexicana: su enorme capacidad para adaptarse a las nuevas condiciones y caprichos de la clase dirigente (en parte, por la lógica sexenal de recambio y por el conjunto de reglas extraoficiales para organizar exitosamente el poder político), lo que le ha permitido desarrollarse *paralelamente* (aunque por momentos obviamente se tocasen y contrayeran un *feliz matrimonio* de perversidades) a la institucionalización política de nuestro país.

Conjuntamente con su expresión meramente anecdótica (sobre la cual, por cierto, abundan los ejemplos), la corrupción política en México (por lo menos en las últimas tres décadas) ha funcionado como mecanismo de contrapeso o *equilibrante* del régimen político. Al respecto, es necesaria una breve observación. Sugerir que la corrupción ha sido un mecanismo equilibrante para el régimen político autoritario en el país, no supone la vinculación con la idea de que es un factor constante e inherente a las estructuras e instituciones políticas; antes bien, presupone la idea de que es un recurso y una *posibilidad* para desarrollar la vida política en aquellos espacios institucionales en donde no existe otro medio para concluir determinada *práctica*.

De igual modo, algunas de las funciones operativas que la corrupción ha cumplido en el interior del régimen político mexicano han sido:

1. Un mecanismo de circulación de los distintos puestos y burocracias cada seis años, pues siempre ha seguido en este punto una lógica estrechamente sexenal (véase *supra*).<sup>9</sup>

---

los años setenta y ochenta. Sirvió como brazo represivo selectivo del Poder Ejecutivo. Por ello, la iniciativa del gobierno encabezado por Vicente Fox ha sido aceptada en distintos medios de la opinión pública como positiva.

<sup>9</sup> S. D. Morris, *Corrupción política en el México contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1992, pp. 64 y ss.

2. Un mecanismo de compensación de los bajos salarios, sobre todo en los niveles menos especializados del vértice estatal (empleados de ventanillas).
3. Un mecanismo de cohesión de algunos sectores en el interior de los altos puestos públicos (la llamada *familia revolucionaria*), ya que permitía un equilibrio discrecional para desarrollar las políticas en una determinada orientación. Obviamente, esta dirección estaba señalada por los intereses y las expectativas generadas en el PRI de lo que se podría obtener en términos de beneficios económicos de la administración pública.<sup>10</sup>
4. Un impuesto sobre los pobres en donde es evidente una de las pocas y fuertes líneas de continuidad entre el autoritarismo y la democracia mexicanas, ya que según algunos estudios recientes, una de las grandes constantes de la corrupción en México está compuesta por la triada pobreza-justicia social-extorsión. Esto quiere decir, según los datos arrojados por Transparencia Mexicana (2001), que en México en el año 2000 se habían registrado 214 millones de actos de corrupción, lo que ha tenido un costo para cada familia de alrededor de 10 dólares anuales y en promedio representa 6.9% del ingreso de cada familia, porcentaje que se eleva a 13.9% en las familias más pobres (aquellas que tienen hasta un salario mínimo).

La corrupción, bajo la otrora hegemonía del sistema de partidos controlado por el PRI, pudo desarrollarse en modo acelerado por una *cláusula democrática implícita*, en el sentido de que siempre existía la posibilidad de obtener beneficios (materiales y de otro tipo) por medio de mecanismos indirectos e informales de ascenso y de movilidad políticas.<sup>11</sup> En este caso, la corrupción funcionaba como potente estructura de *incentivos* y catalizador de los probables conflictos en el interior de la clase dirigente, así como de la sociedad que construía a semejanza suya.

Lo interesante de todo ello es que el proceso se invirtió tendencialmente cuando las transformaciones políticas más o menos recientes, junto al frágil contexto económico de la segunda mitad de los años setenta del siglo pasado, resultaron ser problemas que muy difícilmente se podían gestionar por el hecho de que los *recursos* principales que tenía el sistema de intercambios corruptos (la negociabilidad y flexibilidad del sistema para poner *casi* toda práctica política bajo negociación económica y junto con ello la enorme cantidad de circulación de recursos monetarios) comenzaron a escasear y se pasaba rápidamente a un contexto caracterizado por una cláusula, ya no más democrática, antes bien *selectiva* de la corrupción. En particular, será a principios de los años ochenta cuando la corrupción manifestará una fuerte y, por momentos, abierta confrontación con las pretensiones de desarrollo y recuperación económica y política del país: es a partir de 1982, último año del gobierno de José López

<sup>10</sup> M. Camacho, "La cohesión del grupo dirigente", *Vuelta*, vol. I, núm. 11, octubre, 1977, p. 28.

<sup>11</sup> Véase, A. Knight, "Méjico bronco, Méjico manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana", *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre, 1996, pp. 5-30.

Portillo, cuando se conjugaron cuatro componentes disruptivos para la vida pública: 1) des prestigio del grupo gobernante; 2) ineficacia económica; 3) corrupción a alta velocidad; 4) crisis política. Por ello, no es fortuito que al iniciar el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), una de sus primeras acciones para otorgar un mínimo de legitimidad a su gobierno, ya en declinación parcial por la fuerte crisis económica con la cual iniciaba su gobierno, fuese la institución de la plataforma política de la llamada *renovación moral* que preveía, por un lado, la primera cruzada nacional anticorrupción que hasta ese entonces era promovida por las instituciones y, por otro lado, era acompañada por algunos cambios de fondo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>12</sup>

Por lo tanto, se puede afirmar que una parte del cemento de la sociedad mexicana en el último tercio del siglo xx abrevó de la *permisibilidad* de esta cláusula democrática que sedimentó mecanismos tales como la propia corrupción, las dinámicas más generales del clientelismo político y caciquismo, pero que distan mucho de ser considerados fenómenos *cutáneos* a las estructuras políticas.

Un elemento que puede permitir un mejor entendimiento del pasaje de la corrupción democrática a una selectiva, tiene que ver con el paso de un gobierno tradicional a un gobierno tecnocrático. Es decir, la corrupción democrática que puede ser definible tentativamente como un poderoso mecanismo de redistribución (estructura positiva de incentivos) en un contexto de fuerte erogación estatal de recursos,<sup>13</sup> dejará su lugar casi por necesidad *institucional* a una corrupción que se encuentra obligada a distribuir de modo más estricto sus beneficios, ya que el contexto en el cual está teniendo lugar se caracteriza por un fuerte déficit de recursos de vario tipo y, sobre todo, de dinero. Por ejemplo, mucho se le debe a la ola de privatizaciones y desregulación estatal el hecho de que los recursos ya no estuvieran a disposición de *toda* la clase dirigente.

Ahora bien, en medio del tránsito hacia formas más modernizadoras de gobierno, surgirá, como consecuencia de las propias transformaciones que estaba experimentando el régimen político, un intento por controlar en modo más atento a la corrupción, en sus variantes folklóricas y, si se quiere, convencionales. Dicho de otro modo, aquellas formas corruptas que el PRI nacionalista y revolucionario pondría en acción durante todo su explendor.

