

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Las nuevas claves de la gobernabilidad en México:
del paradigma autoritario al paradigma democrático*



TECNOLOGICO DE MONTERREY

EGAP

Escuela de Graduados en Administración
Pública y Política Pública



TECNOLOGICO
DE MONTERREY

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Francisco Alfonso Durazo Montaña

Tesis Doctoral

Doctorado en Política Pública

Concentración Administración Pública y Gobierno

Asesor Dr. José Fernández Santillán

Resumen

El inventario de variables que dan forma a la gobernabilidad en una sociedad democrática es cada vez más amplio y complejo. Se abordan aquí tan solo algunas de las claves propias en una democracia. Se optó por aquellas menos estudiadas y ubicadas en las antípodas de las bases autoritarias, escritas y no escritas, en las que ha descansado históricamente la gobernabilidad de México. La incidencia de los liderazgos sociales, la innovación institucional, el uso democrático de la fuerza pública, el comportamiento macroeconómico, el respeto de los derechos humanos y el desempeño de los medios de comunicación son analizadas en esta disertación, cuyo objetivo ha sido contribuir a comprender el fenómeno de la gobernabilidad y proponer medidas que apoyen su consolidación bajo principios democráticos. En su análisis se consideran parcialmente ideas de varios teóricos.

Con la alternancia se hizo más evidente la necesidad de una nueva institucionalidad política. En su ausencia el país resiente un notable deterioro en sus niveles de gobernabilidad y el Estado una incapacidad orgánica, dada su ya prolongada insolvencia para responder satisfactoriamente a las demandas sociales. Se argumenta que este déficit tiene su origen en un Estado obsoleto, cuyo diseño jurídico fue concebido bajo una visión autoritaria que no está ya en capacidad para responder a las nuevas condiciones democráticas de la sociedad mexicana. Las diversas modificaciones constitucionales no alcanzan en conjunto a responder de forma cabal a esos profundos cambios.

Las conclusiones respaldan la idea de que es imprescindible una reforma integral del Estado mexicano bajo una visión plenamente democrática, surgida de un nuevo pacto político, incluyente, de largo alcance, que sustituya al obsoleto modelo político pactado en 1929. De no impulsarlo por vías institucionales lo impondrá la calle.

Índice General

1. Introducción	12
1.1. Planteamiento del problema	18
1.2. Objetivos	20
1.3. Justificación del proyecto	21
1.4. Hipótesis general	23
1.5. Metodología	25
2. Gobernabilidad: orígenes conceptuales, acepciones modernas y criterios de medición	27
2.1 Introducción	27
2.2 Los antecedentes teóricos: eficacia, legitimidad y estabilidad	28
2.3 El surgimiento moderno del concepto de gobernabilidad	29
2.4 Una definición mínima de gobernabilidad	33
2.5 Gobernabilidad y eficacia: la doctrina de la Razón de Estado	35
2.5.1 Weber y la ética de la responsabilidad	36
2.5.2 Bobbio, la ética y la política: la ética de los principios	37
2.6 Legitimidad: la tradición del “buen gobierno”	39
2.6.1 Ciudad y buen gobierno: Platón y Aristóteles	39
2.6.2 Juan Bodino y la construcción de la soberanía	43
2.6.3 Tomás Hobbes y el buen gobierno como garante de seguridad	44
2.6.4 El individualismo posesivo de John Locke	45
2.7 Gobernabilidad y estabilidad	47

2.7.1 La razón de Estado y su influencia en la promoción de la estabilidad política	48
2.8 El grado de desarrollo político-institucional y como factor de estabilidad	50
2.9 Gobernabilidad y democracia	53
2.10 Concepciones verticales y horizontales	53
2.10.1 Los problemas de la gobernabilidad: Bobbio y Sartori	56
2.10.2 La perspectiva sistémica: la tensión entre gobernabilidad y democracia: Luhmann	58
2.10.3 La participación política, reto de la gobernabilidad	59
2.10.4 La gobernanza	63
2.11 Grados de gobernabilidad: criterios del Banco Mundial	65
2.12 Los estados fallidos y su evaluación	66
2.13 Crisis del Estado de Bienestar y el surgimiento de la gobernabilidad democrática como concepto de análisis	70
2.13.1 La visión neoconservadora	71
2.13.2 La visión liberal	73
2.13.3 Neomarxistas y la teoría crítica	74
2.13.4 Otras aportaciones contemporáneas al debate	77
3. Presidencialismo, régimen jurídico y gobernabilidad	78
3.1 Inicio, consolidación y estabilidad del sistema político mexicano	78
3.2 Características del estilo de gestión pública en México	84
3.3 La base jurídica del sistema político: el texto constitucional	85
3.3.1 Las últimas reformas: 2000-2007	98

3.4 Las fuentes del agotamiento del modelo político	
presidencial autoritario -----	101
3.5 Conclusiones -----	102
4. Comportamiento macroeconómico y movilización social:	
una interpretación desde la gobernabilidad -----	104
4.1 Introducción -----	104
4.2 Desempeño económico, impacto social	
y movilización social -----	106
4.3 Impacto social en cifras -----	112
4.3.1 Periodo 1996- 2000 -----	112
4.3.2 Sexenio 2001-2006 -----	113
4.3.3 Perfil de los actores que se movilizan durante	
sexenios de Ernesto Zedillo (1994-2000) y	
Vicente Fox (2000-2006) -----	113
4.3.4 Periodo 2000-2008 -----	115
4.3.5 Indicadores de desempeño macroeconómico -----	118
4.3.6 Periodo 1996-2000 -----	118
4.3.7 Sexenio 2001-2006 -----	121
4.3.8 Periodo 2007-2008 -----	124
4.4 Indicadores del Banco Mundial sobre	
gobernabilidad en México -----	126
4.4.1 Periodo 1996-2000 -----	126
4.4.2 Sexenio 2001-2006 -----	127
4.5 Indicadores de Desarrollo Humano del Programa	
de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) -----	128
4.5.1 Periodo 1996-2000 -----	128
4.5.2 Sexenio 2001-2006 -----	129
4.6 Procesamiento de datos y resultados -----	130
4.7 Algunas conclusiones -----	132

5.	Derechos humanos y gobernabilidad	134
5.1	Introducción	134
5.2	Los derechos humanos: antecedentes y definición	136
5.2.1	Derechos civiles, subjetivos, públicos y generacionales	140
5.2.2	Derechos positivos y democracia	145
5.3	Derechos humanos y gobernabilidad democrática	149
5.4	Antecedentes históricos del Ombudsman	152
5.4.1	Antecedentes históricos en México	153
5.5	Los derechos humanos en México: disidencia política, represión y cooptación política	159
5.5.1	El caso del Defensor del Pueblo en España	163
5.5.2	La CNDH: luces y sombras	166
5.6	Derechos humanos y reforma del Estado: recomendaciones y conclusiones	168
6.	Liderazgo, movilización social y gobernabilidad	176
6.1	Introducción	176
6.2	Movimientos sociales	177
6.3	Conflicto social	180
6.4	Liderazgo y movimientos sociales	182
6.5	Autoridad, liderazgo y democracia	186
6.6	Los movimientos sociales y su impacto en la formación de liderazgos	194
6.7	Relación del gobierno con los movimientos sociales	196
6.8	Racionalidad y acción colectiva	196
6.9	Liderazgo y problemas de coordinación “derivados”	200
6.10	El caso de México: conclusiones y recomendaciones	203

7.	La Gestión de la Violencia Legítima: México y Chile	
	en perspectiva Comparada	206
7.1	Introducción	206
7.2	El manejo del conflicto social en América Latina	212
7.2.1	El caso de México	213
7.2.2	Las políticas preventivas y reactivas en México: las instituciones	215
7.2.3	Un caso de estudio: El conflicto de los ejidatarios de San Salvador Atenco, Estado de México	219
7.2.4	El caso de Chile	221
7.2.5	Las políticas preventivas y reactivas en Chile: las instituciones	223
7.2.6	Caso de estudio: “La Revolución de los Pingüinos”	225
7.3	Políticas preventivas: registro y monitoreo de conflictos potenciales	228
7.4	Políticas reactivas: uso de la fuerza pública	232
7.5	Evaluación de los organismos de derechos humanos	234
7.6	El contexto político-institucional	235
7.7	Conclusiones y algunas lecciones	239
8.	Medios de comunicación y gobernabilidad	244
8.1	Medios de comunicación, democracia y estabilidad	244
8.2	Los medios de comunicación en la construcción de una gobernabilidad democrática	248
8.3	Estabilidad política artificial: manipulación ideológica y manufactura del “consenso”	253
8.4	Nivel cultural, discernimiento social y estabilidad	256
8.5	Hegemonía en la propiedad de los medios y su impacto en la gobernabilidad	260
8.6	Nuevos medios digitales de comunicación	262

8.7 El rol de los medios en México y su relación con el viejo sistema político hegemónico	265
8.8 Los medios y su impacto en la construcción de la alternancia	272
8.8.1 La supremacía desordenada de los medios después de la alternancia	275
8.9 Regulación bajo criterios democráticos	279
8.9.1 La experiencia comparada	285
8.10 Conclusiones y recomendaciones: pensando en la gobernabilidad	292
9. Estado obsoleto, innovación institucional y gobernabilidad	301
9.1 Introducción	301
9.2 Desarrollo institucional y Estado obsoleto	303
9.3 Innovación política	306
9.4 Democracia y desarrollo económico y social	307
9.5 Arreglo institucional, innovación y gobernabilidad democrática	309
9.6 Los intentos de innovación institucional a través de una reforma del Estado en México	311
9.7 Estado obsoleto y consolidación democrática en México	312
9.8 Transición incompleta: su impacto en la gobernabilidad	316
9.9 Otras transiciones y su diseño institucional	319
9.10 Conclusiones	324
10. Conclusiones generales	327
11. Bibliografía	356

1. Introducción

El inventario de variables que dan forma a la gobernabilidad en una sociedad democrática es cada vez más amplio y complejo. Hace ya décadas que el tema en México dejó de ser un asunto exclusivamente policíaco, aun cuando así se continúe viendo en algunos sectores, particularmente en gobiernos conservadores. Frente a la imposibilidad de ser exhaustivos, se han abordado aquí tan solo algunas de las claves propias en una democracia, pues un examen integral reclamaría de un estudio enciclopédico que trasciende con mucho los objetivos de esta investigación. Se optó por aquellas variables menos estudiadas y ubicadas simultáneamente en las antípodas de las bases autoritarias en las que descansó primariamente la gobernabilidad de México por décadas. La incidencia en la gobernabilidad del presidencialismo y su régimen jurídico, la innovación institucional, el comportamiento macroeconómico, los liderazgos sociales, el respeto de los derechos humanos, la construcción de reglas democráticas para el uso legítimo de la fuerza pública y el desempeño de los medios de comunicación encuentra una respuesta en esta disertación. En su análisis se consideran parcialmente ideas de varios estudiosos sin seguir particularmente a ninguno, toda vez que no hay una corriente teórica dominante en el tema. No obstante, el trasfondo teórico de esta disertación se identifica más con las ideas de Jan Kooiman.

Es a raíz de la alternancia en la presidencia de la República que el tema de la gobernabilidad pasó a formar parte del debate y la consideración de académicos y analistas políticos. Previamente, su estudio no se contemplaba en la agenda nacional debido a que no formaba parte del horizonte de nuestras preocupaciones políticas. La gobernabilidad se consideraba garantizada por el pacto político surgido de la Revolución y sus gobiernos sucesivos. No hablo aquí sólo del régimen institucional y jurídico producido por la Revolución sino también de las normas y los

procedimientos no escritos que, en una acumulación que duró décadas, terminaron por constituirse en el marco y soporte efectivo de la gobernabilidad en México. Ese cuerpo de valores, actitudes, *facultades* y límites de las reglas no escritas, amorfas pero distinguibles en todo el ámbito político, definió las bases de una gobernabilidad que permitió el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, esa suma de reglas fue efectiva pero autoritaria; el avance democrático ha puesto al descubierto las limitaciones e insuficiencias de esa vieja forma de asegurar la gobernabilidad.

Gobernar significa antes que nada conservar la estabilidad. Esa responsabilidad esencial de todo Estado será afectada más temprano que tarde si se persiste en no replantear los términos bajo los cuales el Estado mexicano garantiza hoy la gobernabilidad. Cabe aclarar también que no hay democracia exitosa si está desprovista de orden y gobernabilidad. En consecuencia, es imprescindible un conocimiento menos intuitivo y más científico sobre las claves para lograr una gobernabilidad democrática en México, pues sólo en un marco de estabilidad nuestro país podrá desplegar a plenitud su potencial y lograr sus objetivos políticos económicos y sociales.

El triunfo del Partido Acción Nacional en la elección presidencial del 2 de julio de 2000 representó en nuestro país un viraje político de dimensiones históricas. Por primera vez desde la institucionalización de la Revolución Mexicana con la constitución del PNR en 1929, arribó al Poder Ejecutivo Federal un candidato de oposición. A diez años de ese acontecimiento la democracia mexicana muestra transformaciones indiscutibles, permanencias saludables, riesgos de retroceso o bien de estancamiento, y una agenda de temas emergentes. Es particularmente el caso de la gobernabilidad y la necesidad de garantizar plenamente el carácter democrático de los recursos para asegurarla.

El avance democrático de la sociedad a partir de la alternancia ha exhibido la caducidad o bien la falta de capacidad de nuestras instituciones para responder adecuadamente a las nuevas circunstancias. El catálogo de problemas que las instituciones deben atender es amplio. Es el caso de la relación entre los poderes de la Unión y entre las partes de la federación, la relación entre el poder público y la ciudadanía, la crisis de representación de los partidos políticos y la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en ellos y en los procesos electorales de forma autónoma. Es también el caso de los sindicatos y las organizaciones empresariales y su falta de democracia interna. Tal es el caso de la economía y la necesidad de encontrar fórmulas para la inclusión, las oportunidades y el bienestar social, así como el nuevo rol de los medios de comunicación en una época como la que vivimos. Como consecuencia, se consolida la necesidad de una profunda renovación institucional.

Pero si bien la sociedad apuesta a la democracia, los pasos y los caminos que hoy se siguen en la política mexicana se ubican en muchos sentidos en la inercia autoritaria. Podemos decir que al país lo sigue gobernando más la política que la ley y que vivimos una tradición autoritaria revestida de un discurso democrático. En mucho ha influido la forma histórica de conducción del gobierno mediante esquemas de corte autoritario, corporativo, clientelar y paternalista, sintetizado en el presidencialismo mexicano. Sólo a partir de un replanteamiento de tales bases para asegurar una nueva gobernabilidad, la transición puede tener éxito en su objetivo fundamental de hacer de México una nación democrática.

La gobernabilidad democrática como concepto analítico implica un complejo contenido que no se puede desvincular de otras ideas. El presente trabajo explora la noción de gobernabilidad desde sus orígenes hasta sus acepciones contemporáneas, relacionándolo con diferentes criterios como efectividad, estabilidad, legitimidad y participación ciudadana. Incorpora

también modernos modelos de medición de la gobernabilidad, como los propuestos por el Banco Mundial y *The Fund for Peace*. Se exploran así mismo los conceptos de “gobernanza” y “estado fallido” como sustitutos y/o complementos del de gobernabilidad. Esta parte se aborda en el capítulo Gobernabilidad: orígenes conceptuales, acepciones modernas y criterios de medición.

En el capítulo Presidencialismo, régimen jurídico y gobernabilidad, se aportan elementos que respaldan la hipótesis inicial de que el Estado mexicano no está diseñado para funcionar en un contexto social cada vez más democrático. El sistema político afinó su proceso de consolidación institucional casi dos décadas después de iniciada la gesta revolucionaria de 1910 y prevaleció en su esencia la mayor parte del siglo XX, gracias a un arreglo institucional -formal e informal- que si bien fue eficaz para asegurar su estabilidad, estuvo basado en un arreglo jurídico autoritario.

En el apartado Estado obsoleto, innovación institucional y gobernabilidad, se analiza la necesidad de innovar el trazo institucional del Estado mexicano como vía imprescindible para incidir en la eficacia del aparato público en su conjunto y afianzar la gobernabilidad en un marco de legalidad y principios democráticos. Se asume igualmente que la baja calidad de la democracia es también consecuencia directa de la existencia de un Estado obsoleto, que afecta la implementación de políticas públicas más legítimas y eficaces e influye de manera decisiva en los bajos niveles de gobernabilidad conocidos hoy por nuestro país. Se propone un programa de ajuste y creación institucional que trascienda la mera actualización de procesos para llegar a la matriz del problema: la estructura jurídica del Estado mexicano.

En la sección Comportamiento macroeconómico y movilización social: una interpretación desde la gobernabilidad, se señala que el desempeño de la economía, especialmente el de aquellas variables macro asociadas a los niveles de bienestar social, parecieran ser a simple vista uno

de los factores que activan el surgimiento y/o la radicalización de la movilización social, que incide negativamente en la calidad de la gobernabilidad. En este apartado se explora empírica y estadísticamente dicha relación. Se argumenta que si bien el desempeño de la economía no es el único factor que explica la movilización social de protesta, sí es un elemento fundamental; en particular la incapacidad de la economía para generar empleos y mantener controlada la inflación. Consecuentemente, su definición debe tener un componente democrático.

En la unidad Derechos humanos y gobernabilidad, se señala que en el contexto de un proceso de transición política de un régimen autoritario a uno democrático, la protección y avance de los derechos humanos es un tema ineludible. Este trabajo argumenta que el avance y fortalecimiento de los derechos humanos tiene una repercusión positiva en los niveles reales de gobernabilidad democrática exhibidos. Ante un diagnóstico negativo de su situación en México, se propone como necesaria, por un lado, la depuración de las instituciones de la democracia en general y en particular el avance legal-institucional del Ombudsman mexicano (CNDH) y de los organismos estatales de derechos humanos como medio para elevar los niveles de gobernabilidad en el país.

En el capítulo Liderazgo, movilización social y gobernabilidad, se indica que en los últimos años el discurso político y académico en México ha privilegiado temas relacionados directamente con los procesos de cambio político y democratización. No obstante, las aproximaciones dominantes han dejado de lado el tema del liderazgo en la conformación de movimientos sociales que canalizan sus demandas por medios no institucionales y que afectan negativamente la gobernabilidad del sistema político. Este trabajo argumenta que la gestación de nuevos liderazgos sociales paralelos a los formalmente constituidos, está íntimamente relacionado con el incremento en el número de movilizaciones sociales, especialmente en grupos inconformes por razones políticas o en sectores

sociales desprotegidos. Argumenta además que al no existir un arreglo institucional democrático consolidado, tales liderazgos perciben incentivos para actuar al margen de las instituciones. Se concluye aquí también en la necesidad de atender liderazgos y movimientos sociales bajo reglas democráticas mediante el fortalecimiento institucional de la aún débil democracia mexicana.

La sección La gestión de la violencia legítima: México y Chile en perspectiva comparada, se enfoca a la comparación de las políticas públicas orientadas específicamente al mantenimiento de la estabilidad y la ausencia de violencia sociopolítica en México y Chile; compara igualmente el diseño institucional responsable de la operación de tales políticas. Cierra con una serie de conclusiones y recomendaciones tendientes a mejorar las citadas políticas públicas en México, a partir de las ventajas asociadas a la gestión de la violencia legítima del modelo chileno.

Finalmente, en el apartado Medios de comunicación y gobernabilidad, se parte de que los medios de comunicación pueden representar actualmente lo mismo uno de los instrumentos más vigorosos contra el abuso del poder que un mecanismo del poder mismo. Para el caso mexicano, estos han pasado de una etapa de subordinación al sistema político a una fase de nociva influencia sobre el poder. Si bien los medios fueron actores importantes en el proceso de cambio político de fin de siglo, en años recientes el sistema mediático en México pareciera establecer unilateralmente su agenda e intereses así como una estrategia de "manufactura del consenso" en detrimento de los niveles de gobernabilidad democrática, en tanto que no ofrece espacios reales de crítica ni mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas de los gobiernos. En este análisis se explora también cómo influyen los medios de comunicación masiva en la aceptación social de relaciones políticas estables: cómo en la participación social y generación de un conflicto así como en su administración. Se aborda igualmente el rol de los medios de

comunicación masiva en el comportamiento de los diversos actores que tienen incidencia en lo público. Se concluye que la consolidación de la democracia mexicana y el urgente fortalecimiento de la gobernabilidad requieren que el sistema de medios este también sujeto a controles democráticos adecuados. En este sentido y a la sombra de la experiencia internacional y la existencia de nuevas tecnologías informáticas como el internet se hacen algunas propuestas específicas.

1.1 Planteamiento del problema

Existe en nuestro país un sentimiento generalizado de ingobernabilidad y una clara incompreensión del fenómeno. La conflictividad política y social está aumentando riesgosamente. Las discrepancias políticas y sociales acumuladas empiezan a mermar los consensos mínimos imprescindibles para asegurar la estabilidad política. Vivimos en una sociedad cada vez más democrática, pero también en una democracia cada vez menos gobernable. La sociedad registra niveles de conflicto que eran impensables hace unos años: los desacuerdos y el conflicto son hoy la regla y no la excepción. Se registra una presencia cada vez mayor de expresiones sociales y políticas violentas: se percibe también una radicalización de las acciones colectivas que transgreden la ley. Hemos llegado al límite de conocer el comportamiento criminal como expresión de protesta social. Se han roto tantas reglas que con frecuencia se llega a suponer que no existen.

Al mismo tiempo, se observa un debilitamiento de la acción legítima de la autoridad, con la incapacidad consecuente del Estado mexicano para procesar institucionalmente los conflictos. El gobierno no es ya percibido por la sociedad como un ente incuestionable; cotidianamente son cuestionadas abiertamente sus decisiones e iniciativas, e incluso rechazadas. Por todos lados se perciben signos de la incapacidad del Estado

mexicano no sólo para impulsar las transformaciones que las nuevas circunstancias del país exigen, sino incluso para mantener su funcionamiento cotidiano en niveles mínimos aceptables. Tales signos de alerta se presentan lo mismo en un linchamiento público que en la relación entre poderes e instancias de gobierno. Hemos llegado así a un desorden generalizado que puede llevarnos a un ciclo de inestabilidad institucional creciente e incontrolable.

Con este diagnóstico se pretende describir una realidad que por su carácter generalizado nos muestra que se debe más a la obsolescencia de la estructura jurídica del Estado que a una deficiente gestión de gobierno. Ciertamente, existe una ineficiencia gubernamental que tiene que ver más con las limitaciones de los cuadros burocráticos que con las circunstancias o el atraso de las estructuras jurídicas del Estado mexicano, sin embargo, para incidir de manera generalizada en la eficacia de nuestra democracia es necesario ir a la matriz del problema: El marco jurídico.

El ejercicio de las libertades democráticas que los mexicanos gozamos hoy no ha resultado en la modernización sustantiva del régimen jurídico, imprescindibles para procesar los nuevos niveles de expresión y manifestación inherentes a tales libertades democráticas. Es la razón fundamental por la que los nuevos márgenes de libertad ganados con la alternancia se han sumado al sentir de confusión e incertidumbre que prevalece en el país. Ello es así porque la democracia presupone pluralidad y desencuentro: sin embargo, el viejo modelo de gobernabilidad no tenía como fin el procesamiento de la pluralidad que caracteriza hoy a nuestro país, sino la imposición de una disciplina que se ajustara a las dinámicas autoritarias del viejo régimen. Hoy ese modelo está desbordado.

El clima de libertades que ha hecho posible la nueva actitud contestataria de la sociedad no es una concesión del régimen político, es resultado tangible de una larga lucha por la democracia en nuestro país. Consecuentemente, podemos asumir que, en principio, tendrán un carácter

permanente. El Estado mexicano debe prepararse para procesar los nuevos niveles de expresividad social y política pues no cuenta, en el fondo, con los recursos jurídicos adecuados para manejarlos democráticamente. En este contexto cabe preguntarse qué se debe hacer para conjugar gobernabilidad democrática y eficacia democrática, pues la opción para el futuro del país no puede ser descomposición y violencia, o democracia. Compete fundamentalmente al Derecho Constitucional y a la Ciencia Política dar forma a un nuevo modelo mexicano de gobernabilidad.

1.2 Objetivos

- Realizar una investigación académica que contribuya a comprender el fenómeno de la gobernabilidad desde una perspectiva académica, a conceptualizar sus razones y a proponer medidas que apoyen su consolidación. Es objetivo particular estudiar el impacto de la alternancia en los niveles de gobernabilidad.
- Estudiar las variables fundamentales de la gobernabilidad en países que gozan de una sólida estabilidad y que han sido exitosos en su proceso de transición, a partir de una evaluación fundamentada de los principales materiales bibliográficos de referencia.
- Analizar opciones para avanzar exitosamente en la depuración democrática del aparato político, jurídico y administrativo del Estado mexicano, tendiente a lograr mejores y más democráticos niveles de gobernabilidad.

- Un modelo de gobernabilidad tiene que desembocar finalmente en la promoción de una nueva cultura política. La aspiración es que la propuesta de tesis plantee también las coordenadas de una cultura política democrática, que tanta falta le hace a nuestra vida pública. En ello se ubica otro de los objetivos básicos de la investigación.

1.3 Justificación del proyecto

- El concepto de gobernabilidad ha sido utilizado recurrentemente en los últimos tiempos por actores políticos, comunicadores y analistas. Sin embargo, tales referencias no pasan con frecuencia de la mera invocación retórica. Es esencial darle significado, contenido y sentido que respondan con rigor metodológico y lógica política, a la circunstancia mexicana. Con mi trabajo pretendo hacer una contribución a ese debate, a efecto de consolidar las bases teóricas de un concepto de gobernabilidad que sirva para definir el tipo de diseño institucional que garantice tanto la estabilidad del sistema político como su eficacia en la consecución de objetivos de política pública.
- Se trata de un terreno prácticamente inédito en lo académico. Sin dejar de considerar la novedad del tema, que pudiera justificar por sí misma la utilidad de su estudio, está la necesidad de conformar un modelo de gobernabilidad susceptible de ser aplicado en la realidad política del país. Tal es el fin de esta propuesta de tesis doctoral. Su interés no se reduce exclusivamente a la exploración teórica del asunto sino a estudiar las claves de una gobernabilidad

democrática, con la finalidad de comprender mejor el fenómeno y encontrar fórmulas más eficaces para mantener un ambiente político en armonía y la calle en paz.

- En Europa y los Estados Unidos de Norte América existe desde hace décadas un abanico de corrientes que reivindican a la gobernabilidad como parte de los desafíos esenciales provocados por la globalización económica y los desajustes que ésta ha generado en los estados nacionales, aunados a los sensibles avances en materia de democratización a nivel mundial. Nuestro país, a las complejidades inherentes a la globalización se han sumado las generadas por su propio proceso de cambio.
- En la bibliografía sobre el tema existen muy pocos trabajos vinculados específicamente con la gobernabilidad en México, no obstante los intensos reajustes políticos, económicos y sociales que ha conocido el país, que amenazan frecuentemente con romper los límites de la estabilidad.
- El juego de variables que intervienen en la gobernabilidad es sumamente complejo. Es imprescindible comprenderlo más allá de la simple institución política.
- Existe una atmósfera social hostil a la anarquía pero también al autoritarismo. En consecuencia, tienen que diseñarse soluciones que excluyan el solo uso de la fuerza.
- Vuelven a estar sobre la mesa conflictos históricos no resueltos, como el fraude electoral, para los que hay que diseñar una

solución de acuerdo con los nuevos tiempos de democracia que vive el país.

1.4 Hipótesis general

La hipótesis fundamental es que los bajos niveles de gobernabilidad democrática en México están ligados a la presencia de un Estado obsoleto. Tal obsolescencia se debe a que el desarrollo democrático de México se encuentra restringido por reglas jurídicas e instituciones políticas que fueron diseñadas bajo una visión autoritaria del Estado mexicano, que afectan el carácter democrático de la eficacia del gobierno en su conjunto, particularmente el de los recursos para asegurar niveles de adecuados de gobernabilidad. Es también nuestra hipótesis que una de las vías para incidir de manera integral en la aplicación de políticas públicas más eficaces y legítimas es el rediseño de la estructura jurídica del aparato público mexicano bajo una visión plenamente democrática. Este rediseño debe cumplir con una serie de criterios de depuración institucional.

No obstante que la etapa del presidencialismo autoritario está superada en sus aristas más agudas, la columna vertebral de la estructura jurídica del Estado mexicano sigue siendo autoritaria. La gobernabilidad en el país fue históricamente autoritaria y estuvo basada en muy buena medida en el corporativismo, el clientelismo, el paternalismo y la corrupción. La cooptación y la represión como último recurso complementaron la tarea. Esas viejas formas condicionaron por mucho tiempo las relaciones políticas y sociales y crearon una estructura jurídica fuertemente jerarquizada. Tal circunstancia explica en buena parte el rezago de la base jurídica del Estado mexicano. Con la alternancia vino un replanteamiento no premeditado de aquellas bases de la gobernabilidad que al ir perdiendo espacio sin concierto han generado innumerables reacciones sociales y políticas

conflictivas, en el contexto de un reclamo cada vez mayor de democracia. En consecuencia, es necesario encontrar fórmulas que consoliden la cohesión social y una gobernabilidad que asegure el orden sin anular las libertades democráticas.

Podríamos decir que si el conjunto de reglas define el juego político y que si estas son verticales, el juego no puede ser sino autoritario. Una de nuestras líneas de argumentación va precisamente en el sentido de que la calidad de la democracia en México es baja porque el perfil de sus instituciones no es plenamente democrático: a ello se suma su incapacidad para procesar las demandas de una sociedad cada vez más compleja, participativa y democrática. Por ello, la dinámica política y social actual impone como meta instituciones más desarrolladas a la vez que más democráticas. Para regenerar las relaciones políticas y sociales sobre una base estable, es imprescindible un replanteamiento de las garantías de la gobernabilidad en el país sobre una indiscutible base democrática.

Una de las razones por la que los múltiples y graduales esfuerzos por avanzar en la democratización del país han sido limitados se debe a que los innumerables cambios jurídicos realizados a nuestra Constitución han sido usualmente producto de una estrategia "adaptativa" de la clase política y de la necesidad de "abrir válvulas de escape" a las presiones de coyuntura: en otras, la consecuencia de la miopía y/o inmediatez de la clase política, que no ven a la gobernabilidad -o a la democracia misma- como un todo complejo que requiere de la depuración de las instituciones. Los síntomas de la necesidad de un cambio real en la estructura política se manifiestan con gran fuerza en algunas variables particulares que condicionan la gobernabilidad y la calidad de la democracia mexicana aquí estudiadas. Esas dimensiones, como pocas en el caso mexicano, nos muestran que el nodo del problema estriba en el desfase de sus instituciones con relación a una realidad social que ya no las admite. La regulación jurídica que el

Estado moderno supone se queda corta, teniendo como consecuencia un impacto negativo en la gobernabilidad.

1.5 Metodología

El concepto de gobernabilidad democrática se debe abordar como un concepto analítico complejo, cuyo contenido no se puede desvincular de otras nociones y criterios analíticos ligados a la democracia y a la acción de gobierno. Son múltiples las dimensiones en las que incide, por ello su análisis implica el estudio profundo de sus diversas aristas para comprender su naturaleza, como preámbulo a la formación de propuestas que apoyen su consolidación. Este análisis debe considerar la utilización de métodos tanto empírico y comparado, como histórico y estadístico.

En el desarrollo del presente trabajo se utilizaron principalmente técnicas de investigación documental, analizando las diferentes aportaciones teóricas realizadas por los diversos autores citados en la bibliografía de la presente investigación. Para analizar la naturaleza y condicionantes de la gobernabilidad democrática en sus múltiples dimensiones exploramos el concepto, tanto desde sus orígenes implícitos provenientes de la tradición de la filosofía política, la teórica sociológica, así como las modernas propuestas analítico-conceptuales que ofrecen criterios teóricos y empíricos más precisos de medición y comparación de la gobernabilidad en contextos sociales contemporáneos. Como consecuencia, incorporamos diferentes criterios y nociones como efectividad gubernamental, estabilidad, legitimidad democrática y su relación con temas claves para el estudio de la gobernabilidad, como desarrollo institucional, participación ciudadana, movilización social, medios de comunicación y protección de los derechos humanos, entre muchos otros rubros que exceden los alcances de este trabajo.

Es común que en los estudios sobre gobernabilidad democrática se le enfoque como una variable que explica el nivel de desarrollo económico, político y social de un Estado nacional. No obstante, consideramos conveniente analizarla como la variable a explicar, como condición necesaria para prescribir pautas dirigidas a su consolidación. La intención es armar un entramado conceptual y analítico que nos permita entender a la gobernabilidad democrática (variable dependiente) como un tipo específico de relación entre Estado y sociedad, y determinar cuáles son los factores políticos, sociales e históricos (variables independientes) que promueven su fortalecimiento, tomando como estudio de caso a México y su proceso de cambio político, particularmente después de la alternancia.

En este sentido, el método histórico nos permite entender los factores políticos y jurídicos del recorrido de México que la han afectado positiva o negativamente: el método comparado ofrece la posibilidad de encontrar similitudes y diferencias con otras experiencias en contextos similares y distintos, aplicables en alguna medida a nuestro país. La estadística es a su vez una herramienta que nos permite encontrar relaciones causales entre indicadores sociales y económicos que inciden directamente en la gobernabilidad.

En relación con los aspectos metodológicos del trabajo debemos señalar también que la investigación en términos epistémicos se ubica en el ya conocido terreno del cambio de paradigmas. Siguiendo las ideas de Kuhn¹, podemos decir que estamos en esa etapa donde distintos paradigmas rivales se exponen para la explicación y solución de los problemas. La construcción del nuevo modelo de gobernabilidad para México tiene ese razonamiento: pasar del paradigma autoritario al paradigma democrático, como vía para reconstruir la deteriorada gobernabilidad que conoce hoy nuestro país.

¹ Cfr. Thomas Kuhn. *La estructura de las revoluciones científicas* (México: FCE, 2006).

2. Gobernabilidad: orígenes conceptuales, acepciones modernas y criterios de medición

2.1 Introducción

Hasta hace algunos años el concepto de gobernabilidad era de uso exclusivo de la literatura académica especializada. Recientes transformaciones políticas globales -y en el caso particular de América Latina, un notable viraje político de la región hacia su democratización- han favorecido el estudio del fenómeno tanto en las disciplinas y en el discurso político, como un concepto que de manera un tanto ambigua se utiliza para denotar síntomas negativos o límites de la acción de gobierno en determinada unidad política. Manuel Alcántara dice que “la gobernabilidad es un término de connotación ambigua e imprecisa. No se define por sus atributos positivos, sino más bien por sus implicaciones negativas”.²

La gobernabilidad entendida en lo fundamental como la capacidad de ser gobernado, atañe a elementos básicos de todo sistema político relativos a su estabilidad, legitimidad y longevidad.³ De esta manera, es claro que el análisis de la gobernabilidad, su dinámica y condicionantes es vital en la comprensión y búsqueda de una mayor estabilidad en toda unidad política. Es importante notar que gobernabilidad y democracia no son conceptos que vayan en principio de la mano. La gobernabilidad de un sistema político se puede dar en regímenes tanto democráticos como autoritarios; de la misma forma, no siempre una democracia presenta niveles aceptables de gobernabilidad. Sin embargo, en el presente trabajo nos enfocaremos al estudio de la gobernabilidad propia de una democracia; aquella compatible con una definición mínima de democracia liberal, o más específicamente

² Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio* (México: FCE, 2004), 32.

³ Cfr. Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia* (México: IFE, 2001).

con la de una *poliarquía*.⁴ Esto cobra importancia en la actual coyuntura mexicana, en la que se presentan síntomas favorables de una mayor democratización, así como indicadores desalentadores sobre los niveles reales de gobernabilidad democrática.

Aun cuando el concepto de gobernabilidad es relativamente reciente, se ha optado por rastrear sus orígenes en la tradición del pensamiento político occidental, así como ubicar su concepción moderna bajo criterios de verticalidad y horizontalidad. Se echa mano igualmente de conceptos similares y/o sustitutos como *Estado fallido* y *gobernanza*.

2.2 Los antecedentes teóricos: eficacia, legitimidad y estabilidad

Desde la Grecia clásica hasta la actualidad, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones distintas -y hasta opuestas- que han dado lugar en cada caso a dos sistemas de ideas diversos. Una de esas concepciones, ligada a la esfera de la ética, ha centrado sus preocupaciones en la generación de un modelo de "buen gobierno"; la otra, en cambio, ha concebido a la política como una actividad sujeta a sus propias reglas, y en las que normas de naturaleza moral o religiosa no deben intervenir en su correcto desempeño. Cada una de estas tradiciones representa la primacía de una valoración básica distinta y contrapuesta a la otra. La primera tiene como elementos primordiales a aquellos relacionados con la moral y la justicia como guía de la acción política; en la segunda, domina la noción de eficacia política y tiene mayor peso el objetivo de estabilidad y perdurabilidad del sistema.

⁴ Cfr. Robert Dahl. *La poliarquía: participación y oposición* (Madrid: Tecnos, 1989).

2.3 El surgimiento moderno del concepto de gobernabilidad

El concepto “gobernabilidad”⁵ bajo su actual acepción es de reciente uso y desarrollo. De acuerdo con Prats, es posible distinguir tres grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad:

- Los trabajos encargados a la Comisión Trilateral en los años setenta.
- La aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia en América latina y Europa.
- Su uso por los organismos internacionales, especialmente por el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas.⁶

Producto de los trabajos de la Comisión Trilateral citada, cabe situar el concepto “moderno” de gobernabilidad más conocido e influyente del momento en la obra clave de Crozier, Hungtinton y Watanuki, en la cual se plantea la necesidad de superar el desajuste entre demandas sociales en expansión y la eficiencia del sector público que caracterizó los setenta.⁷ La obra pretendía, a modo de informe, dejar patentes los desafíos de las instituciones públicas ante la cada vez más evidente crisis del Estado del Bienestar. Fue entonces cuando muchos de los modelos de la ciencia económica y la ciencia política fueron cuestionados, cobrando más importancia los modelos o explicaciones que justificaban el avance hacia otra forma de gestión pública. A partir de este trabajo se definió la

⁵ La palabra parece provenir del griego *kybernan* (dirigir, conducir una nave o un carro) utilizado por Platón para denominar el modo de gobernar a los ciudadanos, de donde también deriva gobierno (a través del latín *gubernatio*). A finales de la Edad Media se registra su uso en las lenguas modernas, más bien a partir del latín, con el francés *gouvernance* desde el siglo XIV, designando el arte o manera de gobernar; del que pasa al inglés *governance*, con usos registrados desde 1380. En portugués, *governança*, y en español, *gobernanza*, parecen también derivar del francés. Véase también Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* (México: FCE, 1989).

⁶ Cfr. Joan Prats, “Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco conceptual y Analítico”, *Instituciones y Desarrollo*, No. 10, (Octubre 2001): 103-148.

⁷ Cfr. Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of the democracy* (New York: University Press, 1975), 44.

governabilidad como la capacidad de las instituciones públicas para hacer frente a los desafíos que confrontan, sean éstos retos u oportunidades.

Un segundo uso del término surge para designar la consolidación de las democracias en cambio. Guillermo O'Donnell conceptualizó la gobernabilidad como "aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas".⁸ Es posible observar en el trabajo de estos autores una doble concepción: por un lado existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas.

Una tercera aproximación al desarrollo del concepto de gobernabilidad ha sido su utilización por las agencias internacionales como sinónimo de "governance". Quizás la utilización más conocida del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, instituciones que durante algún tiempo han empleado el término para referirse a:

- El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
- La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones.
- El respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.⁹

En la definición adoptada por los organismos multilaterales, es importante destacar la combinación que se realiza entre reglas del juego (por ejemplo, los procedimientos de elección y toma de decisiones) y los resultados de la mismas en términos de eficacia y eficiencia (por ejemplo,

⁸ Cfr. Guillermo O'Donnell, *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America* (Berkeley: Institute of International Studies, 1979), 27-29.

⁹ Aquí la contribución más notable es la de Daniel Kauffman, responsable del área de gobernabilidad del Banco Mundial.

la implementación de regulaciones) y de legitimidad (valoración ciudadana de sus instituciones).¹⁰

Una de las aportaciones más importantes de este enfoque es que genera parámetros relativamente estables y medibles en relación con el grado de gobernabilidad de cada país democrático. Este hecho, aunado a la importancia de tales actores internacionales en la formulación de políticas y planes de gobierno, hace que esta serie de parámetros sea fundamental para entender la gobernabilidad hoy día.

Es hasta mediados de los setenta que el concepto de gobernabilidad - especialmente el de gobernabilidad democrática¹¹ - empieza a tomar un lugar preponderante en disciplinas como la ciencia política, la sociología política, el derecho y el estudio de las políticas públicas.¹² Es así que este término que hasta hace algunos años aparecía sólo en tratados académicos especializados, es hoy una palabra de uso común entre la clase política, medios de comunicación y otros actores sociales relevantes.

Uno de los detonantes del interés por el estudio de la gobernabilidad como categoría de análisis fue el surgimiento de importantes movimientos políticos y sociales en los sesentas. En esta década se percibe un importante cambio en el ánimo y renovación del espíritu democrático en Estados

¹⁰ Cfr. Joan Oriol Prats. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad." <http://www.ligov.org/id/attachment.drl?art=184669> (acceso enero 16, 2009).

¹¹ En este trabajo nos referimos a la democracia bajo la acepción desarrollada por Dahl de "poliarquía". Según esta, en una poliarquía los ciudadanos deben estar en posibilidad de: formular sus preferencias, expresar esas preferencias a otros y al gobierno mediante la acción individual o colectiva, así como lograr que las propias preferencias sean consideradas por igual, sin discriminaciones en cuanto a su contenido u origen. El Estado debe garantizar la libertad de asociación y organización; libertad de pensamiento y expresión; el derecho de sufragio activo y pasivo; derecho a competir por el apoyo electoral; fuentes alternativas de información accesibles; elecciones periódicas, libres y justas, que produzcan mandatos limitados, y la existencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencias. Cfr. Dahl, *La poliarquía*, 12-18 y 24-38.

¹² Usualmente se considera a los trabajos de la Comisión Trilateral de los años setenta como los iniciadores formales de la discusión sobre la naturaleza e importancia del concepto de gobernabilidad. Esta Comisión es una organización internacional privada fundada en 1973 por iniciativa de David Rockefeller: aglutina a personalidades destacadas de la economía y los negocios de las tres zonas principales de la economía capitalista: Norteamérica, Europa y Asia-Pacífico. Esta comisión encargó en 1976 a Samuel Huntington y otros analistas un trabajo sobre la "gobernabilidad" en Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Véase <http://www.trilateral.org/about.htm>.

Unidos. La tendencia social predominante de esa década involucraba retar a las autoridades de las instituciones políticas, sociales y económicas establecidas; se descubría también un incremento de la participación popular en el intento por modificar la acción de los órganos institucionales del Estado.¹³ Esto se manifestó en una “reacción en contra de la concentración del poder en la rama ejecutiva del gobierno federal y a favor de una revaloración del poder del Congreso y de los gobiernos estatales y locales; un compromiso renovado hacia la idea de igualdad por parte de los intelectuales y otras élites; el surgimiento de grupos a favor del “interés público”; una creciente preocupación por los derechos y las oportunidades de las minorías y de las mujeres para participar en la política y en la economía; críticas a aquellos que poseen o se cree que poseen excesivo poder o riqueza [...]. Fue una década de surgimiento democrático y de la revaloración de la igualdad democrática.”¹⁴

Este cambio en la relación entre las demandas de los gobernados y las respuestas de los gobernantes fue determinante para que científicos sociales empezaran a interesarse por los problemas de “governabilidad” y su relación con un cambio en la dinámica social estadounidense. Para analistas como Huntington, la consecuencia de este “furor democrático” y el aumento incontrolado de los deseos de participación, es que se produce una exacerbación de las demandas sociales y una politización excesiva de la sociedad, que puede poner en riesgo las bases culturales e institucionales del capitalismo y los mecanismos de legitimación de la autoridad. El problema de esta “pasión participativa” es que, si se generalizara, se llegaría a una situación de “sobrecarga” del sistema político, que se saturaría al grado de afectar la gobernabilidad del sistema.¹⁵

¹³ Cfr. Hank Johnston, y Bert Klandermans, eds. *Social Movements and Culture* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995).

¹⁴ Cfr. Crozier et al. *The crisis*, 63.

¹⁵ *Ibid.*

2.4 Una definición mínima de gobernabilidad

Una primera aproximación general al concepto de gobernabilidad nos indica fundamentalmente una relación entre gobierno y gobernados similar a la de una "caja negra" (*black box*). En esta, la sociedad genera entradas o *inputs* (demandas, reclamos) y salen de la caja negra *outputs* en la forma de resoluciones y/o políticas públicas. Cuando este proceso se lleva a cabo de manera estable podemos decir que estamos ante una situación de gobernabilidad.¹⁶ De manera implícita, este proceso requiere de un mínimo de estabilidad y eficacia en la generación de respuestas políticas satisfactorias.

Otra definición de gobernabilidad, que parte de la anterior, se refiere a aquel estado o situación en el que las estructuras de autoridad responden de manera efectiva a las demandas sociales *procesadas a través de instrumentos y medios democráticos institucionales*. Profundizando en esta línea, Samuel Huntington concibió las crisis de gobernabilidad como un *estado* de desequilibrio o de desfase entre el mayor volumen de las demandas sociales ("sobrecarga") y las disminuidas capacidades de respuesta de las instituciones democráticas. "El dilema central de la gobernabilidad de la democracia" es que "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca".¹⁷

Para otros autores el concepto de gobernabilidad está referido "al ejercicio del gobierno y a las condiciones para que esta función se pueda

¹⁶ Este esquema se deduce de la aportación teórica de David Easton, que asumía la noción de sistema - conjunto de unidades interrelacionadas entre sí- como fundamental para el estudio de la política. La caja negra era parte del engranaje entre estas unidades. Para mayor profundidad sobre el paradigma de sistemas véanse en general las aportaciones de David Easton y Niklas Luhmann.