Sin embargo, habría que observar un hecho relevante de este pasaje: cuando se empieza a hacer evidente la intención de desmoronar al *viejo PRI*, clausurando algunos de sus mecanismos esenciales de cohesión como lo era la corrupción, el resultado de ello será el nacimiento de sus nuevas dinámicas, más refinadas y más penetrantes para la vida pública, y que tendrán consecuencias auténticamente demoledoras en los ámbitos económico y político. Así pues, por ejemplo, el incremento de la *visibilidad* del tráfico de drogas y las organizaciones criminales vinculadas con el primero, conjuntamente

<sup>12</sup> Sobre los cuatro componentes disruptivos en el gobierno de López Portillo, véase C. Cansino, *La transición mexicana, 1977-2000*, Cepcom, México, 2000, p. 158. Sobre la plataforma de la renovación moral de Miguel de la Madrid, véase S. D. Morris, "Corruption and the Mexican Political System: Continuity and Change", *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 3, 1999, pp. 623- 643; también, *Justicia y seguridad*, FCE, México, 1988 (Cuadernos de renovación moral).

<sup>13</sup> A. Knight, art. cit.

con la corrupción de las instituciones de seguridad pública (policía federal y estatal) incentivada por las propias organizaciones criminales, precisamente hacia la segunda mitad de los años ochenta. Más aún, porque en la actualidad, por ejemplo, parte importante de las llamadas remesas de dinero líquido desde Estados Unidos, no sólo son de migrantes, sino que también el propio narcotráfico ha estado usando este canal como vehículo para blanquear fuertes sumas de dinero ilícito.

El elemento distintivo de esta corrupción debe ser definido como una oposición a lo que líneas arriba hemos llamado corrupción democrática. Además, este umbral tiene un punto decisivo. Se corrabora que la corrupción *promovida* por las organizaciones criminales ha tenido un costo más alto que las consecuencias del uso de la violencia generada por las mismas.

Por consiguiente, así como es posible sugerir que la corrupción bajo los dominios de la hegemonía priista revolucionaria se desarrolló paralelamente al fuerte grado de institucionalización que vivió, también se puede sugerir que la *nueva* corrupción que a partir de los años ochenta comenzará a vivir en el país, se desarrollará en modo paralelo al grado de democraticidad que comenzaba a exigirse a la clase dirigente desde distintos sectores políticos y sociales. De aquí que surjan algunas interrogantes para dejar en la mesa y en el debate:

- ¿En qué medida las transformaciones de la *nueva* corrupción golpean o inciden en la gradual erosión del apoyo político en las últimas etapas del autoritarismo *a la mexicana*?
- ¿Los cambios de las distintas dinámicas de corrupción permiten realizar la verificación de algunas mutaciones en el interior de las estructuras políticas en el contexto de la democratización del país?
- O viceversa, ¿los cambios de las *reglas del juego* permiten un mejor entendimiento de las transformaciones de la corrupción?
- En este sentido, ¿cuáles son los efectos de las transformaciones de la corrupción para la consolidación y el proceso democrático en general de nuestro país?

Para sugerir algunas respuestas a las interrogantes anteriores, sostengo que la relación entre democratización y corrupción es inversamente proporcional. Es decir, no existe una relación dicotómica entre los dos fenómenos. Las transformaciones de la corrupción no implican necesariamente un cambio político. Sin embargo, los cambios políticos sí afectan las dinámicas de la corrupción, al punto de transformarla, por lo menos en el nivel de las políticas de control. Ahora bien, la cuestión que subyace al argumento anterior es intentar responder al porqué de esta variabilidad.

Una respuesta muy parcial es que la construcción de una fuerte línea de visibilidad de la corrupción (en sus nuevas modalidades) en un régimen político que cambia puede describir y parcialmente explicar la erosión de las certezas autoritarias que en un momento en el cual la corrupción no sale a la luz. El saber un poco más y mejor sobre la corrupción —que no significa que exista más corrupción— es un elemento importante para entender adecuadamente algunas transformaciones en el

nivel de la legitimidad, confianza y respeto o no al gobierno de la ley, así como la insistencia en la implementación de mecanismos para control de la discrecionalidad del poder político.

Ahora bien, la particularidad en México (y éste es uno de los nuevos elementos de la corrupción) es que cuando en los escándalos y en los intercambios corruptos se ponen en evidencia a los partidos (pero también a personajes singulares que están en grado de tomar decisiones o influirlas), la relación entre corrupción y democratización se vuelve, por extraño que parezca, directamente proporcional por un hecho simple: son los partidos a los que hoy por hoy les corresponde llevar a buen puerto las fases avanzadas de la democratización, es decir, aterrizar de una vez por todas el proceso de instauración para pasar rápidamente y en modo responsable a la consolidación de nuestra democracia.

El problema de la corrupción en las élites de los partidos políticos en México es importante, además, porque permite comprender las funciones de los partidos políticos —y de sus élites— como *gatekeeper*, o sea, como garantes o “guardianes” para controlar, dosificar y permitir el acceso a las instituciones públicas y a las sedes de decisión de actores que por definición no son políticos.<sup>14</sup>

De igual modo, al identificar los mecanismos de corrupción de los partidos políticos, se puede elaborar un discurso menos superficial acerca de las subversiones a la legalidad democrática, ya que precisamente la corrupción es una de las más flagrantes alteraciones a dicha ordenación; por su parte, el problema de la corrupción política y legalidad democrática son dos tópicos que están en la base de la buena o mala calidad del régimen democrático en la vertiente del aseguramiento y eficacia —dos momentos sustantivos del respeto, acatamiento y éxito en la aplicación de las leyes en modo impersonal— del Estado de derecho (*cfr.*, Morlino, 2005).<sup>15</sup>

Asimismo, el problema de la corrupción política y la legalidad democrática pasan por la dimensión del control y fiscalización de la administración pública y de las instancias de decisión.<sup>16</sup> Dicho sea de paso, éste es el terreno natural de la corrupción en las nuevas democracias. Sobre todo, es la arena donde se involucra un hecho aparentemente del todo inédito para la vida pública de tales ordenamientos políticos y que es la necesidad del doble vínculo entre el sistema legal y el sistema informal-ilegal,<sup>17</sup> que *abre las puertas* a nuevos actores de la política al juego democrático (sobre todo grupos de interés y grupos de presión, o una clase empresarial que presiona al punto de obligar a la reformulación de reglamentos y leyes para obtener algún beneficio particular de todo ello). En el

<sup>14</sup> Es decir, actores que entran, en un primer momento, en el mercado social y cultural tales como la Iglesia, los sindicatos (aunque su posición siempre es intermedia), las universidades, los medios de comunicación, los empresarios (en modo personal o en confederaciones), los organismos no gubernamentales, etcétera.

<sup>15</sup> En este sentido, no hay que olvidar que la consolidación del Estado de derecho es uno de los requisitos formales para que se concrete en los hechos la consolidación democrática (o bien consolidación de las reglas del juego democrático).

<sup>16</sup> Así pues, por ejemplo, en el terreno de quién, cómo, por qué y desde dónde deciden aquellos funcionarios públicos o burócratas con credencial de partido la política de licitaciones y obras públicas del gobierno, sea en el ámbito federal o en el local.

<sup>17</sup> Desarrollado bajo la situación política anterior que puede ser abiertamente autoritaria y es, además, parte constitutiva del legado autoritario por destituir con la consolidación democrática.

caso mexicano, se ha pensado que esto fue sintomático en los grupos empresariales que apoyaron la campaña del aún presidente mexicano Vicente Fox, pero ha resultado un elemento presente en las distintas manifestaciones o experimentos con la corrupción de las actuales élites de los distintos partidos políticos en nuestro país.