¹⁷ Cfr. Crozier et al. *The crisis*, 12-19. De antemano podemos intuir, siguiendo a Michael Coppedge, que gobernabilidad y democracia son términos que no siempre van de la mano y que cuando convergen, tienden a generar conflictos uno con el otro. Esto es así porque gobernabilidad implica algún grado de rigidez y verticalidad, mientras que democracia implica algún grado de igualdad -por lo menos de origen- y horizontalidad. Cfr. Michael Coppedge, "Instituciones", 34-35.

desempeñar con eficiencia, legitimidad y respaldo social", por lo que las claves de tipo conceptual para la gobernabilidad se refieren a la institucionalidad política del Estado, al sistema político, a la cultura cívica, a las relaciones entre la economía y la política, y a las formas, eficiencia y aceptación de los procesos gubernamentales, expresados en políticas públicas".¹⁸ Según este enfoque la gobernabilidad se revela como un concepto muy vasto que incluye también una determinada cultura política, así como una serie de mecanismos de control y relación entre actores, tanto vertical como horizontal.¹⁹

Para Antonio Camou la gobernabilidad no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la "relación de gobierno" (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados en un régimen democrático), sino como una dimensión específica de esa relación (como un tipo particular de relación).²⁰ Esto es, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la *relación* entre ambos términos lo que nos permite hablar de las *condiciones* de gobernabilidad.²¹

Si bien el término gobernabilidad pareciera ser por momentos un concepto que "atrapatodo" (*catch all*), sí podemos percibir aquellos componentes sin los cuales difícilmente se sustenta. Siguiendo a Camou se puede desprender que es difícil hablar de gobernabilidad sin apelar a las dimensiones de *eficacia* (y *eficiencia*), *legitimidad* y *estabilidad* en el ejercicio del poder político como sus componentes básicos.²² Eficacia la

¹⁸ Cf. Jorge Nef, "Political democracy in Latin America: an exploration into the nature of two political projects," en *Latin American prospects for the 1980s: equity, democratization and development*, ed., Archibald Ritter y David Pollock, (New York: Praeger, 1983), 161-181.

¹⁹ Cf. Rojas, Francisco, "Notas sobre Gobernabilidad e Institucionalidad democrática," en *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, ed., Luciano Tomassini, (Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas-Asociación Chilena de Ciencia Política, 1994), 189-212.

²⁰ Cf. Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia* (México: IFE, 2001), 6.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

definimos como la capacidad institucional para alcanzar de manera satisfactoria objetivos políticos, trazados en relación con demandas sociales determinadas; la legitimidad se circunscribe a la aceptación libre y voluntaria de parte de los gobernados del discurso, medios, procesos e individuos que los gobiernan; mientras que la estabilidad consiste en la previsible capacidad de un régimen democrático de durar en el tiempo.²³ Así, mediante el análisis de estos componentes (eficacia, legitimidad y estabilidad) podemos explorar distintas propuestas de filosofía política y social que inciden o han dado forma implícita al concepto de gobernabilidad.

2.5 Gobernabilidad y eficacia: la doctrina de la Razón de Estado

Este modelo teórico de la gobernabilidad descansa especialmente sobre la tradición del realismo político que surgiera del pensamiento político de Nicolás Maquiavelo (1469-1527). Este pone gran énfasis en la eficacia/eficiencia de un gobierno como medio de obtención y mantenimiento del poder, que a su vez son medios para mantener la unidad de los hombres; dado que el poder es el cemento que los une, siempre se deberá mantener y aumentar. Este sistema de pensamiento está relacionado con la doctrina de la *Razón de Estado*, vista como una serie de principios que justifican la acción del gobernante y como una manera de mantenimiento y engrandecimiento de su poder.²⁴

Más que la justificación teórica del poder, a Maquiavelo le interesa este hecho primario: el poder político es imprescindible y sobresale entre cualesquiera otras instituciones o condiciones de la sociedad; sin el poder político la sociedad humana no sería posible. La política está ajena a

²³ Norberto Bobbio et al. *Diccionario de Política* (México: Siglo XXI, 1995), 709-711.

²⁴ Véase Nicolás Maquiavelo. *El príncipe* (México: Porrúa, 1992) y Leo Strauss y Joseph Cropsey. *Historia de la filosofía política* (México: FCE, 1995), 171-173.

consideraciones de carácter moral o ético, esta tiene su propio estatuto, no le son aplicables las leyes de la vida individual ni moral, ni las de cualquier otro tipo; deberá ser regida por leyes propias, acordes con su función de dar coherencia al cuerpo social bajo su dominio.²⁵

2.5.1 Weber y la ética de la responsabilidad

En esta misma línea de pensamiento sobresale la aportación de Max Weber (1864-1920) relacionada con la distinción entre la ética que debe seguir un político y el hombre “común”, esto es, entre una ética de la responsabilidad y una ética de la convicción. Partiendo de su famosa definición de Estado como un conjunto de instituciones que tienen el monopolio de la violencia legítima sobre un territorio determinado, la política debe entenderse como cualquier actividad a la que puede dedicarse el Estado para influir sobre la distribución relativa de fuerza.²⁶ La política, por tanto, se deriva del poder. De esta manera, un político no debe ser un hombre que siga la ética cristiana, entendida por Weber como la ética del Sermón de la Montaña (es decir, la de ofrecer la otra mejilla, una forma de ética de la *convicción*);²⁷ por el contrario, un político ha de abrazar la ética del fin último, de la *responsabilidad*, y debe sentir pasión por su vocación y ser capaz de distanciarse él mismo de la materia de sus esfuerzos: los gobernados.²⁸

Bajo este esquema, en aras de la responsabilidad, la misión de un político se circunscribe a la búsqueda de medidas *efectivas y eficientes* de

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Cfr.* Max Weber. *El político y el científico* (México: Colofón, 2000). Para Norberto Bobbio, Max Weber es uno de los teóricos más importantes de la legitimidad: establece una diferencia entre poder y dominación. “El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene, por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido”. *Cfr.* Bobbio. *La teoría*, 99-101.

²⁷ Alguien partidario de tal ética debería ser considerado como un santo, ya que son únicamente los santos, según Weber, los que la siguen apropiadamente. El reino político no es un reino de santos. *Cfr.* George Sabine. *Historia de la teoría política*. México: FCE, 1994. 344-345.

²⁸ Para Weber, el verdadero político vive para la política en lugar de vivir de la política (lo que corresponde al burócrata). *Cfr.* Weber, Max. *El político y el científico* (México: Colofón, 2000) 45-46.

gobierno que lleven a realizar su función; la función del aparato burocrático es básica para la consecución de estos fines. Este primer modelo pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como claves de la gobernabilidad de un sistema social. Para este modelo, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos "costos", es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar su capacidad operativa.²⁹

2.5.2 Bobbio, la ética y la política: la ética de los principios

Para Norberto Bobbio -uno de los grandes ordenadores e intérpretes de los clásicos de la filosofía política- la complicada relación entre moral, ética y política no ha sido resuelta aún. Lo moralmente lícito o ilícito está determinado antes del acto moral por una serie de principios que se consideran absolutos. Mientras que lo lícito o ilícito en la dimensión política está determinado por las consecuencias de ese acto, esto es "quien vive según los principios no se preocupa de las consecuencias y así puede acontecer que su acción sea noble pero estéril; quien actúa teniendo en cuenta sólo las consecuencias no se preocupa de los principios, y así puede suceder que su acción sea eficaz pero innoble" (Bobbio, 2002: 156-157).

De acuerdo con este autor, en la historia de esta relación se han dado diferentes posiciones. Entre las más notables destacan las de Maquiavelo, para quien el fin justifica los medios y sostiene la amoralidad de la política, que tiene en la teoría de la Razón de Estado uno de sus pilares; la tesis de Hegel de la jerarquía de los órdenes normativos, donde la moral de lo colectivo (de la política) es superior a la moral de lo individual; la

²⁹ Cfr. Camou, *Gobernabilidad*, 37

aportación de Weber que hace distinción entre dos éticas: la de la convicción que se guía por principios y la de la responsabilidad que se guía por las consecuencias y es propia del político; o las ideas de Benedetto Croce, para quien la moral del profesional de la política está sujeta a los objetivos de su profesión -velar por el orden público y el bien común- y por lo tanto cualquier acción bajo estos términos no viola ningún ordenamiento moral abstracto. Para Bobbio (2002: 172-175) estas teorías tratan de *justificar* cuándo una regla moral puede ser rota en el ámbito de las acciones de los políticos. Estas no tratan de eliminar a alguna de las dimensiones (la moral o la política) sino de delimitar sus fronteras.³⁰

Para Bobbio este contraste entre moral y política depende de la naturaleza de los fines que persiguen y de la común incompatibilidad de los medios para obtenerlos. Esta relación puede hacerse más tersa, pero sin llegar quizá nunca a una situación de completa armonía. No obstante, este autor sugiere una serie de planteamientos que pueden funcionar como guías para reflexionar en la ruta correcta sobre la solución o sobre cómo hacer más armónica la relación entre estos ámbitos, que tienen relación directa con el tema de la gobernabilidad de un sistema político.

Siguiendo lo anterior, si el fin justifica los medios, ¿quién justifica a los fines? Si la ética política es la de los resultados en lugar de la de los principios, ¿cualquier resultado es bueno?, ¿no requieren los resultados ser evaluados de acuerdo a una serie de principios? No se trata del ejercicio del poder tal cual como opuesto a la moral, se trata del ejercicio de este en función de determinados fines, principalmente la búsqueda del bien común. No es la acción del gobierno, sino del buen gobierno lo que es relevante.

Bobbio sugiere que la búsqueda del bien común, del bienestar general en oposición al bienestar particular del gobernante, es un criterio político válido y que da sentido a una ética política.³¹

³⁰ Cfr. Norberto Bobbio, *La teoría*, 174-176.

³¹ *Ibid.* Véase también Norberto Bobbio, *Teoría general de la política* (Madrid: Trotta, 2003).

2.6 Legitimidad: la tradición del “buen gobierno”

Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, al respeto a los derechos humanos y a la obligación de los gobiernos de proveer y promover el bienestar general (noción muy ligada a la de "buen gobierno"). De acuerdo con esto, en la línea del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y continúa hasta la época de la razón ilustrada, una de las preocupaciones vitales es encontrar la naturaleza y condiciones óptimas del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno.

Los pensadores que se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del "buen gobierno", destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, y concentran su atención en la cuestión de la calidad de la acción gubernamental. Sin ignorar la necesidad de garantizar la existencia de una sana y vigorosa actividad económica, se ha puesto énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales, las afrentas a la libertad de los hombres y la imposibilidad -por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería agregar en la acción gubernamental las demandas de la sociedad civil para convertirlas en un referente obligado de su actuación.

2.6.1 Ciudad y buen gobierno: Platón y Aristóteles

Platón (427 A.C - 347 A.C.) diseña un modelo de Estado ideal, que plasma su concepción de lo que debe ser la justicia. No habla ahí de una justicia real, entendida como la equivalente a la que se impartía en los distintos

estados, sino una basada en la idea de Justicia en sí. Para ello toma como punto de partida su clasificación del alma. Hay que recordar que el filósofo ateniense distingue tres tipos de alma (racional, irascible y concupiscible), lo que dará lugar a otros tantos tipos de individuos, atendiendo al alma predominante; a su carácter, diríamos hoy. A tales tipos de alma corresponderán otras tantas virtudes. De este modo, al alma racional corresponderá la virtud de la prudencia; al irascible, la moderación; y al concupiscible, la templanza.³²

Sobre el anterior esquema de las virtudes y los tipos de alma elabora Platón su modelo de sociedad. En correspondencia con cada uno de ellas su modelo social tendrá tres grandes grupos o niveles. De una parte los gobernantes, encargados de la política y de dirigir el Estado, y por ello deberían ser los más sabios y justos, es decir, los filósofos, pues sólo ellos pueden alcanzar a conocer la idea de justicia mediante la práctica de la dialéctica. Un segundo grupo lo constituirían los guardianes del Estado, responsables de su seguridad. Los integrantes de este grupo se extraerían de entre los más valientes (alma irascible). Por último, un extenso grupo compuesto por los productores (trabajadores), cuya función vendría dada por la necesidad de nutrir de bienes materiales necesarios a la comunidad.³³

Para Platón la justicia se lograría cuando los tres grupos funcionaran correctamente, es decir, cumplieran su cometido en el cuerpo social. Sólo de este modo se podría llegar a la armonía social: en suma, a la justicia. Para Platón las exigencias de la colectividad deben imperar sobre las exigencias de los individuos. Los gobernantes deben ser los mejor preparados (*aristocracia*), pero la aristocracia platónica tiene como base la sabiduría, el conocimiento de la justicia, no la mera herencia o la riqueza. Esta es la tesis intelectual platónica: el conocimiento del Bien (de la

³² Cfr. Strauss y Cropsey, *Historia*, 56-59.

³³ *Ibid.*

Justicia) es imprescindible para su realización social. Lo único que legitima el poder es la sabiduría. De ahí que el gobernante deba de ser un filósofo.³⁴

Pero para llevar a cabo este plan social es necesario un sistema educativo férreo. La enseñanza es imprescindible para el buen funcionamiento de ese Estado modelo. Es por ello que Platón diseñará las partes de las que deberá componerse una buena educación, que empieza por la Gimnasia y la Música -educación del cuerpo y de la sensibilidad- y continúa con las Matemáticas y la Dialéctica. Los más destacados serán, claro está, los gobernantes. En el ya mencionado mito de la caverna se refiere simbólicamente al papel de la educación (*paideia*). Los prisioneros para liberarse de sus cadenas deben ascender hacia el estudio supremo, como denomina Platón al saber de las ideas. El logro de las mismas supone la verdadera *anámnesis*, el recuerdo de lo perdido por el alma racional al encarnarse en el cuerpo. El resultado final de todo este proceso es la formación de los futuros gobernantes, de los dirigentes del estado.³⁵

En suma, para Platón la legitimidad de un gobierno, un "buen gobierno", está dada por su capacidad para articularse adecuadamente con las condiciones especiales de los seres humanos (tipo de alma) y su situación en el ordenamiento social.

Para Aristóteles (384 A.C - 322 A.C), la reflexión política (ciencia de la política bajo los criterios de la época) tiene por uno de sus objetos el de encontrar la mejor forma de asociación política para que los hombres vivan de acuerdo a sus propias ideas de vida.³⁶ Como consecuencia, a Aristóteles lo que le interesa es determinar las características del espacio social en el que se ha de desarrollar la vida del hombre. Respecto al origen y estructura de la sociedad mantendrá, al igual que Platón, la teoría de la "sociabilidad natural" del hombre. El hombre es un animal social -*zoon politikon*-, es

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Cfr.* Fernando De los Ríos Urrutí, *La filosofía política en Platón* (Madrid: Fundación Fernando de los Ríos, 1998), 65.

³⁶ Aristóteles, *La Política* (Madrid: Editora Nacional, 1977), 12.

decir, un ser que necesita de los otros de su especie para sobrevivir; no es posible pensar que el individuo sea anterior a la sociedad, que la sociedad sea el resultado de una convención establecida entre individuos que vivían independientemente unos de otros en estado natural.³⁷

Aristóteles, como Platón, considera que el fin de la sociedad y del Estado es garantizar el bien de los hombres, su vida moral e intelectual; la realización de la vida moral tiene lugar en la sociedad, por lo que el fin de la sociedad, y del Estado por consiguiente, ha de ser garantizarla. De ahí que tanto uno como otro consideren injusto todo Estado que se olvide de este fin supremo y que vele más por sus propios intereses que por los de la sociedad en su conjunto. De ahí también la necesidad de que un Estado sea capaz de establecer leyes justas, encaminadas a garantizar la consecución de su fin. Las relaciones que se establecen entre los individuos en una sociedad son, pues, relaciones naturales. Aristóteles estudia esas "leyes" de las relaciones entre los individuos tanto en la comunidad doméstica, la familia, como en el conjunto de la sociedad.

En el estudio de las diversas ciudades-estado de su época, Aristóteles nos propone una teoría de las formas de gobierno basada en una clasificación que toma como referencia si el gobierno procura el interés común o busca su propio interés. Cada una de estas clases se divide a su vez en tres formas de gobierno, o tres tipos de constitución: las buenas constituciones y las malas o impuras. Las consideradas buenas formas de gobierno son la Monarquía, la Aristocracia y la Democracia (*Politeia* es el término usado originalmente); las consideradas "malas", y que representan la degeneración de aquellas son la Tiranía, la Oligarquía y la Democracia extrema o Demagogia. La Monarquía, el gobierno del más noble con la aceptación del pueblo y el respeto de las leyes, se opone a la Tiranía, donde uno se hace con el poder violentamente y gobierna sin respetar las leyes; la

³⁷ Cuando Aristóteles afirmaba que el hombre era un animal político manifestaba, al mismo tiempo, que el ser humano tenía inclinaciones naturales a la sociabilidad. *Cfr.* Aristóteles, *La política*, 47.

Aristocracia, el gobierno de los mejores y de mejor linaje, se opone a la Oligarquía, el gobierno de los más ricos; la Democracia o *Politeia*, el gobierno de todos según las leyes establecidas, se opone a la Demagogia, el gobierno de todos sin respeto de las leyes, donde prevalece la demagogia sobre el interés común.³⁸

La Democracia moderada o "Politeia" es considerada por Aristóteles la mejor forma de gobierno, tomando como referencia la organización social de la ciudad-estado griega; una sociedad por lo tanto no excesivamente numerosa, con unas dimensiones relativamente pequeñas y con autosuficiencia económica, de modo que pueda atender a todas las necesidades de los ciudadanos, tanto básicas como de ocio y educativas. Lo que le hace rechazar, o considerar inferiores, a las otras formas buenas de gobierno es su inadecuación al tipo de sociedad que imagina, considerándolas adecuadas para sociedades menos complejas y más rurales o tradicionales; pero también por el peligro de su degeneración en tiranía u oligarquía, lo que representaría un grave daño para los intereses comunes de los ciudadanos.³⁹

2.6.2 *Juan Bodino y la construcción de la soberanía*

La preocupación por la constitución del buen gobierno es retomada en la edad moderna por Juan Bodino (1529-1596), quien una generación después de Maquiavelo definía a la república como "el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común con potestad soberana". Al hacer énfasis en la noción de "recto gobierno", Bodino se ubica en el plano de la legitimidad, en el sentido de que el gobierno ha de actuar -contrariamente a la propuesta de Maquiavelo- conforme a ciertos valores morales de razón,

³⁸ Cfr. De los Ríos, *La filosofía*, 68

³⁹ Cfr. Strauss y Cropsey, *Historia*; y Aristóteles, *La Política*.

justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores.

Para Bodino, un “buen gobierno” es uno que actúa “conforme a la justicia”. La soberanía es lo que caracteriza al Estado frente a cualquier otra forma de organización política, es el vínculo que une a los ciudadanos y les convierte en pueblo o súbditos de un Estado. Bodino indica que el gobierno justo es el buen gobierno, que se distingue frente a los *magna latrocinia*, o sea, los malos gobiernos, por ser estos fundamentalmente injustos. Para Bodino es claro que un Estado no puede estar bien ordenado si se descuidan por largo tiempo las actividades ordinarias como la administración de la justicia, la protección y defensa del reino y de los súbditos, así como el aprovisionamiento de víveres.⁴⁰

2.6.3 Tomás Hobbes: buen gobierno como garante de seguridad

A Tomás Hobbes (1588 -1679) se le considera –paradójicamente- el padre del individualismo liberal y, al mismo tiempo, un defensor del absolutismo. Hobbes concebía a la política como un instrumento creado por los hombres, concepción contraria a la noción *del hombre político* de Aristóteles. La política no es una virtud, sino más bien un mecanismo útil que le permite a los hombres superar el violento estado de naturaleza, en el que la vida es “corta, aburrida y brutal”.⁴¹ Para Hobbes los seres humanos sólo pueden alcanzar esta convivencia social por medio de un pacto por el que se genera, simultáneamente, la sociedad civil y un poder común capaz de obligar a todos al cumplimiento del pacto suscrito. Este poder común no puede hallarse dividido (en franca oposición a la división de poderes) sino que ha de ser ejercido por “un hombre o una asamblea de hombres, que pueda

⁴⁰ Cfr. Juan Bodino, *Los seis libros de la República* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986), 56-57.

⁴¹ Cfr. Thomas Hobbes, *Leviatán* (México: Gernika, 1994), 31.

reducir todas sus voluntades, por pluralidad de voces, a una sola voluntad".⁴²

Pero para que exista tal poder los seres humanos han de ceder su derecho a auto defenderse, con el fin de aunar todas las voluntades en una sola, esto es, deberán elegir un representante que será el detentor de todos los derechos a los que ellos han renunciado, lo que supone la creación de una persona artificial o ficticia, que, al poseer todos los derechos, no podrá estar sometida a ninguna restricción.

La legitimidad del gobernante estaría en función directa de la fuente de su poder: un contrato entre los hombres generado por su necesidad de asegurar su supervivencia. Para Hobbes lo idóneo es que este poder resida en una sola persona, dado que "en un república pueden existir muchos Nerones. mientras en una monarquía absoluta solo existiría uno".⁴³ Aquí la noción de "buen gobierno" está directamente relacionada con la capacidad del gobernante para proporcionar seguridad a los hombres, más allá de la realización de determinados valores morales o religiosos.

2.6.4 El individualismo posesivo de John Locke

John Locke (1632-1704) partía de una visión mucho más optimista que la de Thomas Hobbes respecto del estado de naturaleza. Sostenía que hay una ley natural que rige a la naturaleza y al hombre, que es para éste ley moral, a la que puede acceder por la razón. Esta ley consagra la vida, la libertad y la propiedad. En el estado de naturaleza ya existe esta ley y el hombre, como ser razonable, la conoce. Pero la ausencia de una autoridad superior impide

⁴² *Ibid.*, 33.

⁴³ *Ibid.*, 33. Para Hobbes la soberanía emanada del contrato es inalienable por lo que, una vez concedida, no se puede cambiar la forma de gobierno ni repudiar la autoridad. El soberano, por lo demás, no puede ser castigado por sus súbditos, ya que no hay ninguna relación contractual entre los súbditos y el soberano. El soberano queda "fuera" del contrato una vez que este se constituye. El poder absoluto así establecido determina todas las facetas de la vida pública. *Cfr.* José Merquior, *Liberalismo viejo y nuevo*. México: FCE, 1993), 46-47.

garantizar que los derechos y deberes que la ley natural prescribe sean respetados por todos, en especial en lo concerniente a la protección de la propiedad.⁴⁴

Locke considera precisamente que el respeto de los derechos de propiedad es más difícil que se dé en el estado de naturaleza. Para defender estos derechos surge la sociedad, el derecho y la autoridad. La sociedad, a través de su ordenamiento jurídico, tiene su razón de ser en garantizar la vida, la libertad y la propiedad de los individuos. La sociedad nace del consentimiento (*contrato social*) de los individuos que buscan proteger sus derechos naturales a la vida, a la libertad y a la propiedad; pero el poder político que los individuos ceden al Estado cuando éste nace, puede siempre ser reasumido por ellos. El Estado no tiene otro fin que el de velar por los individuos, por su bienestar y su propiedad, la cual no tiene derecho a enajenar. Para amparar al individuo de esto, Locke propugna la división equilibrada del poder político en legislativo y ejecutivo.

Bajo estos principios, Locke argumentaba que "el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno"; defendía que el poder gubernamental sólo podía justificarse en la medida en que sirviera a la más plena realización de los derechos individuales. Con esto puso sobre la mesa los criterios para medir un "buen gobierno" y las bases para considerar si este estaba encaminado a lograr mayores o menores grados de "governabilidad", siempre bajo la medida de la ley natural.⁴⁵ Para el padre del liberalismo moderno, el fin del gobierno es el de "conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población", y para ello el Estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discrecionales;

⁴⁴ Locke justificaba el derecho de los hombres a la propiedad afirmando que este derecho era "self evident" (por sí mismo evidente). *Cfr.* John Locke. *Segundo ensayo sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil* (Buenos Aires: Losada, 2002), 17.

⁴⁵ Aquí estriba una de las diferencias fundamentales con el contractualismo de Hobbes: para Locke, aun con la existencia del estado civil, siempre existe un elemento proveniente del estado de naturaleza -la ley natural- que sirve de medida para evaluar la justeza y conveniencia del gobierno. Además, el contrato original de Hobbes es uno entre individuos, mientras en Locke es entre individuos y el gobernante (contrato bilateral). *Cfr.* Sabine, *Historia*, 284-286.

deberá establecer jueces honestos e imparciales y utilizar la fuerza para ejecutar las leyes. En suma, el gobierno es legítimo porque proviene de y sirve a la voluntad de los hombres que desean ver su integridad y posesiones protegidas, y continuará siendo legítimo en tanto se mantenga a su servicio.