### **La irresponsabilidad política en una democracia naciente**

Así pues, si el discurso sobre la corrupción está básicamente centrado en la premisa de que *la corrupción es una subversión (alteración)* a la democracia, es pertinente preguntarse cómo, cuándo y hasta dónde la corrupción política impacta en el proceso político democrático de nuestro país.<sup>18</sup>

En este sentido, y someramente, tenemos tres formas generales de corrupción política que están afectando profundamente la consolidación democrática. La primera forma es una corrupción política organizada por la élite de lo que queda del *PRI*, que tentativamente podríamos definir como “la corrupción política de arriba hacia abajo (*top-down*) o del Estado en ausencia de Estado pues ya no lo tutela este partido”, y donde debemos insistir en el incremento reciente de los mecanismos de discrecionalidad de la élite de este partido. Junto a esta forma, el *PAN* expresa un mecanismo de corrupción que tentativamente podríamos definir como “*in-put* de la democracia”, o bien “los costos por pagar de la política democrática”. Recordemos que así comenzaría la actual administración. Es decir, el *PAN* llegó al gobierno por las fuertes sumas de dinero (de dudosa procedencia) que en su momento serían canalizadas y dosificadas por la organización parapartidista llamada Amigos de Fox. En relación con el *PRD*, hay que poner el acento sobre la corrupción política en el ámbito de gobierno local (ciudad de México) por parte del partido de centro-izquierda, y sobre todo porque es un caso sintomático de lo que llamo “la corrupción política de la *plebe* que deviene en gobierno”. Ahora bien, el caso de la corrupción política de la élite del *PRD* es sintomático de varias cosas. Inclusive, puede ser un evento que sintetice lo verdaderamente funcional-infuncional que resulta la corrupción en la democracia. ¿Por qué? La corrupción de la élite política del *PRD* puede ser un simple resultado de la *intensidad* con la cual tuvieron lugar las transformaciones de la vida pública y, para ser más preciso, de la vida en

<sup>18</sup> La corrupción política se puede contradistinguir de la corrupción burocrática o administrativa sobre todo por el tipo de actores que participan de los intercambios corruptos. Así, corrupción política corresponde más a las mecánicas que emanan directa o indirectamente de los *actores políticos* tales como los *partidos políticos*, la élite en el gobierno y los actores de la oposición, las fracciones partidistas en el parlamento, los gobernadores estatales, municipales y federales (por ejemplo, el gobernador del Banco de México). La peculiaridad de estos personajes es que la mayoría de las veces llegan a un cargo público por dos vías: *designación* (altos mandos de la administración pública: secretarios de Estado), o por voto popular (elecciones). En cambio, los personajes que participan en los intercambios corruptos en las sedes burocrático-administrativas, son casi en su totalidad *funcionarios* públicos por *designación* o *concurso*. Es importante esta primera distinción porque el impacto para la vida pública tanto de unos como de otros no puede ser ubicado en un mismo nivel analítico y sociopolítico.

sociedad en las últimas fases de la democratización, cuya muestra palpable ha sido precisamente la *presión* y la *exigencia* de los nuevos grupos sociales que devinieron en políticos de carrera y con ello accedieron a las sedes decisionales y al poder político. Sin embargo, el hecho de abrir algunos canales institucionales a los nuevos grupos, no supuso la consolidación de un pluralismo en estricto sentido; antes bien, pareciera que fue pensado como mecanismo de *ablandamiento* de los grupos sociales y sus dirigencias, sin importar mucho la filiación ideológica de estos últimos.

Así, tenemos que los tres mecanismos en acción, y que están expresados en cada uno de los tres principales partidos políticos en modo directo o indirecto, están manifestando un hecho inédito: la corrupción de las élites de los partidos puede volverse en el futuro próximo un *mecanismo único* que puede tener lugar nuevamente con otra bandera política (por ejemplo, en el PRI o en el PAN o de nueva cuenta en el PRD).

La insistencia sobre la poca relevancia de la filiación ideológica (conservador, progresista, etcétera) no es fortuita. Es decir, la filiación política no es fundamental para cambiar el rumbo que toman las sedes de decisión (que es la última instancia por negociar mediante la corrupción política o la llamada *captura del Estado*); antes bien, estas últimas están expresando una autonomía que la transformación política del país incentivó, para bien de las relaciones entre mundo privado y mundo político pero para desgracia de la vida pública del país en su sentido amplio, dado que los actores no institucionales y no políticos, parecieran no tener en su horizonte la necesidad de democratizar su propia conducta económica como podría esperarse.

Cuando refiero que la corrupción política de las élites de partido están supeditadas a un mecanismo único, pienso, en particular, en las estructuras tradicionales de acceso y de reclutamiento políticos que han sobrevivido en México en su hora democrática. Esto es, en los mecanismos de intermediación y que, en algunos casos, devinieron en mecanismos de agregación de las preferencias del voto. Sin embargo, éste es el mismo mecanismo que habría de ser puesto en acción por algunas estructuras de intermediación como el sistema del clientelismo político y del caciquismo. Como se sabe, estos sistemas basaron su organización —y de ahí en gran medida su éxito— en sistemas informales de consenso y apoyo y, por ende, se volvía con el paso del tiempo en *una poderosa fuente paralela de legitimidad*.

Un caso sintomático y altamente sofisticado de lo anterior, está representado por las actuales funciones del llamado *intermediario*,<sup>19</sup> que se encuentran en los modos organizacionales de las agencias de representación de las compañías de seguros del país, y que podrían permitirnos entender en mejor forma la pervivencia de la estructura de intermediación en otros contextos económicos y políticos. Al respecto, es sintomático que en México existan aproximadamente 90 agencias de intermediación (de las cuales las primeras 10 son, en el mejor de los casos, agencias con capital y recursos humanos estadounidenses) de las compañías de seguros que son, como sabemos, las que están a

<sup>19</sup> Y que, curiosamente, es la misma función que hoy cumple en el Poder Legislativo la actividad de cabildeo o *lobby*.

cargo de las carteras de los propios clientes de las aseguradoras y de las controversias que puedan surgir con las pólizas y el mal funcionamiento de este nicho de mercado. El punto sintomático de esta expresión radica en que es un mercado que está basado única y exclusivamente en la *confianza* entre los contrayentes, es decir, en sistemas informales de consenso y de reciprocidad. Por su parte, la expresión más recurrente y cercana a una dinámica de corrupción es el fraude que es una de las expresiones patológicas del llamado capitalismo corporativo. Por ejemplo, este elemento se encuentra en la base del último gran escándalo de corrupción corporativa en Estados Unidos en la persona de Martha Stewart, o el caso más próximo a nosotros del dueño de Televisión Azteca, Raúl Salinas Pliego, que se encuentra en la lista de los principales 10 ejecutivos financieros perseguidos o en litigio en los tribunales de Estados Unidos por el mismo delito.