Una de las nociones que se obtienen del examen de teorías liberales como las de Locke, la de algunos liberales norteamericanos -Jefferson, Jay, Adams y Madison, entre otros *founding fathers*- y los *doctrinarios* franceses -entre los que destaca Tocqueville-, es que el Estado es un mal necesario y, en consecuencia, debe existir, pero sujeto a controles precisos con el propósito de permitir el libre desarrollo de los individuos. La libertad individual se colocaba como el valor supremo de la existencia del Estado, pero ello también le colocaba límites a su actuación.⁴⁶ (Cfr. Gil Villegas, 1994: 8-10). Por esto la legitimidad del Estado y sus instituciones dependía, en buena medida, de su acción en el ámbito de la protección de la libertad individual.

2.7 Gobernabilidad y estabilidad

Se puede hablar de una tercera corriente que se ubica en una zona intermedia, en la confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios del análisis moderno podríamos llamar *estabilidad*. De esta manera, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno político, social y económico: capacidad que promueve a su vez que este sistema perdure a través del tiempo. No obstante esta caracterización,

⁴⁶ Cfr. Francisco Gil Villegas. *Dos concepciones del liberalismo moderno y una definición con adjetivos de la democracia moderna* (México: Miguel Ángel Porrúa, 1994), 8-10.

la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o al estancamiento. Leonardo Morlino señala que para que un sistema político sea estable "debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente", puesto que sólo "una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir".⁴⁷

Esta preocupación por la estabilidad y la duración de un gobierno existe desde el surgimiento del pensamiento político occidental en la Grecia clásica. No obstante, Norberto Bobbio nos aclara que esta no siempre fue explícita en todos los sistemas de ideas, ya que era común que se diera por sentado que la justificación de un determinado tipo o forma de gobierno era por naturaleza aquella que tendía a ser *perdurable*. Nos dice Bobbio: "... no carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la estabilidad, porque... la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una constitución opuesta, es uno de los más importantes sino el principal criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas".⁴⁸

2.7.1 La Razón de Estado y su influencia en la promoción de la estabilidad política

La reflexión sobre las condiciones que promueven la estabilidad política se ha visto también permeada por la influencia de las ideas de Nicolás Maquiavelo. El autor de *El Príncipe* se concentra más en analizar la conservación y aumento del poder que en su consecución, de ahí que dedique buena parte de su obra al estudio de las condiciones que permiten construir un orden político *estable*, lo cual beneficia tanto a los gobernados como a los gobernantes.

⁴⁷ Cfr. Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones* (México: Ediciones Cepcom, 2005), 22-23.

⁴⁸ Cfr. Norberto Bobbio, *The future of democracy: a defense of the rules of the game* (Cambridge: Polity, 1987), 19-22.

Para conseguir la estabilidad debe echarse mano de diversos medios, según las circunstancias, y aprovechar una tendencia natural en los hombres -idea que constituye también una premisa básica del realismo político- que es la de temer más a su propia inseguridad que a cualquier otra cosa. El poder de un déspota es preferible para los hombres al caos político. Y por ello la centralización debe ser completa en una situación en que el desorden social es extremo.⁴⁹ Además, donde la corrupción es tan grande que no bastan las leyes para contenerla, se necesita la mayor fuerza de una mano real, cuyo poder absoluto y excesivo ponga freno a las ambiciones y a la corrupción de los poderosos.

Esta es la razón por la que Maquiavelo consideraba adecuado el absolutismo como la única forma de gobierno capaz de unificar y poner orden en la dividida y anárquica Italia de Renacimiento. Pero aun cuando en esos casos recomienda concentrar el poder, el soberano deberá tomar en cuenta la naturaleza de sus súbditos y autoimponerse un límite en el ejercicio de este, si desea conservar su Estado. Si no garantiza al pueblo la seguridad mínima que este necesita, el pueblo no verá ganancia en apoyar al régimen establecido. Por ello Maquiavelo recomienda al príncipe no robar el patrimonio de sus súbditos, ni tocar a sus mujeres, y en cuanto sea posible, no recurrir a la crueldad ni a la represión. Todo ello, en exceso, causa a la postre la ruina del Estado, situación en la que salen perdiendo tanto los gobernantes como el pueblo.⁵⁰

No obstante, pese a su necesidad en momentos específicos, el autor aprecia que el absolutismo llega a convertirse a la larga en un obstáculo para la estabilidad, precisamente porque no hay nada que obligue al soberano a refrenar sus ambiciones. Si no prevalece el imperio de la ley que contenga los excesos de los poderosos, nada evitará el ciclo de violencia e inestabilidad. Alguna forma de participación popular debe estar también

⁴⁹ Cfr. Quentin Skinner, *Los fundamentos del pensamiento político moderno* (México: FCE, 1986), 141-142. Por lo mismo, en dos momentos se requiere de un poder absoluto: al fundar un Estado o al reformarlo.

⁵⁰ Cfr. Maquiavelo, *El príncipe*, 56.

contemplada en la constitución del Estado, si este tiene pretensiones de continuidad y permanencia.⁵¹ En todo caso puede extraerse de los escritos de Maquiavelo, como principio general, que las democracias resultan, a la larga, la forma más estable y continua de gobierno, y por lo mismo recomienda su institución, una vez que hayan sido superadas las condiciones que obligaron en un momento determinado a concentrar el poder en pocas manos.

2.8 El grado de desarrollo político-institucional como factor de estabilidad

Aun cuando la reflexión sobre la estabilidad política está presente de manera implícita en la historia de la filosofía política, el concepto es en realidad un término de uso contemporáneo, y denota toda una serie de nociones complejas que deben ser abordados mediante la utilización de herramientas propias de la sociología y la ciencia política.

Samuel Huntington es uno de los pensadores que más influyó en el siglo XX en el desarrollo conceptual de la estabilidad política como uno de los componentes de la democracia, y en general de una gobernabilidad democrática. Para este politólogo, no debemos enfocarnos en la existencia o no de un régimen democrático para asumir la existencia de un régimen estable, sino en el grado de desarrollo institucional de los regímenes políticos. Esto es, para Huntington la estabilidad política es posible tanto bajo regímenes democráticos como no democráticos (autoritarios o totalitarios), dependiendo de la naturaleza de sus instituciones políticas así

⁵¹ Maquiavelo señala como principal causa de decadencia de las diversas constituciones florentinas hasta su época, el que "las reformas no se hacían atendiendo al bien común, sino al dominio y la seguridad de los partidos (y que) ...el pueblo no tenía intervención alguna en el gobierno". Ello lo hace proponer para Florencia la constitución de una república, lo que parece contradecir su propuesta de una monarquía para toda Italia. Lo que sucede es que las condiciones son distintas, diferentes las problemáticas y, por lo mismo, diversa su solución. *Cfr. Sabine, Historia*, 301-301.

como de su grado de desarrollo.⁵² Según Huntington, no debemos enfocarnos en el *tipo* de gobierno sino en el *grado* de gobierno. El criterio para medirlo reside en la capacidad para hacer frente al cúmulo de demandas sociales, y se mide en torno a cuatro dimensiones:

1. *Adaptabilidad vs Rigidez*: sus indicadores son el tiempo de la institución, recambios en la cúpula directiva, capacidad de generación de nuevas funciones y objetivos.
2. *Complejidad vs Simplicidad*: sus indicadores son la existencia de una mayor o menor diferenciación y articulación entre las funciones institucionales.
3. *Autonomía vs Subordinación*: sus indicadores son la diferencia respecto de otras unidades institucionales, su especificidad de jurisdicción y su grado de autodeterminación institucional.
4. *Coherencia vs Desunión Institucional*: sus indicadores son el grado de disciplina, obediencia y moralidad en sus miembros.⁵³

Para Huntington, al modificarse en su naturaleza, cantidad y calidad las demandas sociales, las instituciones deben hacerles frente de acuerdo a los criterios arriba mencionados para procesarlas de manera exitosa. La violencia e inestabilidad surgen como consecuencia del rápido cambio

⁵² Huntington define al desarrollo político como un proceso de "institucionalización de organizaciones y procedimientos políticos". Una de las cuestiones que intrigaban a Huntington era la estabilidad mostrada por países como México, que aun ante la presencia de un régimen autoritario mostraba un nivel de desarrollo institucional muy elevado y una estabilidad política que contrastaba con el resto de la región. *Cfr.* Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (Buenos Aires: Paidós, 1990), 21-23.

⁵³ *Ibid.*

social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas. Estos cambios socavan los fundamentos de la autoridad y las instituciones políticas, y complican la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad y la eficacia. Cuando los ritmos de la movilización social y el auge de la participación política son elevados; y los de organización e institucionalización políticas, bajos, el resultado es la inestabilidad y el desorden.⁵⁴

El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales. En algunos casos, los programas de desarrollo económico pueden contribuir a la estabilidad política; en otros, es posible que le provoquen un serio debilitamiento. Del mismo modo, algunas formas de estabilidad política estimulan el desarrollo económico: otras, en cambio, producen el efecto contrario⁵⁵

En suma, el desarrollo político implica simultáneamente la institucionalización y la contención de la excesiva movilización y participación. El retardo de la movilización, que busca el equilibrio entre participación y adaptación al sistema, puede lograrse, sostiene Huntington, *institucionalizando* etapas de ingreso de las masas a los centros de decisión (cosa que países como México hacían muy bien bajo estos criterios), lo que genera a su vez mayores niveles de estabilidad. Para Huntington, esta relación de equilibrio entre instituciones y demandas de la sociedad (que se expresa en distintos grados de movilización y participación) se traduce en estabilidad y gobernabilidad.⁵⁶

⁵⁴ *Ibid.*, 25-39.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, 34.

2.9 Gobernabilidad y democracia

La mayoría de los estudiosos del tema coinciden en señalar que también se pueden dar altos niveles de gobernabilidad en presencia de un régimen autocrático. No obstante, nos interesa ligar esta característica de los sistemas políticos en un ámbito y conjunto de reglas democráticas. Una de las características propias de cualquier tipo de democracia es la participación ciudadana en las decisiones públicas, y no únicamente a través de elecciones. Sin embargo, esta misma característica puede impactar los niveles de gobernabilidad, ya que su administración y procesamiento representa un reto para todo gobierno democrático. Esta tensión entre ambas esferas complica la existencia de ambos: la democracia puede verse debilitada sin gobernabilidad, así como ésta última sufre crisis de legitimidad sin la presencia de un orden democrático.

2.10 Concepciones verticales y horizontales

La gobernabilidad en una democracia se enfrenta necesariamente a condiciones espaciales, como la participación espontánea u organizada de los ciudadanos, que no se limita a lo electoral. Libertades como la de expresión, asociación, la existencia de derechos fundamentales, etc. implican una serie de procesos políticos que generan condicionantes especiales para la capacidad de gobernar un sistema político. Las distintas concepciones de la gobernabilidad democrática incorporan de forma implícita o explícita estas características “especiales” de la democracia.

Alejandro Suarez propone diferenciar entre teorías de la gobernabilidad democrática convencionales o verticales, que la conciben como resultado de la acción directa y fundamental de los gobiernos. Estas concepciones ven la gobernabilidad desde el Estado, que puede formular

políticas públicas tendientes a lograr una mayor gobernabilidad.⁵⁷ Es común que estas teorías formulen recetas acerca de lo que deben hacer los gobiernos para promover la gobernabilidad del sistema político. Un ejemplo de estas teorías es la propuesta de Luciano Tomassini, quien afirma que la gobernabilidad es un asunto que tiene que ver con la relación intersistémica de diversas variables al interior de la esfera gubernamental. Aunque Tomassini da importancia al fortalecimiento de la sociedad civil como factor para hacer más gobernable un sistema político, es finalmente mediante la acción específica del Estado que la gobernabilidad es asequible.⁵⁸

En esta misma línea están autores como Michael Coppedge, que define la gobernabilidad como “el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas”.⁵⁹ (1994: 63). Los actores estratégicos son para este autor aquellos que cuenten en alguna medida con la capacidad de controlar o movilizar recursos políticos. Algunos de estos actores son los cuerpos de la administración pública, los empresarios, las iglesias, los partidos políticos y organismos no gubernamentales.⁶⁰ Sin embargo, la gobernabilidad es en última instancia una función que depende de la capacidad y recursos con que cuente el Estado. Finalmente se trata de una concepción de la gobernabilidad “desde arriba”, esto es, que está determinada por la acción del Estado. Suarez cuestiona estas concepciones al asumir la participación ciudadana única o predominantemente en su expresión electoral: ve así a la gobernabilidad como resultado concreto del ejercicio de poder.⁶¹

⁵⁷ Cfr. Alejandro Suarez Casanova, *Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales*, ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. (Lisboa: Oct. 2002).

⁵⁸ Cfr. Luciano Tomassini. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. BID Serie de Monografías No. 9. (Washington, 1993), 4-7.

⁵⁹ Cfr. Michael Coppedge. “Instituciones”, 63-64.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Suarez, *Gobernabilidad*, 8.

Las que Suarez llama aproximaciones teóricas no convencionales, incluyentes u horizontales, consideran que la gobernabilidad es un asunto cuyo mantenimiento y promoción involucra a otros actores fuera de la esfera del Estado; la gobernabilidad no es sólo cuestión de ejercicio del poder vertical, sino resultado de la interacción de ciudadanos individuales u organizados y sus gobiernos, mediante capacidades como la rendición de cuentas (responsabilidad política) y otros instrumentos propios de la democracia.⁶²

En esta misma línea teórica, para Nef la gobernabilidad es una capacidad endógena para auto-gobernar; el empoderamiento y la solución de problemas implican la participación ciudadana en el manejo de sus propios asuntos.⁶³ Esta posición contrasta con las visiones verticalistas de estilos patrimoniales y burocráticos del manejo de la organización como requerimientos "técnicos" para la "eficiencia". En estas concepciones es importante *cómo se ejerce* el poder y *cómo se produce* poder. Uno de los elementos implícitos en esta forma de acercarse al problema de la gobernabilidad es el replanteamiento de la noción de lo político para incluir elementos y procesos sociales no considerados como fundamentales para el proceso político y que, no obstante, influyen de manera notable (Menéndez Carrión, 1991).⁶⁴ Algunos de estos elementos son los que tienen que ver con la relación recíproca entre miembros de la sociedad civil (relaciones horizontales), y entre estos y el Estado. En suma, podemos decir que se trata de una concepción de la gobernabilidad que tiene en el ciudadano uno de los ingredientes claves.

⁶² *Ibid.* 9.

⁶³ *Cfr.* Jorge Nef, *Governability, Governance and human security: a conceptual framework for the comparative study of structural adjustment policies in Latin America*, Research in Progress Series, No. 2, (Burnaby Mountain: Simon Fraser University, 1993). 13-14.

⁶⁴ Sobre esta discusión véase Amparo Menéndez Carrión. "Para repensar la cuestión de la Gobernabilidad desde la Ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un Proyecto." *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1 (enero-febrero, 2001), 14-17.

Para el caso particular de América Latina -y en especial para México- una gobernabilidad que incluye al ciudadano como dispositivo de producción y distribución de poder nos lleva necesariamente a la evaluación de la capacidad de empoderamiento de la ciudadanía, e irremediablemente a la calidad de la democracia.

2.10.1 Los problemas de la gobernabilidad: Bobbio y Sartori

Más allá de las posiciones extremas que se desarrollaron antes y después del reporte de la Comisión Trilateral de los setentas, existen otras posturas teóricas que desde los terrenos intermedios del liberalismo y el marxismo se esforzaron por reconocer los aportes de ambas tradiciones para comprender la cuestión de la gobernabilidad. Para Bobbio la ingobernabilidad es un problema que afecta sólo a los regímenes democráticos, no a los autocráticos. Ello ocurre porque la democracia implica participación, concurrencia de ciudadanos en organizaciones múltiples que representan intereses variados, lo que desafía constantemente la capacidad gubernamental para dar respuesta a intereses diversos y, a menudo, contrapuestos. Los regímenes autocráticos, en contraste, no requieren de participación intensa, sino que reducen al mínimo los procesos de intervención ciudadana en las decisiones públicas. En un caso, la democracia genera problemas de gobernabilidad; en el otro, es un problema que, por lo menos en el corto plazo, puede resultar inexistente.⁶⁵

Desde esta perspectiva, Bobbio señala tres grandes problemas de la gobernabilidad democrática, que a su vez son rasgos constitutivos de los regímenes democráticos *postindustriales*:

⁶⁵ Cfr. Norberto Bobbio, "Democracia e ingobernabilidad", en *Liberalismo y Democracia*, ed., Norberto Bobbio (México: FCE, 1991), 104.

- Desproporción entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- Relación entre complejidad social y conflictualidad.
- Distribución, dispersión y difusión del poder en las sociedades pluralistas.⁶⁶

El primero de ellos tiene que ver, a la vez, con el *quantum* de demandas sociales y la capacidad de respuesta estatal, y con el *timing* con que esos procesos se articulan. Parece claro que la acumulación y velocidad de las demandas de la sociedad superan las capacidades y la velocidad de respuesta del aparato político-administrativo del Estado democrático.

El segundo tiene que ver con el aumento de la complejidad y la diferenciación de la sociedad, proceso que va irremisiblemente ligado al aumento del conflicto político-social. En sociedades pluralistas con sistemas representativos, nuevos actores demandan satisfacción a nuevas necesidades, ya sea por los canales tradicionales de negociación política (partidos, sindicatos, organizaciones empresariales) o por la vía de nuevos movimientos sociales, lo que aumenta el riesgo de conflictos y la formación de disensos que no encuentran salida en las fronteras del sistema político.

Finalmente, Bobbio señala que el tercer factor tiene que ver con la difusión y dispersión del poder en los sistemas políticos democráticos. Merced a la dinámica participativa y de representación que exige la democracia liberal, el poder se encuentra distribuido de manera horizontal y vertical en la sociedad y el régimen político.⁶⁷ Si bien es cierto que el gobierno centraliza una gran cantidad de poder, sólo lo hace por tiempos específicos y bajo reglas determinadas. En última instancia, la sociedad puede revocar ese mandato por la vía electoral y redistribuir el poder en otro gobierno y con otros actores sociales.⁶⁸

⁶⁶ *Ibid.* También véase Norberto Bobbio. *The future*, 70-72.

⁶⁷ *Cfr.* Bobbio, *Democracia*, 105.

⁶⁸ *Ibid.*

Desde una perspectiva semejante, el politólogo Giovanni Sartori afirma que es un hecho que "todos los gobiernos democráticos se encuentran sometidos a un proceso de pérdida de autoridad y trabas por causa de las múltiples demandas a las que no se puede dar cauce".⁶⁹ Para él, esto explica que vivamos una suerte de "democracia embotellada", acosada por presiones de diversa índole, caracterizada por la escasa capacidad de gobierno, es decir, "por la poca resistencia ante las demandas y por la insuficiente capacidad para adoptar decisiones y llevarlas a cabo".⁷⁰ Esa es la naturaleza de los problemas propios de la gobernabilidad y uno de los retos que debe enfrentar cualquier gobierno en una democracia.

2.10.2 La perspectiva sistémica y la tensión entre gobernabilidad y democracia: Luhmann

El debate sobre la gobernabilidad también ha visto aportaciones desde el campo de la sociología. Resalta aquí la desarrollada por Niklas Luhmann, quien sugiere que la amenaza de ingobernabilidad de los regímenes democráticos se puede explicar en la perspectiva de lo que denomina los "riesgos evolutivos" de la democracia liberal. Así, se alude a la posibilidad de que los regímenes democráticos -aun conservando sus características exteriores formales, como los procedimientos electorales, el pluralismo de los partidos y un cierto nivel de garantía de la "libertad negativa"-, estén sujetos a un vacío gradual de sus contenidos "representativos", a favor de lógicas "sistémicas" que responden a la exigencia primaria de asegurar la "gobernabilidad" del sistema político.⁷¹

⁶⁹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?* (México: Taurus, 2003), 21.

⁷⁰ *Ibid.*, 22.

⁷¹ *Cfr.* Niklas Luhmann, *Poder* (Barcelona-México-Santiago: Anthropos-UIA-UCCII, 1995), 12-19. Este sociólogo retoma el concepto de "sistema" en su modelo sociológico proveniente de la tradición sistémica en las ciencias sociales -Bertalanfy, Parsons y otros.

Luhmann señala que la ingobernabilidad del sistema político es siempre un riesgo sistémico. Sin embargo, dado el alto nivel de autonomía alcanzado por este sistema en las sociedades democráticas postindustriales, las potencialidades destructoras de un conflicto político derivado de la ingobernabilidad, se disuelven en la politización misma del conflicto y en su posterior "normalización". El mecanismo sistémico consiste en ubicarlo, primero, en el seno del sistema político para trasladarlo después al sistema jurídico, "despolitizando" los conflictos y "estandarizando" sus posibles soluciones.⁷²

2.10.3 La participación política, reto de la gobernabilidad

La participación política tiene su manifestación más clara y repetida en las elecciones. Todos los ciudadanos pueden participar a través del voto, en la designación directa o indirecta de los gobernantes, mediante el ejercicio de un derecho que parece obvio en una democracia contemporánea. No obstante, no encontramos referencia a esta en la tradición liberal inicial. Hasta la eliminación de la discriminación económica que conllevaba el sufragio censitario, la participación era considerada más una función política reservada a las minorías cultas y con propiedades o dinero, que un derecho de todos. El liberalismo de la primera mitad del siglo pasado consideraba la libertad de participar en los asuntos públicos como una característica del mundo de las ciudades-estado de la Antigüedad. Prefería claramente la libertad entendida como autonomía individual, libre de inherencias a fin de vivir su vida sin miedo al poder político.⁷³

La indiferencia respecto a la participación en los asuntos públicos se corresponde con el proyecto liberal de una sociedad sin obstáculos para los individuos. Pero este sueño incluye un presupuesto que no se da en las

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Cfr. Strauss, Historia, 253.*

sociedades occidentales contemporáneas: la economía de mercado 'perfecta'. El sufragio universal abrió la participación política a los sectores marginados del primer proyecto liberal. Para poder incidir en las decisiones públicas y mejorar las condiciones de vida de los asalariados, se formaron partidos políticos. Su intención era hacer benéfica a los trabajadores la participación que permitía el sufragio universal. El resultado de su impulso es el Estado de Bienestar, cuyo intervencionismo conlleva ciertas correcciones en el funcionamiento del mercado.

Esta expansión ha permitido también aumentar las áreas donde es posible la participación de los ciudadanos y "ha provocado la multiplicación de los canales de participación" para que puedan circular las demandas de los individuos y los grupos. Las instituciones tradicionales, como el Parlamento y las organizaciones partidistas, ya no son las únicas que canalizan las demandas de la sociedad, a pesar de que aún determinan considerablemente la respuesta que obtienen.

Hay que recordar que la participación (institucionalizada o no) tiene como objetivo influir en una decisión y, en principio, parece que hay muchos centros de decisión fuera del alcance de los ciudadanos. Las empresas transnacionales son el ejemplo más conocido. Pero por lo que se refiere a las decisiones que toman los gobiernos, la relativa falta de influencia de los ciudadanos en la actual democracia representativa se ve compensada por la fuerza de ciertos movimientos sociales, como los ecologistas y feministas, y las organizaciones corporativas a que ya se ha aludido, que constituyen de hecho importantes instrumentos de participación, como los medios de comunicación masiva. En cualquier caso, en la medida en que provocan conflictos y 'desordenan' el ámbito político tradicional, parece bastante claro que han creado turbulencias políticas importantes, que han transformado la situación política contemporánea e incrementado el grado 'aceptable' de desobediencia cívica para muchos gobiernos.