Este argumento podría ser similar al llamado modelo hidráulico de Albert O. Hirschman, para el cual existen tres modos de que el ciudadano-cliente haga medianamente efectivas sus demandas y necesidades a su *representante-agente*: la voz, la salida y la lealtad, todo ello con miras a gestionar *democráticamente* los privilegios y las injusticias (es decir, el acceso o el control a las sedes de decisión, por una parte, y la provisión de servicios —sobre todo— por la otra). En este caso, el mecanismo de la salida o defeción se entendería porque es la búsqueda de códigos alternativos (en pocas palabras, sistemas informales de agregación) que puedan ofrecer soluciones inmediatas a los problemas de las personas. En particular, en un tiempo relativamente *breve*. De aquí, pues, la necesidad del cliente-ciudadano-empresario de verse obligado a desarrollar una habilidad especial para construir una red de amistad con distintas élites de partido, diputados, senadores, burócratas con credencial de partido, nueva clase política —que es el caso del PRD y no porque muchos de sus miembros no pertenezcan a la tradicional clase política del país, sino por el hecho de que su vida como partido en el gobierno es relativamente corta—. La conjugación entre el sentido de urgencia para resolver las demandas o los problemas y la construcción de redes de corrupción política, pudiera permitir un mejor entendimiento de las funciones, por ejemplo, a nivel del Congreso, del llamado *lobby*. Por desgracia, existe una laguna tremenda de trabajo de investigación que desde estas coordenadas se haya preguntado por el papel del llamado *cabildeo*. Ahora bien, ¿cómo ha sido posible este entrecruce de intereses y lealtades? Quizá se puede adelantar una respuesta: por la literal desestructuración de la arquitectura estatal, que al no tener ya como válvulas de soporte ni al PRI ni a un presidente cínicamente fuerte y consciente de su posición privilegiada, los espacios que se irán vaciando paulatinamente serán llenados, no por reglas del juego impersonales y democráticas, antes bien por este conjunto de relaciones personales, informales y donde la corrupción política funcionará a manera de motor.

Con esta articulación de fondo, se vuelve una realidad la distinción peculiar que ha permeado la vida pública del país entre *eficiencia* y *honradez*, que conjugan dos elementos radicalmente opuestos: la primera tiene un carácter eminentemente institucional, y la segunda, en cambio, un carácter personal y afectivo. Además, la eficiencia no necesariamente va de la mano de la honradez (por ejemplo, se puede ser eficiente y corrupto al mismo tiempo), pero la segunda sí puede presuponer a la

primera. Y ambos atributos, con independencia de su positividad o negatividad, están presentes en la organización de las redes de corrupción y de sus dinámicas. Se premia la eficacia del funcionario, del político, del profesor, del profesional, etcétera. En cambio, la honradez, ¿cómo se detecta y, después, cómo puede premiarse? De cualquier modo, lo que aquí interesa señalar son las características que configuran a la vida pública, ya que es en ella donde la corrupción —mediante sus formas más perniciosas— pone en predicamento la funcionalidad de un régimen democrático. Por lo tanto, el binomio corrupción política-(in)eficiencia institucional es adecuado para comprender de mejor forma la corrupción de un país como México para su futuro próximo.

### **La responsabilidad política como pasión e interés**

La vida política en cualquier país siempre está señalada por fracasos, promesas incumplidas, esfuerzos bien intencionados que terminan en el olvido, así como por la dificultad de predecir y controlar totalmente la compleja dinámica de la llamada actividad de gobernar. Éxitos y fracasos son caras distintas de la misma moneda y, por lo tanto, en política —se dice— nada permanece en estado puro, sino que todo tiende a ser contaminado, distorsionado o cambiado. Por ejemplo, la oposición de antaño ahora es la más crítica voz sobre el cambio y los programas alternativos para un adecuado funcionamiento del gobierno. Como esta ilustración, podríamos enumerar una lista que será todo menos breve.

La cuestión es más compleja cuando la premisa anterior está vinculada con el régimen democrático, cuyos fines (igualdad y derechos, por una parte; rendición de cuentas y eficacia gubernamental, por otra parte) no son ni *negociables* ni pueden ser puestos bajo chantaje o soborno de ningún tipo. La notable paradoja que se abre entre la obligación impersonal de los procedimientos y de las instituciones de la democracia con los medios particulares para alcanzarlos y desarrollarlos a largo plazo, puede ser comprendida cabalmente si pensamos que lejos de ser una afirmación cínica (todo es potencialmente proclive a la putrefacción o para decirlo poéticamente con Kierkegaard: "Si Dios ha muerto, ¿todo está permitido?") que cualquier personaje político puede usar en contra de su enemigo, es una muestra, reitero, de simple *realismo político*: sólo así podemos explicar muchas de las formas de corrupción que hoy por hoy se desarrollan en México. De nada sirven las visiones ideales o morales de que las cosas en la vida política *pudieron ser mejores o de otra forma*, pues por desgracia como no fueron así, es mejor discutir sobre lo que existe y no sobre lo que debería existir. Para dar pruebas en favor de mi argumento, es necesario profundizar algunos puntos.

Susan Rose-Ackerman, una de las mayores especialistas de la corrupción, dice tajantemente: "el cambio de un gobierno autoritario a un gobierno democrático no disminuye necesariamente los sobornos, redefine las normas del país en lo relativo a la conducta de los funcionarios públicos". En efecto, la corrupción política real o potencial de los propios partidos, también encuentra una de sus vértebras en los distintos cambios que sufrió la política a partir de los años ochenta en cuatro rubros,

no los únicos pero sí tal vez los más importantes: el alto costo de la política, el bajo rendimiento institucional, el déficit democrático, la crisis de la representación política tradicional (en particular aquella que era enarbolada por los partidos).

A pesar de la gran influencia del dinero en la política, es la rectitud y el control de la virtud, los elementos que siguen prevaleciendo por encima de los intereses facciosos e individuales. El dinero no es un obstáculo para la política, antes bien un recurso, una posibilidad, pero siempre y cuando se asuman los costos que hay que pagar cuando las cosas no son realizadas de modo adecuado.

Para terminar, hay un hecho importante para la vida pública de nuestro país: el papel y la importancia que juegan —para poner al descubierto a los corruptos y sus circuitos— los períodos históricos de reforma y los períodos históricos de escándalo. La peculiaridad del caso mexicano es que ambas situaciones se han presentado de modo simultáneo y continuado. En particular, porque la corrupción política, más que presentarse como un efecto puramente negativo para la democracia mexicana, se presenta simplemente como *efecto inesperado*, que se vuelve perverso o positivo según sea el grado de negociabilidad tanto de las decisiones como de los recursos económicos a disposición. Es decir, la negociabilidad incrementa en proporción de la gravedad del delito que se pretenda poner en acción. Así pues, lo que aquí hay que puntualizar es la deficiencia funcional de los reglamentos y las normas para controlar una situación que no estaba presente en la vida pública del país, aunado a la política del derecho que ha estado sobrecargada por el hecho de que comienza a funcionar adecuadamente. Ahora bien, un verdadero estrago para la democracia mexicana es la baja calidad de la información que los medios de comunicación ofrecen, ya que la presentación de un video no ha resultado suficiente para sepultar a una larga tradición autoritaria que, por desgracia, aún vive en las instituciones. En el lugar de una información responsable, documentada y que iría más acorde con el papel de tribunal que los medios de comunicación han adoptado, sólo se tiene una cosa: un juego perverso entre *verificabilidad* y *verosimilitud* en las confrontaciones del fenómeno de la corrupción política, que es precisamente aquella que sí afecta en modo irresponsable a las instituciones y a la vida pública del país.





Décima sección  
Consejo económico y social





## El Consejo Económico y Social: ¿Contrapeso ciudadano ante la representación política?

*Luis Ignacio Román Morales\* y Federico Ledesma Zaldívar\**

*con contribuciones de David Ibarra Muñoz\*\**

Desde inicios del presente siglo se ha intensificado en México la propuesta de formar consejos económicos y sociales (ces), es decir, mecanismos consultivos de representación social de los que se pretende que jueguen una especie de contrapeso de opinión formal de los diversos actores sociales ante los organismos de poder político. Además, estos consejos podrían fungir como puentes en la generación de acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como en la legitimación o crítica social hacia las decisiones políticas.