En suma, la gobernabilidad democrática expresa problemas propios a la naturaleza de la democracia. Estos problemas no pueden ser resueltos sino con instrumentos propios de la democracia, en donde los criterios de efectividad, legitimidad y estabilidad siguen siendo vitales.

Siguiendo a Huntington, la tesis de la crisis de la gobernabilidad remite directamente al grado de participación en las democracias contemporáneas. Refiriéndose a los Estados Unidos, Huntington presenta el ciclo siguiente:

- El incremento de la participación política lleva hacia una mayor polarización en la sociedad;
- El aumento de la polarización produce desconfianza en las instituciones y la sensación entre los individuos de una creciente ineficacia política;
- Esta sensación conduce a su vez a una baja en la participación.⁷⁴

Además de esto, la eficacia de la acción de gobierno se ve afectada en los últimos años por las presiones sociales que obligan a formular objetivos nuevos (mantener el equilibrio ecológico, por ejemplo) y a emplear instrumentos discutibles para la tradición liberal, como la discriminación positiva (*affirmative action*), destinados a hacer igual la igualdad de oportunidades.⁷⁵

Las demandas de estos relativamente nuevos movimientos políticos y sociales generan una nueva presión sobre la capacidad de los gobiernos para responder a ellas. De manera contraria a la tesis de Huntington, algunos

⁷⁴ Cfr. Huntington, Samuel, *El orden político* 42-43.

⁷⁵ La discriminación positiva (o acción afirmativa) es el término que se da a una acción que, a diferencia de la discriminación negativa (o simplemente discriminación), pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial, con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado. Véase Stanford Philosophy Encyclopedia <http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action>

autores proponen una relación inversamente proporcional entre participación y gobernabilidad.⁷⁶ Dentro y fuera de las instituciones aumenta la participación de grupos, proliferan las demandas contradictorias y los gobernantes tienen que dar respuesta a problemas imprevistos. Además, la respuesta gubernamental establece un precedente: se tenderá a exigir la misma receptividad al mismo tipo de demandas de forma *permanente*. La eficacia de la acción de gobierno difícilmente puede mantenerse constante si los objetivos que desea o que debe asumir se multiplican indefinidamente.

No obstante, podría decirse también que cada demanda dirigida a los gobernantes representa también un reconocimiento de la función que cumplen, aunque sea crítica respecto a sus decisiones o ponga en dificultades su capacidad para actuar eficazmente. En otras palabras, el incremento de la participación, en ciertos casos, ofrece a las instituciones gubernamentales la oportunidad (quizás no deseada) de ensanchar la propia legitimidad.

Con algunos sectores, que lleven la participación crítica hasta el extremo de convertirla en cuestión de principios (como los grupos nacionalistas independentistas, que no reconocen la legitimidad originaria de la representatividad política), el enfrentamiento es inevitable. Pero los grupos que participan para obtener decisiones concretas y no para cambiar el centro del cual emanan, no ponen en juego el mínimo de legitimidad, sino el grado de satisfacción que cada sector o grupo considera suficiente en función de la respuesta que reciben sus demandas.

Pareciera entonces que la pretensión de restringir la participación a fin de facilitar la gobernabilidad, limitando o incluso reprimiendo las demandas, no solo no es propio de un régimen democrático, sino que al final va en detrimento de uno de los componentes básicos de la gobernabilidad: la legitimidad.

⁷⁶ Cfr. Huntington, *El orden político*, 83.

2.10.4 La gobernanza

Autores como Jan Kooiman han puesto recientemente gran énfasis en la interacción entre gobierno y sociedad, o más específicamente a la forma como determinados fenómenos sociales son adecuadamente gobernados mediante una adecuada *interacción*, que según el autor define la naturaleza y dinámica de la gobernabilidad en una democracia. Kooiman precisa el concepto de *gobernanza* como el conjunto de interacciones de gobierno que inciden en la gobernabilidad, vista esta última como una cualidad que afecta al sistema socio-político.⁷⁷ Esto es, un determinado tipo de interacciones de gobierno afectan a la gobernabilidad del sistema socio-político como un todo.

La gobernanza sociopolítica o interactiva se define como “los acuerdos con los que tanto los actores públicos y privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar, y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo”.⁷⁸ Aquí es clave la interacción que guardan determinados fenómenos sociales, pero situados en el contexto de la *diversidad*, el *dinamismo* y la *complejidad* de las sociedades modernas. Estas sociedades deben su fuerza a estas características, que comúnmente se presentan como oportunidades, y en ocasiones como problemas.⁷⁹ La propuesta de Kooiman presenta la ventaja analítica de concebir el proceso general de la gobernanza como uno bidireccional, gobierno-sociedad, y no únicamente del gobierno hacia los gobernados. En este proceso la interactividad se da a nivel sistémico y permea tanto a las interacciones *público-público* como a las *público-privado*.⁸⁰

⁷⁷ Jan Kooiman, *Governing as governance* (London: Sage, 2003), 53.

⁷⁸ *Ibid.*, 173.

⁷⁹ *Ibid.*, 173-174.

⁸⁰ *Ibid.*, 175.

La gobernanza se presenta en dos dimensiones: un primer orden en el que se pretende dar solución a problemas específicos y generar oportunidades sociales; y un segundo orden, que tiene que ver con las condiciones institucionales en las que se operan dichas soluciones y se generan las oportunidades del primer orden.⁸¹ Tanto la solución de problemas como la creación de oportunidades sociales se generan por igual en la esfera pública como en la privada.⁸²

Las variables explicativas están tanto en el primer orden de gobernanza (políticas públicas) como en el segundo (instituciones), dada la relación que existe entre ambos órdenes. Las primeras se refieren a las acciones de políticas públicas concretas, destinadas a resolver problemas de demandas sociales que pueden terminar en conflictos sociales graves (como por ejemplo agencias, organismos, recursos, grado de profesionalización, y las acciones y estrategias concretas seguidas); las segundas se refieren a un particular contexto político-institucional que influye en el espacio específico en el que las políticas se implementan, así como al conjunto de reglas políticas que siguen los distintos actores.

El segundo orden de gobernanza nos puede indicar el tipo y calidad de instituciones (democráticas, no democráticas, consolidadas o en vías de cambio, etc.). Dado que existe una relación entre el tipo y calidad de las instituciones democráticas y el proceso de resolución de problemas y creación de oportunidades, pareciera que hay una articulación causal entre la calidad de las instituciones democráticas y la capacidad para dar respuesta efectiva y legítima a problemas concretos. Esta relación radica en que la existencia de las reglas institucionales democráticas, a la que todos los actores políticos y sociales se sujetan, influye en el ordenamiento

⁸¹ *Ibid.*, 130-137.

⁸² Para Kooiman, en una sociedad moderna, con elevados niveles de complejidad, diversidad y dinámica de las interacciones sociales y políticas, es inapropiada y obsoleta la concepción que ve al gobierno como el responsable de resolver problemas y a la iniciativa privada como la encargada de crear incentivos y oportunidades. Kooiman, *Governing*, 137.

de sus preferencias, medios y estrategias de acción, lo que hace costoso el uso de medios no institucionales, es decir, fuera de los márgenes democráticamente establecidos.⁸³

2.11 Grados de gobernabilidad: los criterios del Banco Mundial

En la tradición académica occidental -especialmente la estadounidense -tan proclive a la medición sofisticada de los fenómenos sociales y políticos- la necesidad de medir de manera certera los grados de gobernabilidad manifestados por determinado sistema político ha encontrado respuesta institucional en el Banco Mundial y en instituciones académicas o *think tanks*.

El Instituto para la Gobernabilidad del Banco Mundial concibe a la gobernabilidad democrática como el conjunto de tradiciones e instituciones por medio de las cuales es ejercida la autoridad en un país. Esto incluye al proceso mediante el cual el gobierno es seleccionado, vigilado y reemplazado; la capacidad del gobierno para formular e implementar de forma efectiva políticas públicas, así como el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que regulan la interacción política, social y económica que se da entre ellos.⁸⁴

Basado en esta definición, el Banco Mundial ha propuesto una serie de indicadores específicos de medición que permiten la evaluación de actores, mecanismos y programas que inciden en la construcción de una gobernabilidad democrática.⁸⁵ De acuerdo con esta línea, las dimensiones

⁸³ Aclaramos que esta relación es en estricto sentido, ideal. En todo caso, se trata de una cuestión de grado.

⁸⁴ Daniel Kaufmann y Aart Kraay. *Governance indicators: where are we, where should we be going?*. Documento de trabajo no. 4370 del World Bank Institute, 2006.

<http://siteresources.worldbank.org/intwbigovanteor/resources/wps4370.pdf>.

⁸⁵ *Ibid.*, 18.

sobre las que se refleja directamente el grado de gobernabilidad democrática son los ámbitos de:

- Voz y rendición de cuentas
- Estabilidad política y ausencia de violencia
- Efectividad gubernamental
- Calidad regulatoria
- Estado de derecho
- Control de la corrupción.

El Banco Mundial realiza anualmente influyentes reportes sobre la gobernabilidad en la mayoría de los países del mundo. Tales dimensiones son un referente para evaluar la durabilidad o persistencia del sistema político a través del tiempo.

2.12 Los Estados fallidos y su evaluación

En la década de los noventa surgió en los ámbitos académicos, periodísticos y en las direcciones de importantes organismos internacionales una especial preocupación por la situación de extrema pobreza, terrorismo, tráfico de personas y drogas, así como los conflictos étnicos que se experimentaban en aproximadamente 60 países del mundo, y que habían costado cerca de 10 millones de vidas, principalmente en África y oriente medio.⁸⁶ Esta preocupación fue más evidente a consecuencia de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, sobre todo ante la certeza de que estos grupos

⁸⁶ Ashraf Ghani y Clare Lockhart. *Fixing failed states: a framework for rebuilding a fractured world* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

radicales se hubiesen formado en territorios de estados muy débiles, como Afganistán.

Contrastando la situación imperante en varios países con la existencia de instituciones políticas de forma pero sin operatividad real, se acuñó el término “Estado Fallido” o “en situación de colapso”, como uno directamente relacionado -o incluso sustituto- del de gobernabilidad. Bajo esta óptica “desde un punto de vista jurídico, se entiende por Estado fallido a aquel país que, si bien conserva su capacidad jurídica, en términos prácticos ha perdido su habilidad para ejercerla. En el aspecto político, en el estado fallido se produce “el colapso interno y el desmoronamiento total o casi total de las estructuras que garantizan la ley y el orden ”.⁸⁷

El colapso de un Estado genera todas las facilidades para que los grupos delictivos, terroristas, traficantes de drogas y/o armas tengan campo fértil para su actuación, al grado que pueden tomar el control de facto de la nación.⁸⁸

Una de las características de los enfoques que utilizan el concepto de Estado fallido es la importancia que otorgan a la influencia que puede tener la existencia de estos estados en el mantenimiento de la paz y el orden internacional. Para autores como Ghani, Lockhart, Rotberg y Fukuyama la existencia de estados fallidos y la incapacidad de organismos internacionales -y en general de la comunidad internacional- para coadyuvar en la construcción de sólidas instituciones políticas en estos estados es la primera y más grande amenaza al orden internacional en el siglo XXI.⁸⁹ Esto porque los territorios de tales estados tienen mayores probabilidades de

⁸⁷ Stephen Krasner y Carlos Pascual. “Addressing state failure”. *Foreign Affairs*. Vol. 84 No. 4 (julio-agosto 2005):153-163.

⁸⁸ Por ejemplo, Afganistán, siendo una de las naciones más pobres del mundo, en 2001 fue capaz de ser la sede de organizaciones que pusieron en peligro la estabilidad de la nación más poderosa del mundo. Afganistán, con un “estado fallido”, sirvió de base a las operaciones de grupos terroristas.

⁸⁹ Cfr. Ghani, *Fixing failed states*; Robert Rotberg, ed. *When states fail: causes and consequences* (Princeton: Princeton University Press, 2003); y Francis Fukuyama, *State-building: governance and world order in the 21st century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004).

fungir como campos de operación del terrorismo internacional y de otras actividades ilegales con amplias posibilidades de exportarse.⁹⁰

Si bien las líneas trazadas por los autores del análisis de los estados fallidos se centran más en la forma de reconstruir estos estados que en analizar sus causas, una de sus mayores aportaciones ha sido la de generar una lista de síntomas de un estado fallido. De manera más amplia la Fundación para la Paz presenta los indicadores que caracterizan⁹¹ un Estado fallido o en situación de colapso⁹²:

- Pérdida de control sobre el territorio nacional y/o la pérdida del monopolio legítimo de la violencia.
- Marcada erosión de la legitimidad de la autoridad para tomar decisiones.
- Incapacidad para interactuar con otros estados en el ámbito internacional.
- Presiones demográficas.- Presión social relativa al tamaño de la población en relación a la disponibilidad de alimentos y agua.
- Refugiados y desplazados.- Movimientos poblacionales consecuencia de violencia y/o escases de alimentos.
- Agravios colectivos.- Violencia política o étnica relativa a movimientos sociales que buscan justicia consecuencia de agravios cometidos con impunidad en el pasado.
- Fugas humanas.- Aquí se incluyen fugas de cerebro o elementos de clase media que buscan mejores opciones en otros estados.
- Desarrollo desigual.- Inequidad de oportunidades económicas, de educación, salud, etc.

⁹⁰ *Cfr.* Fukuyama, *State building*, 56.

⁹¹ Véase http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140

⁹² *Ibid.*

- Economía.- Niveles generales de desarrollo económico suficientes (crecimiento del PIB, PIB per cápita, mortalidad infantil, esperanza de vida, etc.).
- Deslegitimación del Estado.- Grado de corrupción, transparencia pública, rendición de cuentas, criminalidad, etc.
- Servicios públicos.- Fallas de los estados para garantizar seguridad mínima a los ciudadanos, prestar servicios públicos básicos como salud, educación, servicios sanitarios, etc.
- Derechos humanos.- Existencia de violaciones sistemáticas de derechos humanos.
- Aparatos de seguridad. La existencia de cuerpos de seguridad que “forman un estado dentro del estado”. Ya sea en forma de milicias o guardias que sirven como instrumento de represión y terror contra adversarios políticos de las elites gobernantes.
- Elites divididas.- Elites extremadamente divididas e irreconciliables, que usan incluso un lenguaje agresivo con elementos nacionalistas y/o étnicos en un discurso confrontacional (“la gran Chechenia”, limpieza étnica”, etc.).
- Intervención externa.- La presencia de elementos de estados vecinos que generan inestabilidad interna. Por ejemplo, la intervención en forma de grupos paramilitares formados bajo el auspicio de estados vecinos.

Estos criterios están relacionados directamente con la gobernabilidad expresada en determinada unidad política. Sus proponentes afirman que, a diferencia de los indicadores sobre niveles de gobernabilidad del Banco Mundial, los indicadores para la valoración de un Estado fallido son más precisos para determinar el grado de gobernabilidad, la efectividad estatal, así como la incidencia específica de cada uno de los indicadores.

2.13 Crisis del Estado de Bienestar y el surgimiento de la gobernabilidad democrática como concepto de análisis

Antes de abordar a los autores contemporáneos, recapitularemos: como numerosos conceptos en las ciencias sociales modernas, el de gobernabilidad ha sido uno que ha permeado distintas disciplinas y varios paradigmas teóricos. Se trata de un concepto complejo que puede tener distintos significados y alcances, dependiendo de la ciencia social en cuestión y de un particular enfoque teórico. Por lo demás, como otras nociones, el surgimiento del interés por este concepto estuvo influido por un determinado contexto histórico.

El surgimiento de la reflexión sobre la gobernabilidad democrática se enmarca en el desgaste de los modelos de Estado de Bienestar en la mayoría de las democracias liberales de los países desarrollados de Norteamérica y Europa occidental. Después de la relativa bonanza de la posguerra - producto de políticas económicas de mantenimiento del pleno empleo bajo criterios derivados de la teoría keynesiana y de modelos estatales encargados de dotar de servicios básicos a la población (educación, seguridad social y otros)- hacia finales de los sesenta diversos indicadores comenzaron a mostrar focos rojos y a preocupar tanto a la clase política como al medio intelectual.

Ante este escenario el análisis conceptual de la gobernabilidad democrática, su significado, condiciones y naturaleza sería abordado por tres corrientes fundamentales: la neoconservadora, la liberal y la neomarxista.⁹³ En buena medida el debate contemporáneo en torno a la gobernabilidad democrática está definido por estas posiciones en relación a la crisis de los modelos de intervención estatal.

⁹³ Cfr. Alcántara. *Gobernabilidad*. 59-63.

2.13.1 La visión neoconservadora

La posición neoconservadora, cercana ideológicamente a una propuesta de corte neoliberal, sería contraria a la existencia de un Estado de Bienestar interventor. Para estos teóricos, las políticas sociales producían ineficiencia económica dado que, según el principio de la economía de mercado, la intervención estatal habría de distorsionar el ajuste óptimo del sistema productivo. Frente al surgimiento del Estado de Bienestar, varios autores argumentaron que la intervención del Estado no sólo ejercía efectos negativos sobre la economía sino que habría de afectar inevitablemente al funcionamiento de la democracia y del sistema de libertades. Si bien muchos de estos críticos no emplearon de forma explícita el concepto de gobernabilidad, si abordaron y señalaron problemas reales o potenciales que podrían transformarse en el mediano y/o largo plazo en una crisis política grave.

En esta línea de análisis, una de las críticas fundamentales es la de Friedrich von Hayek, considerado padre del neoliberalismo, quien cuestionaba la creciente intervención del Estado. Para Hayek la planificación social, propia del modelo de bienestar, era equivocada porque resultaba imposible que el planificador pudiera procesar todo el conocimiento necesario para efectuar decisiones económicas eficaces: la planificación suponía además imponer a la totalidad de la población una determinada concepción del bien, lo que terminaría por afectar y atentar contra las decisiones de individuos libres. Aunque la intervención del gobierno era admisible para justificar una cierta protección social para los grupos más desprotegidos, así como para financiar la extensión de un cierto nivel educativo a la totalidad de la población -lo que habría de redundar en el interés general-, los intentos por llevar a cabo una redistribución de la riqueza en aras de la justicia social sólo podía dar lugar a la arbitrariedad y

a la ruptura de las reglas imparciales que aseguraban la libertad de todos.⁹⁴ La intervención de los gobiernos en la búsqueda de justicia social, aunque bien intencionada y popular, produciría un aumento del poder arbitrario de la burocracia y de los grupos de interés bien conectados con ésta, en detrimento de aquellos individuos no protegidos por asociaciones poderosas.⁹⁵

En la misma línea neoconservadora, aunque aceptando una mayor intervención del Estado en algunos temas, el informe preparado para la Comisión Trilateral de 1975 por Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, analizaba los problemas políticos que aquejaban a las democracias avanzadas de Europa Occidental, Estados Unidos y Japón.⁹⁶ En dicho estudio se mostraba un notable pesimismo hacia la democracia, derivado de los crecientes retos a los que ésta se había visto sometida. Por una parte, se destacaba que se había producido una desproporcionada expansión de la actividad gubernamental a partir de la Segunda Guerra Mundial. Huntington aseguraba que el Estado democrático tendía al desequilibrio estructural entre gastos e ingresos como consecuencia del propio proceso democrático, que había fomentado la expansión de la participación política y de los valores democráticos e igualitarios.⁹⁷ La condición de sistema abierto de la democracia, unida a los efectos del desarrollo social y económico, produjeron una tendencia a la “sobrecarga” de los sistemas de decisión y de la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas sociales, debido a la multiplicación de las demandas por parte de grupos de interés cada vez más fragmentados.⁹⁸ El estudio concluía que se había producido un declive en la confianza de la ciudadanía en la

⁹⁴ Friedrich Von Hayek, *The Constitution of Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 1960), 35-75.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Cf. Crozier et al, *The crisis*.

⁹⁷ *Ibid.*, 73-74.

⁹⁸ *Ibid.*, 12-16.

autoridad, no sólo del gobierno, sino también de otras organizaciones como los partidos, sindicatos, las iglesias y otros.⁹⁹

En suma, de acuerdo a este estudio sobre la ingobernabilidad la crisis se derivaba de un desfase consecuencia de un aumento de la carga sobre el gobierno como de una disminución de su capacidad real para tomar decisiones y resolver problemas. El resultado era una crisis fiscal del Estado y la insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de las instituciones, una extensión del sentimiento de pérdida de confianza en los objetivos e intereses generales de la democracia, y un aumento del conflicto de intereses. Vale mencionar que estos autores no veían en el mediano plazo un colapso de las instituciones de la democracia al no existir una alternativa ni viable ni creíble en los regímenes autoritarios del bloque socialista. No obstante, sí eran pesimistas respecto al futuro del sistema democrático liberal como instrumento de estabilidad política y social.¹⁰⁰

2.13.2 *La visión liberal*

En lo que podríamos definir como la corriente liberal, el problema fundamental es cómo restaurar la autonomía política de los Estados sin que ello afecte al mercado, ya que éste debe ser necesariamente libre. Para estos autores -en los que destacan Buchanan, Wagner y Brittan- las crisis de gobernabilidad son consecuencia de la inadecuada relación entre las políticas keynesianas y las instituciones de la democracia. Para Buchanan y Wagner.¹⁰¹ En la medida en que el Estado interviene en la economía se pierde la necesaria independencia que debe existir entre la libertad política y la libertad económica, produciéndose los problemas de ingobernabilidad como consecuencia de la alta inflación derivada de las presiones que sufre

⁹⁹ *Ibid.* 75.

¹⁰⁰ *Ibid.* 156-171.

¹⁰¹ *Cfr.* James M. Buchanan y Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (New York: Academic Press, 1977), 123-125.

la democracia por parte de los sindicatos y votantes, que ven al Estado como un inagotable prestador de servicios.

El enfoque liberal -en el que algunos autores incluyen a Huntington- a diferencia del neoconservador considera que debe existir un equilibrio entre Estado y mercado pero que al final debe tenderse hacia la optimización de las condiciones de funcionamiento del mercado. Su diferencia con la crítica neoconservadora estriba en cierta oposición a la existencia de un Estado mínimo que sólo provea seguridad a los individuos.

2.13.3 Neo marxistas y la teoría crítica

El enfoque neomarxista -o enfoque crítico- proviene especialmente de la tradición sociológica de la teoría crítica europea. Este enfoque tiene una de sus fuentes teóricas -aunque no la única- en la tradición del marxismo occidental que se desarrollaría después de la primera guerra. Este partía de las contradicciones de clases y las luchas resultantes que, por modificadas que estuviesen, acabarían necesariamente deshaciendo la estructura básica capitalista¹⁰². Si el Estado no era más que el instrumento de dominación de la clase capitalista, el Estado de Bienestar representaba tan sólo un intento más de enmascarar y perpetuar las desigualdades existentes. James O'Connor argumentaba que el aumento del gasto público en Estados Unidos había de desembocar necesariamente en la crisis del Estado capitalista: establecía que el Estado debía cumplir dos funciones esencialmente contradictorias: la acumulación -asegurar el beneficio del capital-, y la legitimación -crear ciertas condiciones de armonía social-, lo que implicaba que el Estado debía efectuar ciertos "gastos sociales"¹⁰³.