La discusión sobre la constitución de ces en México podría estar efectivamente ligada a una representación de los intereses de los diferentes actores, siempre y cuando sea posible la transformación del carácter corporativo de muchas de sus formas de organización.

Originalmente estos consejos se han formado con representantes de los sectores empresarial, obrero y por el de la sociedad civil organizada fuera de las organizaciones obreras y patronales. En México la representación formal de los primeros dos sectores se ha centrado en instituciones de corte corporativo, mientras que las organizaciones de la sociedad civil (osc), en su mayoría, han contado con poca influencia en las decisiones macroeconómicas y macrosociales.

David Ibarra señala la pertinencia en la formación de un ces, para corresponsabilizar a trabajadores, empresarios, diversos actores de la sociedad civil organizada y del gobierno en los parámetros básicos de las estrategias socioeconómicas, como hacen los países europeos. Habría entonces, señala David Ibarra, una predigestión de las políticas que simplificaría la tarea de formar consensos del Ejecutivo y el Legislativo. Ahí podría residir una fórmula de sustitución democrática del viejo presidencialismo, para coordinar consensual y equitativamente los objetivos primarios del país.

\* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

\*\* Universidad Nacional Autónoma de México.

## La formación de CES en la coyuntura nacional

Durante las últimas dos décadas México se ha transformado significativamente en cuanto a la definición de sus autoridades gubernamentales. El cisma provocado por el proceso electoral de 1988 y el cuestionamiento sobre la veracidad de los resultados oficiales condujeron a la búsqueda de salidas de reconocimiento a triunfos de la oposición al entonces gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI). La alternancia política pasó del reconocimiento del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en algunas gubernaturas (iniciando con la de Baja California), a la elección democrática del jefe de Gobierno del Distrito Federal, la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados y el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del año 2000.

La alternancia política ha implicado el desarrollo de juegos de fuerza real entre los partidos políticos para ganar las elecciones y ha permitido el impulso de un debate nacional en torno a diversas visiones de país.

Sin embargo, los procesos políticos también han generados nuevos retos y problemas. Uno de los más significativos es el del establecimiento de acuerdos institucionales entre los diversos poderes públicos y órdenes de gobierno. El caso más notorio de los problemas generados se encuentra en la crisis institucional que ha impedido la constitución de diversos acuerdos nacionales en temas fundamentales.

Aunado a lo anterior se encuentra la parálisis legislativa, asociada a la ausencia de alianzas para la conformación de bloques mayoritarios así como al control que ejercen los liderazgos de las bancadas de cada uno de los partidos.

En el plano social la evolución ha sido ambivalente. Por una parte se han registrado mejoras en los salarios reales y una reducción significativa de la pobreza y de la concentración del ingreso, aunque tales reducciones han sido cuestionadas en cuanto a la comparabilidad de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares entre los levantamientos de los años 2000, 2002 y 2004, así como con respecto a las causas de la reducción de la pobreza, destacando la importancia de externalidades positivas, tales como las remesas de los trabajadores emigrados a Estados Unidos. Por otra parte, la reducción en la pobreza y en la concentración del ingreso encuentran contrapesados por la creciente precarización del empleo, especialmente por la concentración del empleo en trabajos eventuales y en actividades informales, así como por la reducción en las prestaciones de los trabajadores.

Simultáneamente, el margen de maniobra nacional para definir sus propias políticas es cada vez más restringido. El país es cada vez más dependiente de factores que no controla, tales como el de los precios internacionales del petróleo, el de las remesas de los mexicanos emigrados a Estados Unidos y la entrada de divisas provenientes de actividades ilícitas.

En cuanto a la definición de políticas sociales, su dirección se ha orientado a la atención a libertades económicas individuales y no a derechos positivos de la población. Ello conduce a mayores riesgos de desestructuración y polarización social.

Luis Ignacio Román Morales y Federico Ledesma Zaldivar

Ante este cúmulo de situaciones parece indispensable la reconfiguración de mecanismos de estructuración social que permitan la participación ciudadana representativa de la pluralidad de intereses de los diversos agentes económicos y actores sociales. Tal es la posibilidad que puede ejercer la figura del ces.

## **Los consejos económicos y sociales**

Un ces es un organismo consultivo en el que se busca que estén representados los diversos sectores de la sociedad civil. Tiene como objetivo principal estudiar, evaluar y opinar acerca de decisiones que los gobiernos tomen en materia económica y social, así como sobre los medios políticos necesarios para operativizar tales decisiones. Asimismo pueden tener atribuciones para promover proyectos y sanción de leyes y la elaboración de estudios y recomendaciones.

El carácter de los ces, excluyendo el de las Naciones Unidas, que mantiene la estructura intergubernamental, es de organismos puente entre los gobiernos y la sociedad civil organizada. Esta última está compuesta por organizaciones que representen a diversos sectores de la sociedad, especialmente los empleadores y los empleados. Cada uno tiene asignado un grupo dentro del ces. Un tercer grupo está conformado por organizaciones que no se encuentran en los dos sectores anteriores: las osc. En todos los casos, los ces tienen comisiones que tratan asuntos muy diversos, desde la competitividad hasta la ecología.

El origen de este tipo de organismo se ubica en la Sociedad o Liga de Naciones (organismo interestatal anterior a la onu) donde se había planteado la necesidad de tratar a fondo la creación de un organismo encargado del tratamiento multipartito de cuestiones económicas y sociales claves en el plano internacional.

Esta idea se concreta al constituirse la Organización de las Naciones Unidas (onu). Así, en el artículo 61 de la carta de la onu se previó la existencia del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) y en los artículos siguientes sus funciones y poderes. En un principio el Ecosoc estaba integrado por 18 miembros elegidos por la asamblea general. En los años sesenta, el problema de la representatividad social de los Consejos fue tocado por los países del tercer mundo y se exigió una ampliación del número de participantes del Consejo, por lo que se agregaron nueve más (se añadieron siete representantes afroasiáticos, uno latinoamericano y otro entre Europa occidental y otros países). Actualmente el Ecosoc de la onu cuenta con 54 miembros que sesionan cada año durante cuatro semanas.

Los ces son actualmente instituciones presentes alrededor de todo el mundo y desde el 1 de julio de 1999 existe la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS). Hay ces nacionales de América Latina, África, Europa y Asia. También son miembros de la AICESIS consejos regionales, como lo son el FCES del Mercosur y la Unión de Consejos Económicos y Sociales de África (UCESA). El objetivo de la AICESIS es promover la creación de ces en los países que

no cuentan con ellos y propiciar un diálogo entre los miembros de la propia asociación y entre los sectores económicos y sociales alrededor del mundo.<sup>1</sup>

En cuanto a la experiencia europea, a diferencia del Ecosoc de la ONU (conformado por representantes de los Estados miembros), el Comité Económico y Social Europeo (CESE) basa su representatividad en los sectores empresarial, de trabajadores y el tercer sector.

El CESE es un órgano consultivo del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Además del CESE en Europa existen numerosos CES nacionales y regionales subnacionales.

En Francia las discusiones sobre la creación de una institución consultiva del tipo de lo que hoy son los CES, se impulsaron por parte de las centrales sindicales, en particular las gestiones de la Confederación General del Trabajo durante los años treinta y cuarenta del siglo XX, que dieron como resultado el primer CES en Francia. Actualmente en ese país se cuenta con CES departamentales.