De acuerdo con este autor, el crecimiento imparable de las industrias monopolistas estadounidenses, amparado por el Estado, estaba produciendo

¹⁰² Cfr. Claus Offe, *Contradicciones en el estado del bienestar* (Madrid: Alianza, 1990), 21.

¹⁰³ Cfr. James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado* (Barcelona, Península, 1974), 18-20.

mayores niveles de desempleo y pobreza, lo que había de ser compensado con el desarrollo de políticas sociales que sostuvieran la legitimidad del sistema. Esta dinámica sólo podía dar lugar a una crisis fiscal del Estado, dado que los detentadores del capital no estarían inclinados a pagar impuestos y a renunciar a sus beneficios en la misma proporción que el crecimiento de los gastos sociales. Además, la crisis fiscal se vería agravada por la lucha política de los distintos intereses monopolistas que estaban tratando de patrimonializar o, francamente, de apoderarse del Estado de manera cada vez más acusada, lo que produciría una incesante inestabilidad política.¹⁰⁴

En esta misma línea crítica, pero incorporando también elementos teóricos propios de la teoría de sistemas y el estructural-funcionalismo estadounidense, Jürgen Habermas y Claus Offe se refirieron a los problemas de legitimación del capitalismo tardío como obstáculos a la gobernabilidad. En particular para Habermas la ingobernabilidad tiene su fundamento en las crisis de legitimidad y de racionalidad, que se manifiestan en la incapacidad de la burocracia para mejorar los mecanismos de control que el sistema democrático les exige.¹⁰⁵

Para Habermas -quien utiliza la noción de sistema de la sociedad, que a su vez está formado por los subsistemas político, económico y sociocultural- las contradicciones entre integración social y sistémica son expresiones de la imposibilidad de autogobierno y de resolución de problemas que tienen el capitalismo tardío y el Estado del Bienestar surgido de la economía keynesiana.¹⁰⁶ El objetivo de este modelo era evitar conflictos sociales, no obstante, si el sistema quiere seguir conservando sus límites, pese a la mayor complejidad de demandas, todo el sistema se hace inestable. Es en este punto donde Habermas sitúa su concepto de crisis: en

¹⁰⁴ *Ibid.*, 5-10.

¹⁰⁵ Cfr. Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío* (Buenos Aires, Catedra Teorema, 1999).

¹⁰⁶ *Ibid.*, 67-85.

la inestabilidad e ineficacia de este modo económico para asumir y aceptar sus contradicciones. A partir del desplazamiento de la crisis económica al subsistema político se explica que tal crisis afecte a todos los aspectos de la sociedad. El desplazamiento hacia lo político es la lógica consecuencia de la imposibilidad de solucionar la crisis económica con medios de carácter económico, ya que no es posible transformar el sistema de apropiación privada del beneficio.¹⁰⁷

Según este autor, el sistema político requiere de un complejo *input* de lealtad de masas, que tiene que estructurarse de la manera más difusa posible; cuando el sistema de legitimación no alcanza el nivel de lealtad de masas requerido para el cumplimiento de los imperativos de autogobierno marcados por el sistema económico, se produce ineludiblemente una crisis de legitimación. En Habermas la crisis de racionalidad es una crisis sistémica desplazada al igual que la crisis económica, mientras que la crisis de legitimación es directamente una crisis de identidad. El déficit de racionalidad de la Administración Pública significará que el aparato del Estado, en determinadas condiciones, no puede aportar al sistema económico rendimientos positivos ya que actúa para intereses no generalizables. Asimismo, el déficit de legitimación significa que con medios administrativos no podrán producirse estructuras normativas. El sistema político tendrá entonces que desplazar sus límites hacia el interior del sistema sociocultural y no sólo del económico, con lo que la crisis afectará a todas las esferas del sistema de la sociedad.¹⁰⁸ En esta línea, tanto para Habermas como para Offe la racionalidad administrativa del Estado de Bienestar y la lealtad de las masas al sistema irán debilitándose al irse conformando una peligrosa irracionalidad interna en la estructura organizativa.¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, 88.

¹⁰⁹ *Ibid.* y Offe. *Contradicciones*, 44-47.

2.13.4 Otras aportaciones contemporáneas al debate

Un uso del término gobernabilidad asociado a los estudios de transición democrática desde regímenes autoritarios surgió para designar la consolidación de las democracias en cambio. Guillermo O'Donnell conceptualizó a la gobernabilidad como "aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas".¹¹⁰ Es posible observar en el trabajo de estos autores un doble papel de la gobernabilidad; por un lado existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas.

Otras posiciones se refieren a la naturaleza política de la gobernabilidad. Guy Peters considera que la gobernabilidad es un problema particular de los países democráticos, por la dificultad que existe para traducir un mandato de los electores en políticas operativas.¹¹¹ Por su parte Michael Coppedge señala que la gobernabilidad en los sistemas democráticos representa una situación especial por cuanto que la democracia respeta la lógica de la igualdad política, mientras que la gobernabilidad respeta la del poder.¹¹² Según Coppedge la lógica de la democracia es conflictiva para la gobernabilidad, ya que mientras la gobernabilidad requiere una representación efectiva de los grupos en proporción a su poder (una medida cualitativa), la democracia requiere una representación efectiva de los grupos en relación al número de personas que los apoyan (criterio cuantitativo). De ahí que la "gobernabilidad respete la

¹¹⁰ Cfr. Guillermo O'Donnell, *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America* (Berkeley: Institute of International Studies, 1979).

¹¹¹ Cfr. Guy Peters. (2006). "Democracia y administración pública: la conexión emergente". *Administración y ciudadanía*. Vol. 1, No. 1, (2006): 29-46.

¹¹² Cfr. Coppedge, "Instituciones", 65.

lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política”.¹¹³

Uno de los elementos implícitos en esta definición es que la gobernabilidad es un asunto de todos los actores estratégicos en un sistema político y no sólo un asunto del Estado o de los gobiernos. Además, pone énfasis en la tensión existente -aunque no irresoluble- entre gobernabilidad y democracia.¹¹⁴ Autores como Luciano Tomassini se centran en una visión más pluridimensional donde la gobernabilidad es concebida como resultado de numerosos factores; la hace depender del fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura cívica, del modelo económico y otros. De esta manera, Tomassini insiste en que este concepto no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respeto social.¹¹⁵

3. Presidencialismo, régimen jurídico Y gobernabilidad

3.1 Inicio, consolidación y estabilidad del sistema político mexicano

Algún absurdo sutil permea el sistema político mexicano, pues mientras más democrático más inestable. Sucede en realidad, como se establece en la hipótesis inicial, que el Estado mexicano no está diseñado para funcionar en un contexto social cada vez más democrático.

¹¹³ *Ibid.*, 64.

¹¹⁴ *Ibid.*, 63. Coppedge señala que “un mandato electoral no debería interpretarse como una licencia para imponer el deseo del “pueblo” sobre los intereses poderosos, sino como un mandato para representar al “pueblo” en las negociaciones con estos intereses poderosos”.

¹¹⁵ *Cfr.* Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo* (Washington: BID, Serie de Monografías No. 9, 1993), 5-6.

El sistema político mexicano afinó su proceso de consolidación institucional casi dos décadas después de iniciada la gesta revolucionaria de 1910 y prevaleció en su esencia la mayor parte del siglo XX gracias a un arreglo institucional -formal e informal- que favoreció la distribución de beneficios entre la élite política, y a una política pública que apoyó el control clientelar de las masas. Si bien dicho arreglo estuvo basado en un entramado institucional autoritario, fue sumamente eficaz para asegurar su estabilidad. Sus características fundamentales fueron: (*hiper*) presidencialismo, sistema de partido hegemónico, corporativismo de Estado, clientelismo y corrupción.

Ese sistema *hiper* presidencial subordinó a los demás poderes e instancias gubernamentales al Ejecutivo Federal. Los poderes Legislativo y Judicial funcionaron como meros agentes del presidente de la República en sus respectivos ámbitos de competencia: ocurrió lo mismo con los poderes estatales y municipales. El partido oficial era el brazo institucional de la Presidencia para supeditar políticamente a las élites locales y regionales, y organizar el corporativismo de Estado. Sus sectores operaban a su vez como instancias de intermediación de los intereses de las grandes masas campesinas, obreras y de clase media.

Las características del sistema político mexicano no fueron producto del azar. Como consecuencia del proceso revolucionario, en la década de 1920 el país estaba dominado por numerosos caudillos militares locales y regionales que imposibilitaban la existencia de un poder político central que asegurara la estabilidad. La violencia se revelaba como la vía recurrente de acceso al poder. Después del asesinato del candidato presidencial Álvaro Obregón, en 1928, quedó claro que si no se ponía un alto a la violencia política y militar entre facciones el costo del acceso al poder sería cada vez más alto. Hacía claramente falta de un "arreglo entre

élites” (*elite settlement*)¹¹⁶ para la definición de reglas estables en el juego político, que incorporaran incentivos para estimular la cooperación de todos los actores y por ende para asegurar la estabilidad del sistema en su conjunto.

En una notable expresión de artesanía política, Plutarco Elías Calles operó en 1929 un gran pacto político que sentaría paulatinamente las bases de un sistema político apoyado en instituciones y reglas, escritas y no escritas, que darían estabilidad al país. Dicho pacto garantizó la participación de todos los miembros de la “familia revolucionaria” en el ejercicio del poder, aumentó los costos de la utilización de la violencia para acceder a él, así como los beneficios de la subordinación a los puntos básicos del acuerdo y a la transmisión pacífica del poder.¹¹⁷ Sus puntos básicos se resumían en¹¹⁸:

- El partido oficial (Partido Nacional Revolucionario) es la única vía de acceso al poder. Fuera del partido no es posible, realista o conveniente hacer política. El partido -sea PNR, PRM o PRI- monopoliza la intermediación de intereses por conducto de sus distintos sectores dirigidos a la atención de grupos sociales específicos.
- El “Jefe Máximo” -en la figura del propio Calles en ese entonces- es el árbitro indiscutible de disputas, controversias y conflictos políticos.

No obstante su eficacia, este acuerdo no resolvió completamente el traspaso institucional del poder, pues siguió vigente la figura del caudillo en la forma de un “jefe máximo”. En el sexenio del General Lázaro

¹¹⁶ Vease Higley, John y Burton, Michael, *Elite foundations of liberal democracy*. (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006).

¹¹⁷ Cfr. Roberto Blum, *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?* (México: Miguel Ángel Porrúa, 1996), 5-7.

¹¹⁸ *Ibid.*, 12-13.

Cárdenas (1934-1940) se modificaría de forma exitosa, mediante la incorporación de dos máximas:

- La “jefatura máxima” radica en el Presidente de la Republica en turno (patronazgo presidencial), y será su facultad más notable operar el proceso sucesorio y seleccionar al candidato presidencial oficial.
- El poder presidencial se limita a un periodo de 6 años y se cancela la posibilidad de reelección.

Tales principios no fueron los únicos, pero si los más trascendentes; su consolidación institucional no sería tampoco inmediata, pero en poco tiempo probarían ser efectivos como proveedores de unidad entre las élites y de estabilidad política para el país.

El éxito de ese sistema político estuvo centrado en la capacidad personal e institucional del presidente de la Republica en turno para administrar los incentivos en beneficio de la clase política hegemónica e inhibir cualquier espacio de participación política ajeno al partido oficial. Una de las consecuencias sería una sólida unidad consensual de las élites sobre las reglas de acceso al poder, que si bien no se daría de forma completa u homogénea, uniría a los distintos grupos y sectores de la clase política dominante.¹¹⁹

Este sistema político, caracterizado como una “dictablanda”, “demodura”, “monarquía sexenal”, “monarquía limitada” o “dictadura perfecta”, tenía en el jefe del Ejecutivo al “fiel de la balanza”, según definición del entonces presidente José López Portillo.¹²⁰ Su fuente de poder estaba tanto en las facultades que la Constitución le confería al Ejecutivo

¹¹⁹ Véase Kathleen Bruhn, *Taking on Goliath. The emergence of a new left party and the struggle for democracy in Mexico*. (University Park: Penn State University Press, 1997), 34-35.

¹²⁰ Para más sobre estos adjetivos ver: Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*. (México: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1973) y Blum, *De la política*.

como en una serie de facultades “metaconstitucionales” que le permitían ejercer su patronazgo en todo el sistema político.¹²¹ El presidente en turno representaba la cima de la pirámide del sistema al contar con la fuerza del aparato estatal, del partido oficial y de la gran capacidad del Estado para influir en el tejido social mediante políticas públicas de corte clientelar.

De acuerdo con Blum¹²², los principios del sistema ya consolidado fueron¹²³:

- a) La no reelección presidencial, que puso un límite temporal al poder presidencial y dio a los diversos grupos políticos la posibilidad de avance en la obtención de puestos públicos.
- b) La facultad presidencial de seleccionar al candidato oficial a la presidencia de la República. Ello resolvió el problema sucesorio, cuestión fundamental de toda unidad política. Dependiendo de la coyuntura y el Presidente en turno, esta facultad iba desde la designación unilateral del candidato hasta la operación del proceso electoral.
- c) La no reelección inmediata en todos los cargos de elección popular. Este principio sirvió para debilitar a los grupos y figuras políticas locales en favor de la centralización de las lealtades políticas hacia el presidente de la República.
- d) Realización periódica de elecciones con el objeto de legitimar el proceso de obtención y repartición del poder.
- e) No compartir el poder fuera del partido oficial. Quienes optaban por una vía ajena a la del partido oficial no tendrían oportunidad de acceder a cargos públicos.

¹²¹ Cfr. Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*, (México: Siglo XXI, 2002), 8-9.

¹²² Cfr. Blum. *De la política*, 35.

¹²³ Vale la pena notar que estas reglas se han cumplido con relativa eficacia y puntualidad, pero existen excepciones de acuerdo a las circunstancias y coyunturas específicas. Un ejemplo de esto es la obtención de algunas alcaldías por parte de partidos de oposición como el PARM en algunos municipios del norte del país.

- f) La obtención de beneficios y prestaciones formales por parte de los sectores populares (trabajadores, campesinos, etc.) se daría primordialmente a través de las corporaciones del partido oficial.
- g) El presidente de la República es el árbitro supremo de los intereses políticos particulares. Esta lógica se replica en todos los niveles de la administración pública federal, estatal y municipal. Como consecuencia, los gobernadores son seleccionados por el Presidente en turno y su función es la de actuar como agentes presidenciales en sus respectivas entidades (Federalismo de fachada).¹²⁴

Bajo este arreglo institucional la gobernabilidad del sistema fue alta, pero autoritaria. Durante el periodo de oro del presidencialismo mexicano se dieron importantes movimientos de protesta social que retaron de manera directa al gobierno en turno: no obstante su dimensión, ninguno puso en

¹²⁴ Para Jorge Carpizo las causas del predominio del presidencialismo mexicano son las siguientes:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades (hoy en día se ha reducido).
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal (en desuso)
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione". Véase Carpizo, *El presidencialismo*, 67-70.

peligro el orden institucional.¹²⁵ A la par, durante esa época la economía del país crecía de manera sostenida (6.5% promedio de 1955 a 1970). En ese ambiente de estabilidad política la situación de México contrastaba con el resto de los países de la región que, con la excepción de Costa Rica, lidiaban con golpes de Estado y/o regímenes militares opresivos.

Resulta obvio que para que este sistema funcionara el marco legal debía proveer los instrumentos jurídicos necesarios, y su adecuación debía ir también en la lógica del pacto político-institucional. Ello dio existencia a importantes instituciones informales (reglas no escritas) que han ido de la mano con la naturaleza autoritaria del sistema político mexicano. Como consecuencia, el análisis estrictamente jurídico del sistema nos ofrece solo una de las caras de la moneda. La otra cara se debe buscar en las tradiciones y prácticas informales del ejercicio del poder político en México que escapan -como usualmente sucede en regímenes no democráticos- al marco legal vigente.

3.2 Características del estilo de gestión pública en México

La peculiar forma de gestionar el poder implícitamente instituida en el pacto político de 1929 se expresó también en el diseño y aplicación de las políticas públicas. Luis F. Aguilar Villanueva¹²⁶ expone algunas de estas características:

1. El predominio de la agenda del gobierno federal sobre la de los otros niveles e instancias de gobierno.

¹²⁵ Algunos de estos casos son el movimiento henriquista de 1951-52; el ferrocarrilero de 1958-59 de Demetrio Vallejo y Valentín Campa; el movimiento médico de 1964-65, y el movimiento magisterial de 1955-60 entre otros.

¹²⁶ Cfr. Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, (México: FCE, 2008), 12-15.

2. Amplia autonomía y discrecionalidad del Ejecutivo en la toma de decisiones. El gobierno goza de un amplio margen en la representación de intereses, en la conciliación de conflictos y en la formación de sus políticas. Ha sido entonces un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana.
3. La eficacia en la gestión pública fue un elemento clave para mantener el poder y dotarlo de legitimidad.
4. Gestión directa de las políticas. Su principal consecuencia fue que se burocrataron los programas y se excluyeron otras formas de administración pública basadas en la cooperación comunidad-gobierno.
5. Fuerte regulación de las prácticas económicas. Una economía en transición de una sociedad tradicional a una industrial obligó a regular ampliamente las conductas y elecciones económicas, tanto para fines de protección y promoción del capital nacional como para fines de defensa y compensación de los trabajadores.
6. El estilo personal de gobernar no fue sólo una característica de la presidencia, sino un hecho reproducido en los diversos niveles de gobierno, que puso énfasis en una gestión pública jerárquica a través de empleados de confianza y de directivos asignados discrecionalmente.

3.3 La base jurídica del sistema político: el texto constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene su antecedente inmediato en el movimiento político-social de 1910. Si bien al momento de su promulgación, Venustiano Carranza, jefe máximo del

movimiento constitucionalista, tenía la idea de presentar una propuesta de reformas de corte liberal-individualista, el Congreso Constituyente fue dominado por legisladores que influyeron de manera definitiva en la promulgación de una Carta Magna que incluyó tanto elementos liberales, como provenientes de una tradición de derechos sociales acordes con las demandas que dieron vida al movimiento armado. La demanda de democracia -especialmente importante en el programa político maderista- se incorporó en el texto constitucional, pero no tuvo impulso en la realidad.¹²⁷

¹²⁷ El texto constitucional de 1857 presenta restricciones a las facultades de los órganos legislativos al tiempo que fortalece las capacidades del Ejecutivo Federal en diversas materias; favorece en general la rectoría del Estado en materia económica y le otorga importantes facultades para la dirección de la sociedad en su conjunto. El poder ejecutivo se encuentra regulado en los artículos del 80 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que establecen los requisitos que se requieren para ser presidente de la república mexicana, así como sus facultades y obligaciones. El artículo 89 de la Constitución Federal de la República, establece las facultades y obligaciones del presidente, siendo las siguientes:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
- Nombrar los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;
- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común e el Distrito Federal;
- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

La mayoría de las más de 350 reformas realizadas a la Constitución hasta la década de 1990 tuvieron en general por objeto fortalecer la posición del Ejecutivo Federal en el sistema político, o en generar incentivos que minimizaran el compartimiento real del Poder Legislativo. Las diversas reformas políticas de 1946, 1963, 1977 y 1985 no asumieron por objeto propiciar condiciones de competencia y apertura política con el fin de transitar a la plena democratización del régimen, sino ofrecer

-
- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
 - Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
 - (Derogada);
 - Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".

El poder ejecutivo federal en México es unitario, electo directamente por el pueblo para el periodo de seis años y no puede de reelecto. El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

1. El presidente posee la facultad de veto. "... es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso". "El Veto limitado en razón de la objeción que recae sobre el texto de la Ley expedida por el Órgano Legislativo, puede ser total o parcial".
 2. La Constitución autoriza al ejecutivo para legislar porque: a) en épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas; b) es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico, y c) los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del ejecutivo.
 3. El presidente mexicano, por disposición constitucional, puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos: a) los casos de emergencia, según el artículo 29; b) las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73; c) los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89; d) la facultad de reglamentaria, según la fracción I del artículo 89; y e) la regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.
 4. Las decisiones sobre los movimientos militares en caso de guerra, están fuera del control judicial, ya que el presidente tiene la facultad de movilizar al ejército, la armada y la fuerza aérea.
 5. Las principales atribuciones del presidente en materia de relaciones exteriores son: a) representar al país ante el exterior, b) celebrar los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado, c) interpretar, abrogar y denunciar los tratados, d) contribuir a la política internacional del país, o sea, reconocer o no reconoce a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.
 6. Los instrumentos por medio de los cuales el presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía son: a) la economía monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y exportaciones, la política de petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- Las funciones metaconstitucionales del presidente (Carpizo, 1978) estaban contenidas en cuatro aspectos fundamentales: a) Decisión absoluta sobre las cuestiones políticas y los puestos públicos, b) Líder del Partido Revolucionario Institucional, c) Decisor único de su sucesor, y d) Única limitación de dejar su puesto a los seis años.

“válvulas de escape” a las presiones políticas y sociales que contextualizaron esas épocas, o bien el de mediatizar el reclamo político. Tales reformas se dieron principalmente en el campo de la competencia electoral y tuvieron por objetivo una estrategia adaptativa de parte de la clase política dominante con el fin de continuar controlando el proceso político.¹²⁸

Cuadro 1 Reformas a la Constitución

**(Se muestra en cada caso el nombre del Presidente,
Su periodo y los artículos reformados)¹²⁹**

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Álvaro Obregón: (1o. de diciembre de 1920 a 30 de noviembre de 1924) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1921, Artículo 73 ○ 1923, Artículos 67, 69, 72, 79, 84, 89
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plutarco Elías Calles: (1o. de diciembre de 1924 a 30 de noviembre de 1928) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1927, Artículos 82 y 83 ○ 1928, Artículos 52, 73 (dos reformas), 74, 76, 79, 83, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111, 115
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Emilio Portes Gil: (1o. de diciembre de 1928 a 5 de febrero de 1930) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1929, Artículos 73 y 123
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pascual Ortiz Rubio: (5 de febrero de 1930 a 4 de septiembre de 1932) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1931, Artículos 43 (dos reformas) y 45 (dos reformas)

¹²⁸ Cansino, *La transición*, 22-23.

¹²⁹ Para más sobre las reformas a la Carta Magna y sus posibles razones ver: Emilio O. Rabasa, “El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza (Análisis de su mensaje del 1º de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución)”. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, (Volumen VII, 1995): 151-162; Emilio O. Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas* (México: UNAM - IJ, 1994) y Diego Valdés, *Constitución y política* (México: IJ:UNAM, 1994).

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abelardo Rodríguez: (4 de septiembre de 1932 a 30 de noviembre de 1934) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1933, Artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73 (dos reformas), 79, 83, 84, 85, 115 y 123 ○ 1934, Artículos 27, 30, 37, 42, 45, 73 (dos reformas), 104 y 133
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lázaro Cárdenas del Río: (1o. de diciembre de 1934 a 30 de noviembre de 1940) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1934, Artículos 3, 32, 73 (dos reformas), 94 y 95 ○ 1935, Artículos 43, 45 y 73 ○ 1937, Artículo 27 ○ 1938, Artículos 49 y 123 ○ 1940, Artículos 27, 97 y 102
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manuel Ávila Camacho: (1o. de diciembre de 1940 a 30 de noviembre de 1946) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1940, Artículo 73 (dos reformas) ○ 1942, Artículos 5, 52, 73 (dos reformas), 117 y 123 ○ 1943, Artículos 82 y 115 ○ 1944, Artículos 32, 73 (dos reformas), 76, 89, 94 y 111 ○ 1945, Artículo 27
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Miguel Alemán Valdés: (1o. de diciembre de 1946 a 30 de noviembre de 1952) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1946, Artículos 3, 73, 104 y 117 ○ 1947, Artículos 27, 73 y 115 ○ 1948, Artículos 20 y 27 ○ 1949, Artículo 73 ○ 1951, Artículos 49, 52, 73, 94, 97, 98, 107 y 131 ○ 1952, Artículos 43 y 45
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adolfo Ruíz Cortines: (1o. de diciembre de 1952 a 30 de noviembre de 1958) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1953, Artículos 34 y 115

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adolfo López Mateos: (1o. de diciembre de 1958 a 30 de noviembre de 1964) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1960, Artículos 27 (dos reformas), 42, 48, 52, y 123 ○ 1961, Artículo 123 ○ 1962, Artículos 107 y 123 ○ 1963, Artículo 54 y 63
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gustavo Díaz Ordaz: (1o. de Diciembre de 1964 a 30 de noviembre de 1970) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1965, Artículo 18 ○ 1966, Artículos 73 (dos reformas), 79, 88, 89 (dos reformas), 117 y 135 ○ 1967, Artículos 73, 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107 ○ 1969, Artículos 30 y 34
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luis Echeverría Álvarez (1o. de diciembre de 1970 a 30 de noviembre de 1976) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1971, Artículos 10, 73, 74, 79 ○ 1972, Artículos 52, 54, 55, 58 y 123 (dos reformas) ○ 1974, Artículos 4, 5, 27, 30, 43, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 93, 104, 107 (dos reformas), 111, 123 (dos reformas) y 131 ○ 1975, Artículos 27, 73, 107 y 123 ○ 1976, Artículos 27 (dos reformas), 73 y 115
<ul style="list-style-type: none"> ▪ José López Portillo (1o. de diciembre de 1976 a 30 de noviembre de 1982) <ul style="list-style-type: none"> ○ 1977, Artículos 6, 18, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 ○ 1978, Artículos 123 (tres reformas) ○ 1979, Artículo 107 ○ 1980, Artículos 3, 4 y 78 ○ 1981, Artículos 29, 60, 90, 92 y 117 ○ 1982, Artículos 26, 28, 73, 74 y 123
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Miguel de la Madrid Hurtado: (1o. de diciembre de 1982 a 30 de

noviembre de 1988)

- 1982, Artículos 22, 73 (dos reformas); 74, 76, 94, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134
- 1983, Artículos 4 (dos reformas), 16, 21, 25, 27, 28, 73 y 115
- 1985, Artículos 20 y 79
- 1986, Artículos 52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107 y 123
- 1987, Artículos 17, 27, 46, 73 (tres reformas), 74 (dos reformas), 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116 y 127
- 1988, Artículo 89
- Carlos Salinas de Gortari: (1o. de diciembre de 1988 a 30 de noviembre de 1994)
 - 1990, Artículos 5, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73, 123
 - 1992, Artículos 3, 4, 5, 24, 27 (dos reformas), 102 y 130
 - 1993, Artículos 3, 16, 19, 20, 28, 31 (dos reformas), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (dos reformas) 74 (dos reformas), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (dos reformas), 119 (dos reformas), 122 y 123
 - 1994, Artículos 41 y 82
- Ernesto Zedillo Ponce de León: (1o. de diciembre de 1994 a 30 de Noviembre del 2000)
 - 1994, Artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123
 - 1995, Artículo 28
 - 1996, Artículos 16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (dos reformas), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122
 - 1997, Artículos 30, 32, 37
 - 1999, Artículos 4, 16, 19, 22, 25, 58, 73 (tres reformas), 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115, 123
 - 2000, Artículos 4: 20, 73

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vicente Fox Quesada: (1o de diciembre de 2000 a 30 de noviembre de 2006) <ul style="list-style-type: none"> ○ 2001, Artículos 1, 2, 4, 18, 115 ○ 2002, Artículos 3, 31, 113 ○ 2003, Artículos 63, 73, 77 ○ 2004, Artículos 30, 32, 37, 65, 73, 74 ○ 2005, Artículos 14, 18, 21, 22, 73 (dos reformas), 76, 105 ○ 2006, Artículos 26, 73, 105
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Felipe de Jesús Calderón Hinojosa: (1o de diciembre de 2006 a la fecha) <ul style="list-style-type: none"> ○ 2006, Artículo 73 ○ 2007, Artículos 6 (dos reformas), 29, 41, 55, 73 (dos reformas), 76, 82, 85, 89, 90, 92, 93, 95, 97, 99 (dos reformas), 108, 110, 111, 116, 122, 134 ○ 2008, Artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 69, 73 (dos reformas), 74, 79, 88, 93, 115, 116 (dos reformas), 122, 123, 134 ○ 2009, Artículos 4, 16, 18, 73 (tres reformas), 75, 115, 116, 122, 123, 127

*Cuadro realizado por el autor.

Cuadro 2
Puntos relevantes de las diversas reformas políticas

Año	Reformas notables
1946-1951	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proceso de "federalización electoral". Las leyes electorales de 1946 y de 1951 crean las estructuras que ponen en manos del gobierno federal la implementación y vigilancia de los procesos electorales (Comisión Federal de Vigilancia Electoral). Consecuencia de esto, se registran los primeros partidos de oposición

	(PAN, PPS, entre otros).
1963	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforma implementada por Adolfo López Mateos, también conocida como la de los “diputados de partido”. Antes de esta reforma se contaba con la fórmula electoral de mayoría en distritos uninominales, que favorecía al partido único, sin dar posibilidad a una representación real del espectro político real. ▪ En esta ley se dispone que todo partido inscrito que alcanzara el 2.5% de votación nacional tenía derecho a cinco escaños y a una curul más por cada 0.5% de votación obtenido, hasta llegar a un máximo de veinte curules. A esta fórmula electoral se le llama también fórmula de <i>diputados de partido</i>. ▪ Se estableció también que si un partido alcanzaba veinte diputados en las circunscripciones uninominales, ya no participaría en la distribución de escaños minoritarios, ayudando de esta forma a que los partidos pequeños no compitieran por los ya escasos asientos de oposición. No se pretendía implantar un sistema proporcional, se reconoce más bien la necesidad de representar a las minorías políticas.
1972	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El gobierno de Luis Echeverría bajo la política de “apertura democrática” redujo el porcentaje de 2.5 a 1.5% para obtener diputados de partido y se aumento a 25 el número de diputados a los que se tenía derecho bajo los criterios establecidos.

1977	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Reforma Política y Administrativa del gobierno de José López Portillo tuvo por objeto ordenar, eficientar y responsabilizar al sector público, central y paraestatal: rediseñó competencias, sectorizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad y simplificación de trámites. Se presenta la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Se introduce un sistema electoral segmentado, por una parte mayoritario y por otra proporcional, ya que se incluyó el sistema de doble voto. Este sistema consiste en un voto para un candidato uninominal y el otro por una lista del partido de diputados de partido, se disminuye además el umbral de representación de 2.5% a 1.5% de la votación válida nacional, facilitando la sobrevivencia de los partidos políticos pequeños. ▪ Se establecen 300 circunscripciones uninominales para elegir a 300 diputados, más 100 escaños a repartir en 5 circunscripciones plurinominales, establecidas mediante un criterio poblacional.
1985-86	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se respetan las 300 circunscripciones uninominales y se aumenta el número de escaños, que se reparten en las 5 circunscripciones: la Cámara Baja contaría con 500 diputados. En consecuencia, los partidos de oposición aumentan su presencia hasta un 30%. ▪ Para garantizar la mayoría absoluta del partido más votado en la Cámara, la reforma de 1986 le concede acceso al PRI al segmento de

	<p>representación proporcional con un límite máximo del 70%; a este artilugio se le denominó <i>clausula de gobernabilidad</i>, dado que fue creada para evitar el estancamiento de iniciativas en un congreso dividido, así que se consagraba la mayoría calificada para el partido en el poder.</p>
1983-1993	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El gobierno de Miguel de la Madrid se plantea una nueva estrategia de liberalización económica ante la crisis de la deuda que había dejado el gobierno anterior. En el plano administrativo se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que se crearon y reformaron varias secretarías de estado. Se impulsó la simplificación administrativa, buscando agilizar trámites y dar servicios más eficaces a la ciudadanía. ▪ El gobierno de Carlos Salinas profundizó las reformas orientadas al mercado y a la agilización de la administración pública. ▪ El objetivo fue el de terminar con el estado paternalista, propietario, interventor, excesivo y absorbente, promoviendo en cambio su fortalecimiento para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, se requería redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente, ampliando los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y liberando recursos que estaban atados a empresas públicas.
1989-90	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consecuencia del polémico proceso electoral de 1988, la reforma política de 1989 prohibió la

	postulación de alianzas electorales o de candidatos presentados por más de un partido (como había ocurrido con el Frente Democrático Nacional). Se suprimieron las asociaciones políticas.
1993-1996	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La reforma electoral de 1993 abolió la <i>clausula de gobernabilidad</i>. ▪ Con la Reforma de 1996, ningún partido podía contar con un número de diputados por ambos principios –mayoría y de representación proporcional– que excediera en 8 puntos el porcentaje obtenido en la votación nacional. Se fija en 42% del total de votos obtenidos como mínimo a alcanzar para que un partido se constituyera como mayoría absoluta en la Cámara Baja. Incluye la administración y justicia electorales, para dar mayor operación y legitimidad al sistema.

La Reforma Política de 1977 es la más notoria adaptación del sistema político mexicano a las nuevas condiciones políticas y sociales generadas por el movimiento estudiantil de 1968. Para Carpizo la reforma política de 1977 serviría de antecedente directo a muchas de las reformas democráticas subsecuentes.¹³⁰ Para este autor los aspectos más importantes de esa Reforma fueron:¹³¹

- a) La aceptación del derecho a la información.
- b) La “constitucionalización” de los partidos políticos y los fines que deben perseguir, así como la enumeración de las prerrogativas de las cuales gozan.

¹³⁰ Cfr. Carpizo, *El presidencialismo*, 54.

¹³¹ *Ibid.*, 45-47.

- c)* Mecanismo de representación proporcional, creándose un sistema mixto con los de la representación mayoritaria
- d)* La entrada automática de los partidos nacionales en las contiendas electorales locales.
- e)* La representación de las minorías políticas en las entidades federativas y en los municipios.
- f)* El postulado de procedimientos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal (nunca se materializaron debido a que la ley respectiva no llegó a expedirse).
- g)* Establece que la Ley Orgánica del Congreso no puede ser vetada por el presidente de la República, ni necesita de la promulgación por parte de éste para tener vigencia.
- h)* La creación de comisiones legislativas de investigación en relación con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Estas modificaciones legales serían precursoras de posteriores reforma fundamentales como:

- a)* La conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional.
- b)* La judicialización de los actos y conflictos electorales, con la creación de tribunales especializados a nivel federal y local.
- c)* La creación de órganos constitucionales autónomos y ciudadanizados para la organización de los procedimientos electorales, tanto a nivel federal como local.
- d)* El establecimiento de un sistema nacional no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos.
- e)* La autonomía del Banco de México (banco central).

- f) La creación de los consejos de la Judicatura como responsables de la administración de los tribunales y de la carrera judicial.
- g) Reglas más claras y equitativas para el procedimiento electoral.
- h) Autonomía técnica del órgano de la Cámara Baja para fiscalizar la gestión de los recursos públicos.
- i) Elecciones para votar a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal.
- j) Reconocimiento de la composición pluricultural de la nación y enumeración de los derechos indígenas.
- k) Ampliación del catálogo de los derechos fundamentales y sus garantías.

3.3.1 Las últimas reformas: 2000-2007

La alternancia del año 2000 generó expectativas sobre la posibilidad de un cambio político profundo. La creación de la Comisión para el Estudio de la Reforma del Estado puesta en marcha por el Presidente Electo, Vicente Fox, y coordinada por Porfirio Muñoz Ledo -viejo y comprometido promotor de esa causa- estaba en sintonía con tales expectativas. Apenas comenzado su gobierno, el 5 de febrero de 2001, el presidente Fox pronunció el que sería el discurso político más notable de su sexenio, para urgir el cumplimiento de los objetivos de tal Comisión. Afirmó en él que la transición exitosa de México a la democracia reclamaba la fundación de una nueva institucionalidad política, que encauzara la energía social contenida en los estrechos márgenes de una política autoritaria, liberada ahora por la alternancia.

- La alternancia experimentada en las elecciones federales pasadas no asegura por sí sola el establecimiento de un

nuevo arreglo normativo acorde con el espíritu democrático de los nuevos tiempos.

- Es compromiso imprescindible impulsar una reforma integral del Estado, que encuadre jurídicamente la nueva realidad política del país y supere el cúmulo de insuficiencias legales que han puesto en evidencia las actuales circunstancias.
- La estructura y el funcionamiento políticos, así como las relaciones de la sociedad con el poder tienen que cambiar. El cambio debe darse en las instituciones, porque ya se dio en la sociedad.
- Trabajemos en la tarea de actualizar nuestro marco jurídico fundamental, de tal manera que responda a un proyecto de Nación que colme nuestras expectativas para el siglo XXI. Esa aportación a la modernidad republicana de nuestro país merecerá el reconocimiento de todas y de todos.

Por diversas razones que van desde una concepción limitada del proceso de transición y sus implicaciones hasta la falta de convicción, el gobierno del Presidente Fox no impulsó los cambios indispensables para la consolidación democrática de México. Los comicios presidenciales de 2006 revivirían el conflicto poselectoral, minando de nuevo la confianza ciudadana en las instituciones electorales. Obligado por esas circunstancias, el nuevo gobierno hubo de impulsar nuevas transformaciones políticas y en materia social. Algunas de estas reformas electorales de 2007 fueron:¹³²

- a) El establecimiento del derecho de réplica en los medios de comunicación.

¹³² *Ibid.*

- b) La prohibición *expresa* a la intervención de organizaciones gremiales en la creación de partidos, así como a cualquier forma de afiliación corporativa.
- c) Nuevas reglas para el financiamiento de los partidos.
- d) Reglas precisas para el uso de los medios de comunicación por parte de los partidos.
- e) Los partidos políticos no podrán contratar o adquirir tiempos de radio y televisión, bajo ninguna modalidad; tampoco lo podrán hacer otros para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.
- f) El IFE administrará los tiempos que corresponden al Estado en los medios electrónicos.
- g) Los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos, o que calumnien a las personas.
- h) Reducción de la duración de las campañas y precampañas electorales.
- i) Se crea un órgano técnico del IFE, con autonomía de gestión, para la fiscalización de las finanzas de los partidos.
- j) Se suprime la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a la violación al voto público.
- k) Las nuevas reglas electorales a nivel federal se aplicarán a nivel local.
- l) La propaganda y comunicación social de los poderes públicos, órganos autónomos y entidades públicas de los tres órdenes de gobierno no podrá implicar promoción personal de ningún servidor público.
- m) El avance en materia de derechos sociales de tercera generación, en particular el derecho de todo mexicano a no ser discriminado de ninguna forma.

n) El avance en materia de derechos indígenas como el derecho a la autonomía -limitada- en la organización interna de los pueblos indígenas bajo el principio de usos y costumbres.

Entre las críticas que recibieron las reformas anteriores destaca la que señala que fueron producto de acuerdos entre partidos que tuvieron en ellos a sus únicos beneficiarios, no incluyeron la voz de la sociedad civil y que respondían más a los intereses de grupos en relación a una determinada coyuntura política, que reflejar con autenticidad el anhelo social de cambio.

Tales cambios se complementarían en 2007-2008 con la denominada “reforma judicial”, que tuvo la finalidad de instaurar un sistema procesal penal, oral y acusatorio; la concesión de mayores medios al Estado para combatir el crimen organizado, la ampliación de derechos en el proceso penal y diversos aspectos relacionados con el Ministerio Público. Sin embargo, para algunos estudiosos como Jorge Carpizo, esta reforma no tocó aspectos fundamentales de la estructura del Poder Judicial y, en cambio, se centró en la dotación de instrumentos para combatir al crimen organizado -especialmente el narcotráfico- de manera que parece crear un derecho penal ordinario y otro extraordinario dedicado al combate al crimen.¹³³

3.4 Las fuentes del agotamiento del modelo político presidencial autoritario

Algunos autores como Roberto Blum afirman que el factor fundamental en el desgaste del modelo político emanado del pacto de 1929 fueron la grave situación económica nacional de principios de la década de 1980, la implementación de un modelo económico neoliberal orientado al mercado, y al encumbramiento de una nueva clase política tecnocrática encargada de

¹³³ Véase Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional* (México, Porrúa, 2009), 123.

culminar la aplicación del nuevo modelo económico.¹³⁴ Según Blum estas reformas limitaron la capacidad de control del Estado y sus márgenes de acción política a la vieja usanza; limitaron también el consenso en el seno de la clase política dominante sobre el modelo de desarrollo.

El surgimiento de la Corriente Democrática al interior del PRI en 1987 y la posterior ruptura del grupo cardenista ubica el inicio del proceso de fragmentación de la élite política dominante.¹³⁵ Quizá sea este proceso de debilitamiento del viejo partido oficial la mejor muestra del agotamiento de un modelo político que no respondía ya a una sociedad que no era la misma de hacía 70 años, pues de ser una sociedad mayoritariamente rural había pasado a ser eminente urbana, más educada, diversa, plural y demandante.

3.5 Conclusiones

Con tantas reformas, nuestra Constitución debería estar debidamente actualizada; sin embargo, no es así. Una buena parte de tales modificaciones sintetizan el presidencialismo autoritario que ha caracterizado históricamente a nuestro país. Otras tantas son expresión de un capricho presidencial que no encontró en el Legislativo su debido contrapeso constitucional. Otras más se caracterizan por su entraña aspiracional. Y las de carácter electoral -que han respondido invariablemente a presiones de coyuntura- no representan en su conjunto un pacto de transición. Ciertamente, estas reformas jugaron un rol fundamental en la evolución de las instituciones electorales y en la apertura de espacios para la participación política, que desembocaron finalmente en

¹³⁴ Blum, *De la política*, 44.

¹³⁵ Para más sobre este proceso de fragmentación de la élite priísta y su impacto en el cambio político véase Bruhn, *Taking*, y Luis Javier Garrido, *El Partido de la revolución Institucionalizada* (Mexico: Siglo XXI Editores, 1982).

la alternancia del año 2000. No obstante, las distintas crisis políticas que ha vivido México están íntimamente relacionadas con la incapacidad del entramado institucional y su base jurídica para responder a una estructura social cada vez más democrática.

El modelo tradicional acceso ciudadano a los espacios de decisión política se ha agotado. Si bien el aparato jurídico que lo sustentaba se ha venido reformando, su modificación ha sido tibia y se ha dado sin una participación central de la ciudadanía (proceso de liberalización política). Desde la irrupción del movimiento zapatista en el sureste mexicano y los hechos violentos en el seno del PRI -especialmente el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio- hasta el proceso electoral intermedio de 1997, el proceso de evolución política en el país ha sido más bien instrumental. Ha tenido a bien abrir espacios, sobretudo en la arena electoral, pero sin atender integralmente las dimensiones que reclama todo proceso real de cambio hacia una democracia consolidada.

La triste realidad es que nuestro país se encuentra en la periferia de la gobernabilidad o en las fronteras de la ingobernabilidad. En el mejor de los casos conserva una estabilidad sumamente frágil o deambula en un patrón de ingobernabilidad. Son ya perceptibles fracturas estructurales en la sociedad que han transformado la naturaleza de los conflictos que cercan hoy nuestro país. En el trasfondo de la gran mayoría de ellos se advierte una disputa y/o ejercicio no democrático del poder, trátase de la presidencia de la República, de una dirigencia sindical o de una violación a los derechos humanos, entre otras variables que inciden negativamente en los niveles y calidad de la gobernabilidad.

Por supuesto, la marginación y la falta de oportunidades son los verdaderos agentes de la criminalidad social que tiene hoy a la sociedad mexicana en un punto de fatiga. Sin embargo, el problema de fondo incluye esta variable pero la trasciende. La realidad es que el Estado mexicano no está diseñado para funcionar en democracia, pues no es casual que mientras

más democrática es la sociedad, más inestable es nuestro país. La cuestión es cómo vamos a construir una ruta de gobernabilidad democrática para superar el presente y transitar hacia el futuro.

Obligados más por un juego de equilibrios que por una visión de futuro y un compromiso con la transformación democrática del Estado mexicano se han dado diversas reformas políticas, pero no alcanzan en conjunto a responder de forma cabal a los profundos cambios que se han producido en la sociedad mexicana, particularmente en su relación con el poder.

La gran reforma del Estado no puede ser vista como una mera alteración del organigrama del gobierno ni del esquema electoral, sino como un cambio en las relaciones del Estado con la sociedad. El Estado mexicano requiere de un aparato jurídico renovado, surgido de un nuevo pacto político incluyente, de largo alcance, que sustituya integralmente al obsoleto modelo político pactado en 1929. De no impulsarlo por vías institucionales lo impondrá la calle, cuyo latido es cada vez más intenso; o bien se explorará desde el poder la puerta falsa del autoritarismo.

4. Comportamiento macroeconómico y movilización social: una interpretación desde la gobernabilidad

4.1 Introducción

El desempeño de la economía, especialmente el de aquellas variables macroeconómicas que impactan los niveles de bienestar -tasas de empleo, inflación y gasto social- pareciera ser a simple vista uno de los factores que

avivan el nacimiento o radicalización de la movilización social.¹³⁶ La intención de esta sección es explorar empírica y estadísticamente la relación entre el comportamiento de la economía en su nivel macro y la incidencia de expresiones sociales que pueden resultar en conflicto social violento.¹³⁷ La pregunta que se pretende responder es si existe alguna relación estadística sólida entre variables como el Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de inflación, de desempleo y el comportamiento del gasto social, con una mayor presencia de manifestaciones sociales de protesta. De manera más específica, en caso de existir tal relación, si algunas de tales variables muestran tener más influencia que otras. Se analiza también si existen variantes notables entre la movilización social y el desempeño macroeconómico antes y después de la alternancia. Para ello se analiza el periodo 1996-2000 (los últimos cuatro años del sexenio de Ernesto Zedillo) y el de 2001-2008 (el sexenio de Vicente Fox y los dos primeros años del gobierno de Felipe Calderón).

Se parte de la hipótesis de que si bien el desempeño de la economía no es el único factor que explica la decisión de individuos y grupos a movilizarse, puede ser un elemento fundamental en ocasiones extremas. Se asume también que el aumento o disminución de determinadas manifestaciones sociales están asociados en alguna medida al comportamiento de indicadores macroeconómicos, en particular a la capacidad de la economía para generar empleos y mantener controlado el crecimiento de los precios. En la medida que estos se deterioran se

¹³⁶ El Servicio de Asesoría para la Paz (SERAPAZ) registró 432 conflictos sociales en el primer semestre de 2007 en México, originados en su mayoría por causas económicas, narcotráfico, homicidios y migración. También sitúa entre las razones de los problemas sociales la demanda creciente de agua en el país, los homicidios de periodistas, las elecciones del 2 de julio, las reformas a la Ley de Radio y Televisión y los enfrentamientos en Texcoco, Atenco y la ciudad de Oaxaca. Véase <http://www.jornada.unam.mx/Article.asp?ID=%7B8F7A0BAF-2483-4C81-8DF6>

¹³⁷ En cualquier democracia plena el ejercicio activo del derecho de expresión y manifestación (e incluso de movilización) no solo debe ser garantizado sino que es una práctica sana de lo que se puede llamar la normalidad democrática. Sin embargo, la protesta social debe estar insertada en el marco de derechos y libertades democráticas reconocidas, de lo contrario la probabilidad de resultar en conflicto grave aumenta. *Cfr.* Giovanni Sartori. *¿Qué es la democracia?* (México: Taurus, 2003), 12-13.

incrementa la movilización, que inciden a su vez en la probabilidad de que se susciten conflictos graves que abonan negativamente a la gobernabilidad del sistema.