En cuanto al continente americano, el caso más importante de un órgano del tipo de los consejos económicos y sociales es el del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur (FCES). El Mercosur fue constituido por el Tratado de Asunción en 1991, pero es tres años más tarde, en 1994, que en el Protocolo de Ouro Preto se establece la estructura institucional definitiva del Mercosur y aparece el FCFES.

Según el propio Protocolo de Ouro Preto, el FCFES es el órgano encargado de representar a los sectores económicos y sociales dentro de ese sistema de integración regional. El FCFES se compone de secciones nacionales con igualdad de miembros por cada sección y una sola sección por cada país. En estas secciones se acreditan organizaciones representativas de sectores privados (no estatales) de los países, ahí entran empresarios y sindicatos.

Sus funciones son de orden consultivo, pueden llevar a cabo investigaciones económicas y sociales sobre las políticas de integración y sus impactos, pueden proponer normas y políticas económicas y sociales, entre otras facultades, y éstas se pueden traducir en recomendaciones al Grupo del Mercado Común (órgano ejecutivo del Mercosur).

La experiencia de un foro de este tipo en el Mercosur es única en el continente. El TLCAN no está planeado para tener un espacio de estas características y la Comunidad Andina de Naciones aunque sí tiene instituciones propias de una integración más profunda que la simplemente comercial, tampoco cuenta con un foro de representación de la voz de la sociedad civil organizada.

El FCFES tiene la misma característica distintiva de los CES europeos, de no solamente incluir a los sectores obrero y patronal, sino a organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de diferentes asuntos. El mismo Mercosur tiene ya otros espacios institucionales que incluyen a los actores de la producción económica, como la Comisión Sociolaboral de Mercosur, en que se encuentran organizaciones sindicales, uniones patronales y representantes de los ministerios del trabajo de los países miembros de ese sistema de integración. Pero es únicamente en el FCFES donde están representadas de manera constante otro tipo de organizaciones.

<sup>1</sup> Véase [http://www.aicesis.org/fr/missions/f\\_missions.htm](http://www.aicesis.org/fr/missions/f_missions.htm).

El actor que está excluido de los CES es el gubernamental, pues se considera que su participación afectaría la autonomía en el trabajo de los propios CES.

Se trabaja sobre el supuesto de que las organizaciones representarán los intereses de la sociedad, sea ésta organizada o no. En el CES europeo hacen la diferencia entre sociedad civil y ciudadanos, para referirse a la sociedad organizada y no organizada. Este doble puente llevaría la voluntad social a las instancias gubernamentales.

El principal cuestionamiento a los CES es el de que no cumpla con su razón de existir, es decir que no sea el representante de la sociedad civil a través de las organizaciones de la misma sociedad. Esto puede ocurrir por varias causas, una es que las organizaciones presentes en el CES no incluyan a todos los sectores de la población, otra es que las organizaciones presentes no representen los intereses de quienes deberían hacerlo.

## Experiencias mexicanas

El cambio de siglo y milenio ha enmarcado los primeros intentos para formar CES en México. En el plano nacional se ha promovido esta iniciativa, principalmente por conducto de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), pero su aprobación y constitución real, se ha presentado en dos entidades federativas: Jalisco y Tlaxcala.

En el plano nacional, se ha pretendido sustituir al CES por el Consejo Nacional para el Diálogo con los Sectores Productivos (Cedisp), y su réplica en las entidades federativas. Sin embargo, este esquema confronta el principio básico de autonomía de las representaciones sociales frente al poder público. De hecho, son las autoridades gubernamentales federales quienes definen la agenda y coordinan las actividades de los Cedisp en todo el país.

Este problema también se reproduce en la conformación de los CES estatales. Tlaxcala cuenta desde el 4 de diciembre de 2003 con una institución llamada Consejo Económico y Social de Tlaxcala. Su creación se llevó a cabo por iniciativa del Ejecutivo estatal y se concibió como un organismo consultivo en materias socioeconómica y laboral.

Las instituciones que forman este CES son: asamblea, presidencia (ejercida por el gobernador del estado), secretaría general, comité de comisionados y comisiones técnicas.

La composición de este CES tiene un problema fundamental, que contraviene el principio de autonomía de cualquier consejo, y es que si bien incluye los sectores empresarial, de trabajadores, de instituciones socioeconómicas y de profesionistas, los otros miembros de la asamblea del CES son un grupo de presidentes municipales y el gobernador de Tlaxcala, quien lo preside.

En Jalisco se formó el Consejo Económico y Social para el Desarrollo y la Competitividad de Jalisco (Cesjal), por un decreto del Congreso local en septiembre de 2004. En mayo del año siguiente inició sus funciones administrativas.

El Cesjal está integrado por 21 consejeros que se distribuyen en tres grupos. El primero corresponde al sector privado empresarial y cuenta con organizaciones de industriales y comerciantes; el segundo al sector laboral, que incluye a las asociaciones sindicales, el tercero agrupa a los sectores académico y asistencial, que reúne a universidades e instituciones asistenciales. Es necesario hacer notar que no hay osc que estén dedicadas a actividades no asistenciales.

Este Consejo, a diferencia del de Tlaxcala, sí cumple con el principio de autonomía ya que no tiene ningún representante gubernamental. Su función es consultiva y sus recomendaciones no son vinculatorias, es decir que las autoridades que reciban las opiniones del Consejo no están obligadas a tomarlas en cuenta.

Si bien el principio de autonomía respecto del gobierno está cubierto, el principio de representatividad social debe construirse con base en su organización y actividades cotidianas. Es notoria la ausencia de organizaciones de la sociedad civil que en su trabajo cotidiano se encarguen de los intereses de grupos marginados económica y socialmente. Las organizaciones presentes son asistenciales, ellas pueden atender intereses individuales inmediatos de individuos marginados, no de colectividades definidas en torno a situaciones de marginación. El interés de supervivencia diaria puede formar parte del trabajo asistencial, pero el interés de hacer frente a las causas de las situaciones de marginación (de las situaciones que tienen como uno de sus resultados esas urgencias de las que se ocupa el asistencialismo) escapa a las posibilidades de las instituciones asistenciales. Las posturas adoptadas por los académicos podrían ayudar a llenar ese vacío de representación de intereses (que incluye situaciones de pobreza, género, ecológicas, entre otras). De cualquier manera ahí queda planteado uno de los problemas actuales que presenta el Cesjal para ser un verdadero representante de la sociedad de Jalisco.

## **Principios de los CES y dificultades que pueden enfrentar**

### **Principios de los CES**

#### **Representatividad**

En febrero de 2006 el CESSE emitió un documento acerca de la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil. En el marco del diálogo civil, en él se establecen nueve criterios para la participación de una organización dentro del Comité, entre los que se encuentran el representar intereses generales, tener una continuidad en el tiempo y tener presencia en varios Estados de la Unión Europea.

Estos criterios tienen al menos dos implicaciones importantes; la primera es que el principio de representatividad debe aplicarse desde su misma constitución a los CES; la segunda es que la representatividad depende de abanderar intereses generales. Esto quiere decir que no se puede pretender ser representativo simplemente por tener organizaciones pertenecientes a tres sectores sino que las organizaciones deben atender a intereses realmente generales. La representatividad requiere la liga con intereses de amplios sectores de la población, no pequeños grupos.

De esta manera el principio de representatividad que debe tener todo CES no puede ser entendido a la ligera contemplando la posibilidad de designaciones arbitrarias de miembros. Los miembros de los consejos no solamente deben pertenecer formalmente a uno de los tres sectores, sino que debe asegurarse que los intereses que promuevan sean realmente los de las partes de la población que digan representar y no de grupos pequeños.

### **Independencia**

Los CESE hacen hincapié en la necesidad de la participación de la sociedad civil organizada en los procesos de toma de decisiones gubernamentales. Esta participación —que no es una simple consulta, pues a ella tendría derecho cualquier organización en todo momento— tiene como objetivo presentar un punto de vista representativo de la sociedad civil organizada como contrapeso de las decisiones tomadas desde los gobiernos. Sólo en la medida en que la representación gubernamental esté ausente de los consejos, éstos podrán ser realmente una opinión distinta de los gobiernos. El principio de independencia implica la no intervención gubernamental en los CES.

### **Legitimidad**

Este principio es una consecuencia de los otros dos. Un consejo que no contara con la representación de los intereses de la sociedad a partir de las organizaciones, no estaría legitimado para hablar en nombre de ella. De la misma manera, si se tuviera dependencia del gobierno respecto de las acciones de un CES, éste podría no estar llevando la opinión de la sociedad civil organizada.

A veces se confunde el criterio de legitimidad con la legalidad. Si bien la legalidad de los consejos es muy importante pues les da vida y reconocimiento jurídico además de establecer su forma y facultades, la legalidad no es capaz de garantizar por sí misma la legitimidad. El establecimiento legal de un CES que no atendiera la representatividad e independencia no cumpliría con la legitimidad, es decir con el consenso de los representados en que efectivamente se sustentan sus opiniones.

### **Cómo garantizar los principios**

El concepto de cohesión social fue planteado originalmente por Émile Durkheim a fines del siglo XIX y lo usó para preguntarse qué mantiene unidas a las sociedades, cómo permanecen conectados los individuos y las colectividades que forman una sociedad, por qué se conservan formas de funcionamiento de esas relaciones y por qué no actúa cada persona y cada grupo de manera aislada e independiente.

La respuesta de Durkheim está en el establecimiento de consensos donde todos ceden y donde existen reglas que implican la representación de todo tipo de intereses.

Actualmente en la definición del CESE se resalta el concepto de cohesión social como base para posibilitar realmente su integración continental y, para ello, se subraya la necesidad de contar con una representación real de los grupos sociales y de las comunidades más desfavorecidas

En este marco, la Unión Europea considera cuatro aspectos fundamentales de la cohesión social: *a) el combate a la pobreza; b) el combate a la exclusión social; c) la promoción del empleo digno; d) la cooperación entre regiones, privilegiando a las menos desarrolladas.*

El problema de la cohesión social es finalmente el de la viabilidad real de una sociedad, puesto que sin ella estamos expuestos a su desintegración. En este sentido cabe recordar que México es el decimoquinto país con peor distribución del ingreso en el mundo.

¿Cómo equilibrar la búsqueda de un mercado eficiente con la de una sociedad viable?

Actuar en una lógica de cohesión social implica restringir la lógica del libre mercado. Bajo ésta, se procura la maximización de los beneficios individuales de las empresas y de los consumidores, pero nada garantiza que esto conduzca a la cohesión social, como ya ha sido planteado por múltiples autores, tales como James Tobin.

Una posibilidad de generación de puentes entre el mercado y la cohesión social es a través de la llamada formación de capital social, aunque se trata de un concepto debatido y que cuenta con múltiples referencias de contenido y marcos metodológicos contrastantes, como pueden ser Pierre Bourdieu, por una parte, y las instituciones financieras internacionales, por la otra.

Tradicionalmente puede entenderse como el recurso (capital que reside en las relaciones sociales) que, en combinación con otros factores (capital físico, financiero, humano, cultural e intelectual), permite lograr beneficios para los que lo poseen. Pierre Bourdieu lo identifica como el agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo. Por su parte, North lo ubica como el conjunto de normas y valores que facilitan la confianza entre los actores. Granovetter remite en el capital social el uso de la racionalidad humana, más allá de la económica, que permite fortalecer la sociabilidad, la aprobación de unos individuos hacia otros, la generación de estatus y la legitimización del poder. Por último, Putnam resalta en el capital social los aspectos de las organizaciones sociales tales como las redes, normas y confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo.

En suma, partir de la recuperación de las definiciones anteriores, la CEPAL considera que el capital social es el conjunto de organizaciones, normas e instituciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación, con el fin de reducir costos de transacción al interior de las sociedades (de información, organización, negociación, históricos y jerárquicos), producir bienes públicos e impulsar la constitución de organizaciones de base ciudadana.

Por lo anterior, el capital social puede ser interpretado sólo como el uso de las relaciones entre los individuos como un medio de rentabilización gregaria, pero también puede ser abordado como un medio de empoderamiento colectivo –político y económico–. Dependiendo del sentido que se le dé a la forma de uso del propio capital social, éste puede favorecer o perjudicar la cohesión social.

¿De qué depende el que la favorezca o no? En ello es central la construcción de ciudadanía. Para referir la ciudadanía no basta la asimilación conceptual del ciudadano a la acepción jurídica del votante potencial, sino la capacidad de demandar y ejercer derechos frente a la mera recepción

de favores o asistencia. Igualmente implica el reconocimiento de las obligaciones que generan las condiciones de posibilidad para le ejercicio de los derechos.

En el plano productivo esto también se traduce en el desarrollo tanto de la cultura laboral como de la empresarial, lo que supone posibilidades de flexibilización en el mercado de trabajo, pero no sólo del trabajo frente al capital, sino también del capital frente al trabajo, de modo que los beneficios productivos de nuevas formas de organización del trabajo sean distribuidos mayormente a los trabajadores, con una mayor capacidad de involucramiento de ellos en las decisiones de la empresa y no jugando a una doble moral al definirla, considerándola por una parte a partir del conjunto de actores que participan en ella (propietarios, accionistas, directivos, empleados, trabajadores manuales, clientes, proveedores, etcétera), pero por la otra, confundiendo las decisiones de la *empresa* con las de uno de sus actores, el empresario, al momento de definir los juegos de interés en que participa.

En el plano político, la ciudadanía implica la posibilidad de contar con la información que permita la crítica, el debate y la propuesta frente al insulto, el etiquetamiento y las promesas vanas. Para lograr todo ello se requiere entender a la democracia no sólo como el ejercicio del voto correspondiente a la definición de poderes públicos. Tampoco basta con la capacidad de demanda y presión para el ejercicio de los derechos públicos ni la responsabilización de las obligaciones. La democracia implicaría igualmente otros espacios de socialización, especialmente en el mundo laboral. ¿Es posible hablar de democracia cuando los trabajadores no tienen siquiera el derecho de elegir por voto libre, directo y secreto a sus propios representantes sindicales?

### Riesgos de cumplimiento formal y distorsión real

En el poder corporativo reside una de las limitaciones fundamentales de la posibilidad de ejercicio de la autonomía, representatividad y legitimidad de los CES. La estructura tradicional de representación de los intereses de los diversos actores sociales ha estado determinada por formas de organización corporativa verticales, sin que se garanticen procesos de democracia interna al interior de las corporaciones y sin que las corporaciones efectivamente jueguen el papel de representación amplia que se les asigna.

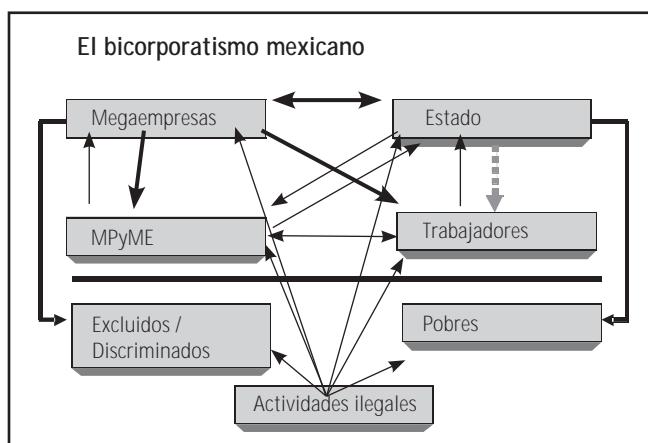
En efecto, nada garantiza —aunque sí se lleguen a dar los casos— que los representantes de los organismos cupulares empresariales, tales como la Coparmex, la Concamin, la Concanaco o la AMB, ejerzan con la misma capacidad e intensidad que lo pueden hacer las empresas gigantes con respecto a sí mismas, la defensa de los intereses específicos de las microempresas, las micro y pequeñas industrias, o las instancia de microfinanciamiento popular.

En el plano sindical, ha sido históricamente estudiado el corporativismo sindical, reflejado en el desarrollo histórico de las funciones de las dirigencias sindicales hacia el control de los trabajadores y distribución de favores y prebendas gubernamentales, en vez de representar los intereses directos de los propios trabajadores.

En el diagrama que se presenta a continuación se muestran algunas lógicas de relación de fuerza en función de la direccionalidad y el grosor de las flechas. La direccionalidad indica la influencia de un actor sobre otro (siendo las intermitentes las de menor influencia o aquellas en que la influencia es difícilmente demostrable), en tanto que el grosor muestra la fuerza de dicha influencia. Las líneas blancas muestran relaciones de poder estructurales, las grises relaciones en crisis y las amarillas relaciones emergentes.

En el diagrama se muestra una sola relación de poder fuerte bidireccional y es la que se ejerce entre las empresas gigantes y el Estado. La grandes empresas juegan un papel de alta concentración de mercados que les permite desempeñar un papel de dominio sobre las micro, pequeñas y medianas. Por su parte, los trabajadores, a través de los sindicatos, están supeditados a su relación con el Estado corporativo (en una relación que ahora se encuentra en crisis), más que con los empresarios de las propias empresas en que laboran, lo que implica un desligue del trabajador con su propio centro de trabajo. Estructuralmente, las relaciones de poder están asociadas al espacio del trabajo (empresas y trabajadores). Sin embargo, en la redefinición del papel económico y social del Estado, emergen nuevas relaciones de poder de las grandes empresas y del Estado, frente a grupos de población excluida y discriminada por parte de las empresas y frente a la población definida estadísticamente como pobre, por parte del Estado. Otra relación emergente, pero de la que por definición no puede haber un seguimiento claro, es la de la influencia de las actividades ilegales sobre el conjunto de los actores sociales.

Diagrama 1



La lógica corporativa evidentemente no genera ciudadanía, capital ni cohesión social. Por el contrario, conduce a una diversidad de efectos perniciosos tales como la dependencia de los actores del poder económico y político, con la consecuente polarización social y pérdida de cohesión. Asimismo, la búsqueda y el otorgamiento de favores y privilegios conduce a dinámicas que corren a contra-

corriente de la búsqueda, otorgamiento y ejercicio de derechos ciudadanos. Si la lógica corporativa genera conductas permisivas de acciones ilegales (por el poder de la fuerza corporativa), se conduce a la inoperatividad de normas y de reglas del juego claras entre los actores. Por último, la lógica corporativa, de la forma en que ha operado en México, tiene poco que ver con la democracia. Las cracias reales en un modelo de control vertical tienen que ver con el poder económico (plutocracia) y con los mecanismos de control y de privilegios en vez de la equidad.

En tales circunstancias cabe preguntarse sobre la forma de constituir CES que realmente respondan a la representatividad, la autonomía y la legitimidad que teóricamente pretenden. Ante ello cabe preguntarse sobre la forma de estructurarlos en una sociedad como la mexicana. ¿Qué actores pueden y deben estar representados en una estructura como la de los CES? ¿Quiénes pueden estar representados directamente y en qué casos la heterogeneidad social del país torna inoperable una representatividad directa por parte de los actores? En este último caso también cabe preguntarse sobre cómo garantizar entonces la consideración de sus intereses reales, no a través de mecanismos de representación o seudorepresentación corporativa, sino por medio de la consideración obligada de sus propias circunstancias en la toma de decisiones del conjunto de los CES.

## Conclusión

Los CES constituyen formas de organización que potencialmente pueden ejercer una función de representación de intereses sociales, que efectivamente contrapesen (sin suplantar) a las estructuras políticas tradicionales, al menos al nivel de la incidencia argumentativa y de representación de los intereses de los actores involucrados. Sin embargo, para que estas formas de organización efectivamente cumplan tal función, se requieren mecanismos de estructuración que impidan la simulación de representatividades, legitimidades y autonomías.

Para construir CES auténticamente representativos se requiere de un mejoramiento sustantivo, de orden cualitativo y cuantitativo, sobre las condiciones de vida, las problemáticas, los intereses y las demandas de los diversos actores sociales y agentes económicos; la creación de esquemas de discusión que permitan incluir permanentemente esta información y la difusión de las posturas de cada consejero en función de la toma o no en consideración de los intereses de agentes y actores referidos.

De igual modo, sería pertinente que los consejeros representen regiones contrastantes del espacio territorial involucrado, empresarios provenientes de ramas y tamaños de empresas distintos, trabajadores organizados en entidades de orígenes políticos e ideológicos diversos, académicos de formaciones teóricas e ideológicas distintas, etc. Si no se reconoce la pluralidad y la diversidad de posturas, difícilmente las conclusiones de los CES podrán ser representativas.

Por último sería fundamental trabajar constantemente en la construcción de la representatividad ante los problemas económicos y sociales claves, y no asumir posiciones de representatividad

El Consejo Económico y Social: ¿Contrapeso ciudadano ante la representación política?

definidas administrativamente y desvinculadas del conocimiento sobre las percepciones y conocimiento de la población, con su diversidad de condiciones de vida, de inserción económica y de visiones del mundo.

## Bibliografía

### Libros

Comisión Sociolaboral del Mercosur, *El Mercosur Sociolaboral*, Buenos Aires.  
Seara Vázquez, Modesto, 1982, *Tratado general de la organización internacional*, México, FCE.  
, 1994, *Derecho internacional público*, México, Porrúa.  
Sepúlveda, César 1992, *Derecho internacional*, México, Porrúa.

### Sitios de internet

Sitio de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones similares:  
<[www.aicesis.org](http://www.aicesis.org)>.  
Sitio del Consejo Económico y Social para el Desarrollo y la Competitividad de Jalisco (Cesjal):  
<[www.cesjal.org](http://www.cesjal.org)>.  
Sitio del Comité Económico y Social Europeo: <[www.esc.eu.int](http://www.esc.eu.int)>.

# Agenda para el desarrollo

Volumen 15



*Democracia y  
gobernabilidad,*  
se terminó de imprimir durante  
el mes de marzo de 2007, en  
los talleres litotipográficos de la  
casa editorial MIGUEL ÁNGEL PORRÚA,  
librero-editor. El tiro consta de  
2,000 ejemplares impresos sobre  
papel de 75 gramos.

MAP: 015385-01