Metodológicamente se considera a distintas variables sociales como la variable dependiente. Estos resultados se contrastarán con la evaluación de la gobernabilidad de México por parte del Instituto de la Gobernabilidad del Banco Mundial, así como con los índices de desarrollo humano obtenidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La dimensión que nos interesa ahora es la de estabilidad y ausencia de violencia política o social, porque está relacionada directamente con la movilización social como medio de protesta y presión política. Se asume la definición de ausencia de violencia como la inexistencia de conflictos sociales que desembocan en violencia generalizada en determinado sector o grupo social y que atenten contra las instituciones legalmente establecidas.¹³⁸

Si bien no toda movilización social resulta en conflicto grave, la movilización social -con independencia de la legitimidad de sus motivaciones iniciales- ha sido históricamente de tipo antisistema¹³⁹.

4.2 Desempeño económico, impacto social y movilización social

La forma como se manifiesta socialmente la marcha de la economía tiene distintas aristas y formas de expresión, algunas de ellas no evidentes a simple vista. En todo caso, es difícil que exista un ámbito social que no esté influido en determinado momento por la marcha de la economía. Sus repercusiones están inmersas en el ámbito de la seguridad pública, el

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Un movimiento antisistema es aquel que asume que no es posible ceder en posiciones o demandas que considera legítimas y que por lo general está dispuesto a ir a extremos en su consecución. Estos movimientos sociales son similares a los movimientos revolucionarios.

familiar e incluso el moral y religioso. Ahora, si bien la movilización social radical es quizá la forma más directa y palpable de manifestación social, no es la única vía a la que recurren ciudadanos y grupos sociales ante una situación económica-laboral adversa, por ejemplo.

No obstante que la disponibilidad de datos duros es escasa, no se puede asumir que la protesta social es la única expresión de ciertos grupos ante un entorno económico complicado. La movilización de protesta requiere de un mínimo de recursos materiales y de organización que no son siempre asequibles en el corto plazo. Los miembros de la sociedad se manifiestan o recurren a distintas formas en tanto sus necesidades inmediatas y su capacidad real para actuar.¹⁴⁰ Por ello han sido incorporadas una serie de variables, como los índices de inseguridad pública, deserción escolar, el número de menores que trabajan, el número de asaltos a vehículos que transportan alimentos, entre otros síntomas sociales. Tales ámbitos y sus indicadores no son exhaustivos, pero nos dan claves sólidas sobre el comportamiento social ante las consecuencias de una crisis económica.

La movilización social tiene distintas motivaciones y está por lo general justificada por un discurso legitimador relacionado con demandas sociales no atendidas adecuadamente (pobreza, marginación, ausencia de servicios públicos, tortuguismo burocrático en la gestión de demandas, la existencia de crímenes impunes, etc.), y reforzado por un programa político-ideológico.¹⁴¹ Varios autores argumentan que los movimientos sociales de protesta están estimulados principalmente por las condiciones de bienestar general de la población, relacionadas a su vez con la expansión

¹⁴⁰ Véase Marisa Revilla, "Movimientos sociales y gobernabilidad: una relación difícil." *América Latina hoy*, 8 (junio 1994), 21-25.

¹⁴¹ *Cfr.* Aquiles Chihu. El "Análisis de los marcos" en Aquiles Chihu, coord. *La sociología de los movimientos sociales* (México: UAM-Conacyt-M.A. Porrúa, 2006).

de la economía, la generación de empleos y la calidad y alcance de la seguridad social del Estado.¹⁴²

Durand afirma que en el caso concreto de países en vías de desarrollo -a diferencia de los países desarrollados- el crecimiento de la economía, la generación de empleos y la seguridad social tienen como detonantes de protesta un peso mayor que otros factores, como condiciones de desigualdad, discriminación social, de género, étnica, o los atentados a las libertades fundamentales (expresión, prensa, asociación, etc.). Esto ocurre porque la evaluación de los gobiernos por parte de la población de tales países tiene que ver con su situación material concreta y sus posibilidades de salir adelante económicamente.¹⁴³

Si bien en la literatura relativa a los procesos de transición democrática las crisis económicas tienen un papel relevante en el quiebre del régimen autoritario, generalmente no son consideradas los factores determinantes en los mismos procesos de cambio político.¹⁴⁴ No obstante, en regímenes democráticos las posibilidades de expresión y movilización social permiten que grupos y organizaciones tengan más incentivos para protestar sin la intención de generar un sisma en el sistema político, sino exclusivamente para presionar con el objetivo de que sus demandas sean atendidas. En este sentido, la existencia de movimientos sociales radicales que utilizan medios de presión extralegal está directamente relacionada con la calidad de las instituciones vigentes y su capacidad para representar, conciliar, incluir y procesar demandas sociales de una forma democrática.¹⁴⁵

La protesta social radical está también asociada al nivel de confianza de la población en las instituciones prevalecientes y en los gobernantes en

¹⁴² Cfr. Victor Manuel Durand, *La construcción de la democracia en México: movimientos sociales y ciudadanía*. (México: Siglo XXI, 1994) y Pedro Ibarra, Ricard Gomá y Salvador Martí, *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas* (Barcelona: Icaria, 2002).

¹⁴³ Cfr. Durand, *La construcción*, 31-32.

¹⁴⁴ Véase por ejemplo Morlino, *Democracias*.

¹⁴⁵ Cfr. Manuel Castells, *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos* (Madrid: Alianza, 1986), 22-24.

turno. En este caso, una baja confianza ciudadana se revela como un contexto favorable para la organización de movilizaciones sociales radicales. Esto es, la desconfianza en sí no es necesariamente detonante de la gestación de la movilización social, especialmente en países de escasa tradición democrática, sino que puede funcionar como un entorno propicio para que la sociedad organizada demande soluciones por vías ajenas al marco legal-institucional.¹⁴⁶

Una cultura política dominante de desconfianza hacia el Estado y sus funcionarios, mayores índices de desempleo, bajo crecimiento económico y altas tasas de inflación pueden potenciar la existencia de movimientos sociales organizados y extremos en sus métodos e incluso en sus fines, como es el caso de movimientos pre revolucionarios o revolucionarios.¹⁴⁷

En el caso particular de un reciente proceso de quiebre del régimen autoritario e inicio de la vida democrática, puede ocurrir una situación en la que se genere una esperanza social excesiva en que la naciente democracia resolverá añejos problemas de una forma pronta. El paulatino incumplimiento de tales expectativas, especialmente en lo que tienen que ver los números de la economía, puede devenir en una situación de desconfianza aún mayor en las instituciones políticas y potenciar el surgimiento de movimientos sociales contestatarios.¹⁴⁸ Se puede llegar a ejercer tal presión sobre los gobiernos de la novel democracia que se aumentan las posibilidades de que estos no administren efectivamente sus recursos para la implementación de políticas públicas efectivas, lo que iría en detrimento de los niveles de gobernabilidad. Esta presión social sobre la democracia en el contexto de un país subdesarrollado se dirige con énfasis al desempeño económico.

¹⁴⁶ Cfr. Durand, *La construcción*, 56, y Pedro Ibarra et al. *Creadores*, 41.

¹⁴⁷ Cfr. Richard Stahler-Sholk, Glen David Kuecker y Harry E. Vanden, eds. *Latin American Social Movements in the Twenty-first Century: Resistance, Power, and Democracy* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2008), 12-14, y Enrique Laraña. *La construcción de los movimientos sociales*. (Madrid: Alianza, 1999), 25-32.

¹⁴⁸ Cfr. Juan Linz. *La quiebra de las democracias* (México: Alianza, 1990), 326-329.

En el caso de Latinoamérica pareciera confirmarse la tendencia. En los últimos 20 años la terminación anticipada de períodos presidenciales en la región está directamente asociada a casos de protesta y movilización social contra el gobierno ante una situación económica de crisis y desempleo. La protesta social actuó como causa mediata o inmediata en la terminación anticipada de presidencias en países como Argentina, Brasil, Ecuador y Perú. La movilización social se presentó en cada caso con características propias, como movilización organizada por medio de sindicatos, organizaciones sociales y partidos de oposición, como manifestación cívica espontánea o como una combinación de todas estas modalidades. Pero en todos los casos el referente directo de la movilización fue principalmente la política económica del gobierno, y en menor grado los actos de corrupción oficial.¹⁴⁹

Para Negretto, en Latinoamérica la evidencia muestra una fuerte relación entre el comportamiento de la economía, el empleo y el control de la inflación, y la incidencia de la protesta social. Afirma que en los últimos 20 años la reacción popular se dio ante la ineficiencia de las medidas económicas –neoliberales o no- para resolver los males que supuestamente querían combatir, o por la arbitrariedad con que las mismas afectaron los intereses de los ciudadanos. Por ejemplo, los levantamientos contra las políticas de ajuste y austeridad de presidentes como Collor, Pérez, Bucaram o Mahuad, se dieron porque las mismas sólo afectaban el consumo popular sin resolver la espiral inflacionaria, además de la existencia de niveles elevados de desempleo.¹⁵⁰

Otros autores han analizado el fenómeno de la protesta social y la movilización como alternativas a los procesos electorales. Mediante el análisis de datos individuales provenientes de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, Fernanda Somuano analiza

¹⁴⁹ Cfr. Gabriel Negretto, "Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness," *Latin American Politics and Society*, 2 (2007), 125-130.

¹⁵⁰ *Ibid.*

las motivaciones del mexicano medio para participar políticamente y el porqué en ocasiones prefiere llevar a cabo acciones de enfrentamiento directo contra las instituciones en lugar de participar por medios convencionales.¹⁵¹

De acuerdo con sus datos, el mexicano medio tiende a concebir como legítimas la utilización de medios, en ocasiones violentos, para la expresión de demandas y de peticiones a la autoridad, en tanto tenga desconfianza hacia las instituciones públicas en su conjunto. Somuano llega a la conclusión -compatible con otros argumentos expuestos- de que la participación no convencional (marchas, firma de peticiones, bloqueos carreteros y otros)¹⁵² suele sustituir, y *no complementar*, a la participación convencional (electoral principalmente), cuando la primera es percibida como el mejor o único medio para canalizar las demandas ciudadanas.¹⁵³ Este estudio nos indica que la movilización está también condicionada por la percepción de los actores sociales sobre la efectividad de la protesta en relación directa con la efectividad de los mecanismos institucionales existentes.

Los datos anuales proporcionados por el Observatorio de la Conflictividad Social en México -que toman como movimiento de protesta a cualquier expresión social que se manifieste públicamente contra determinada(s) política(s) y/o autoridades mediante acciones de movilización social en espacios públicos físicos¹⁵⁴- no registran la intensidad e importancia relativa de los movimientos sociales, su capacidad de convocatoria o la legitimidad de sus demandas: sólo muestran el número

¹⁵¹ Cfr. Fernanda Somuano, "Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México" *Foro Internacional*, 1 Vol. XI.V (2005).

¹⁵² Aclaramos que no toda forma de participación política no convencional implica violencia o la violación de la ley. Algunas marchas, petición de firmas ciudadanas, etc. es una forma alternativa de participación no violenta que también está creciendo en México

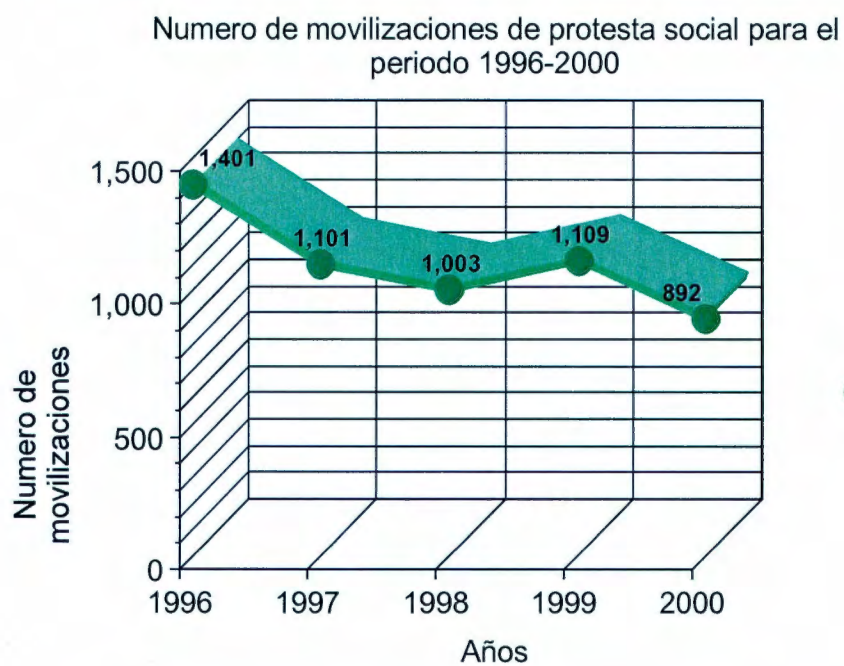
¹⁵³ *Ibid.*, 82-83.

¹⁵⁴ No todo movimiento social se moviliza en espacios físicos, ya que la tecnología permite actualmente que se utilice, por ejemplo, Internet como medio de expresión y convocatoria ("movilización virtual"). Véase Informe de Conflictividad Social en México 2006.

de movilizaciones sociales por año, el perfil de los actores y a quién van dirigidos sus reclamos.

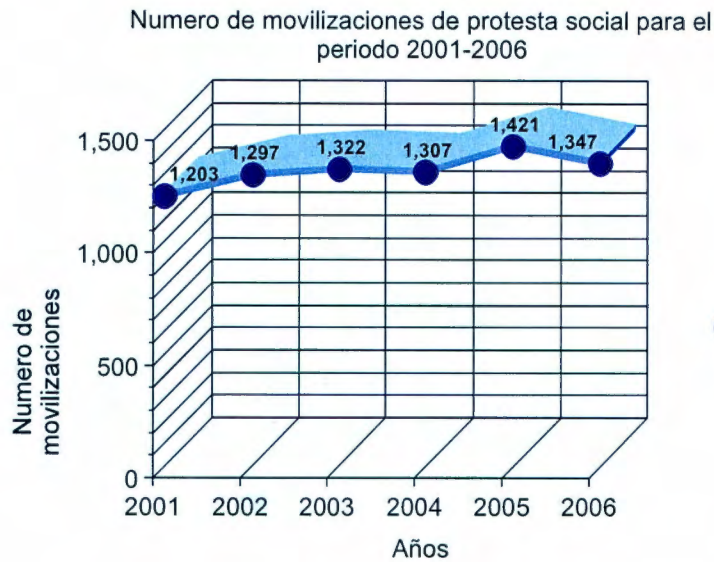
4.3 Impacto social en cifras

4.3.1 Periodo 1996-2000



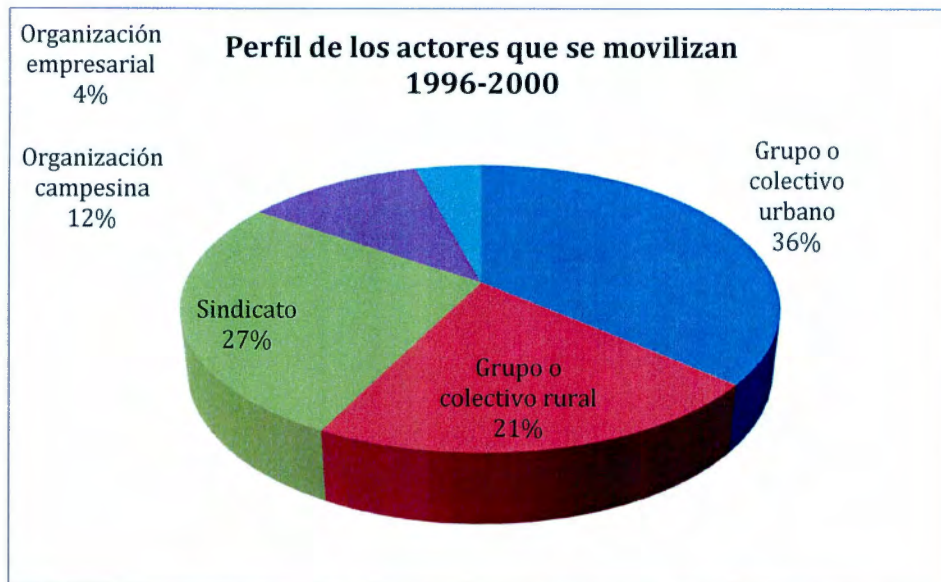
Gráfica elaborada por el autor con datos proporcionados por El Observatorio de la Conflictividad Social en México.

4.3.2 Sexenio 2001-2006



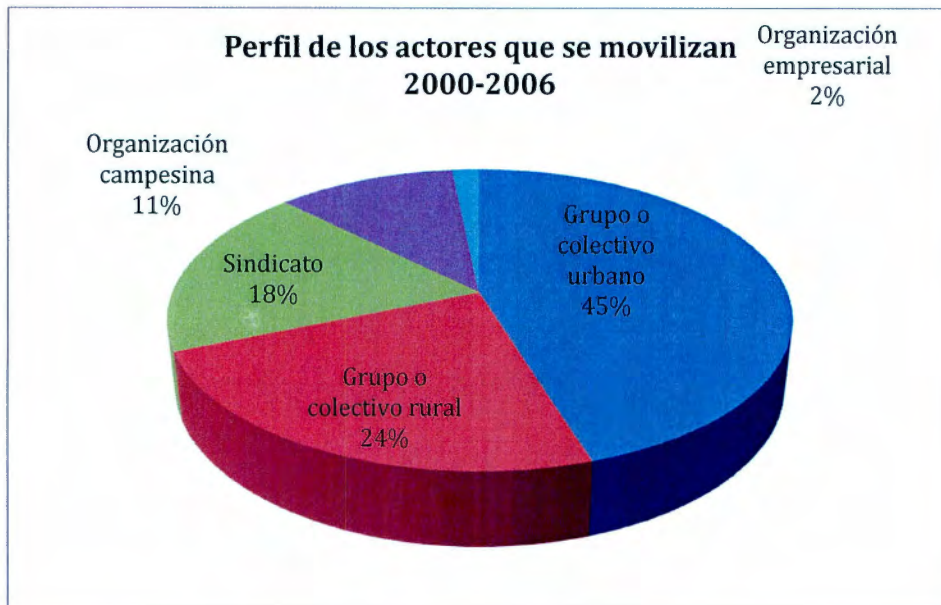
Gráfica elaborada por el autor con datos proporcionados por El Observatorio de la Conflictividad Social en México.

4.3.3 Perfil de los actores que se movilizaron durante los sexenios de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006)

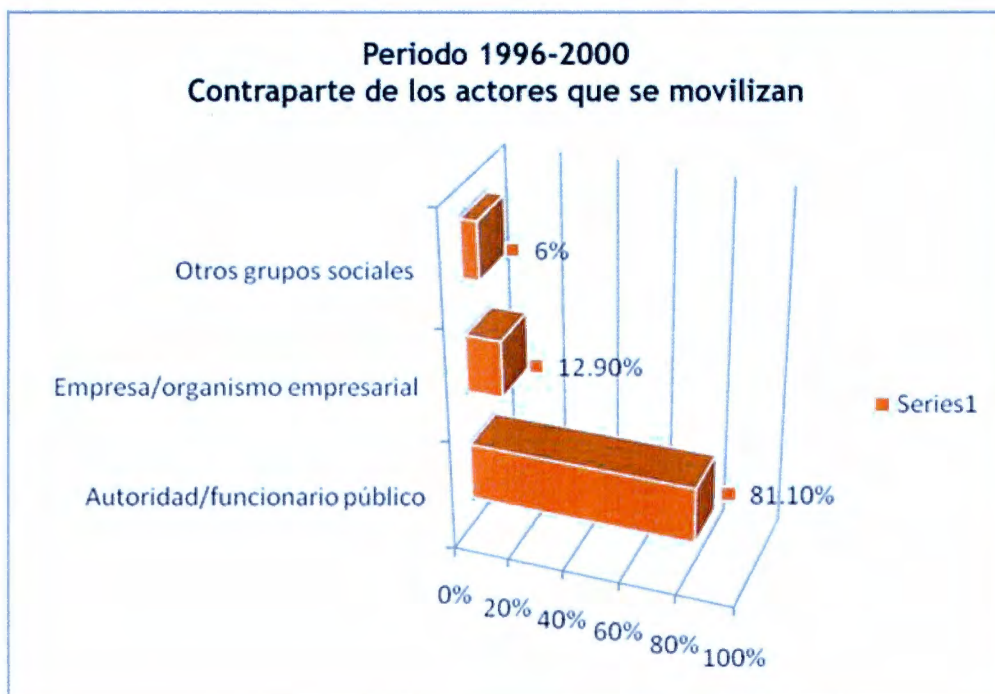


Nota: Los datos se refieren al promedio de los años 1996-2000 al no existir datos de 1995.

Fuente: El Observatorio de la Conflictividad Social en México.

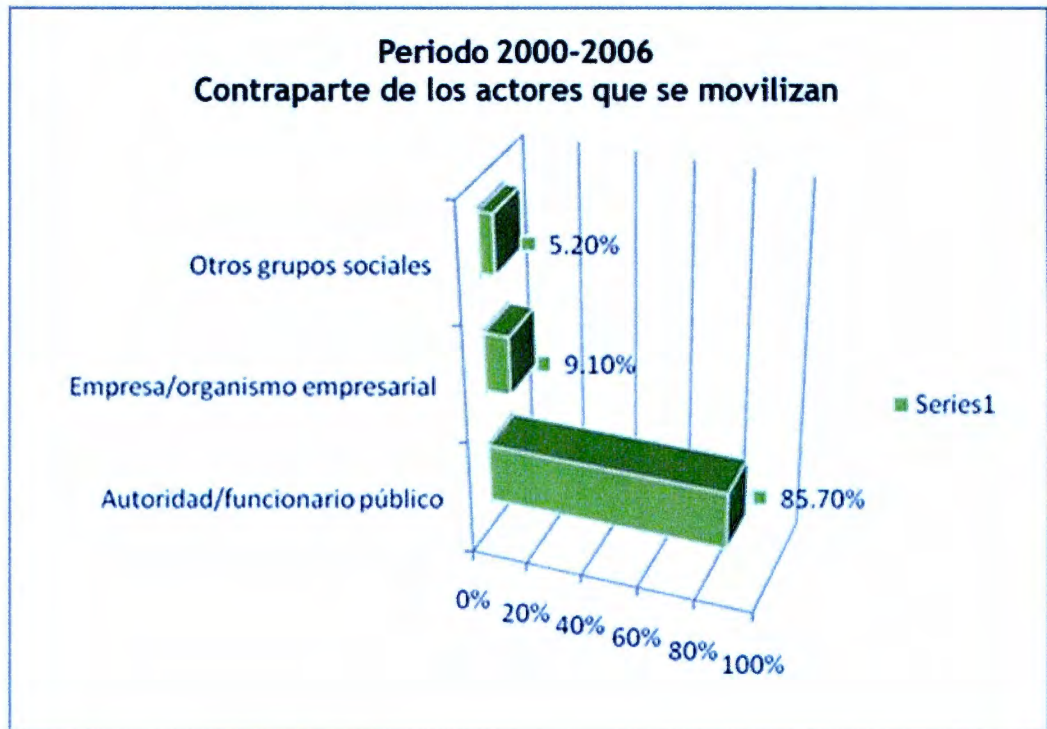


Fuente: El Observatorio de la Conflictividad Social en México.



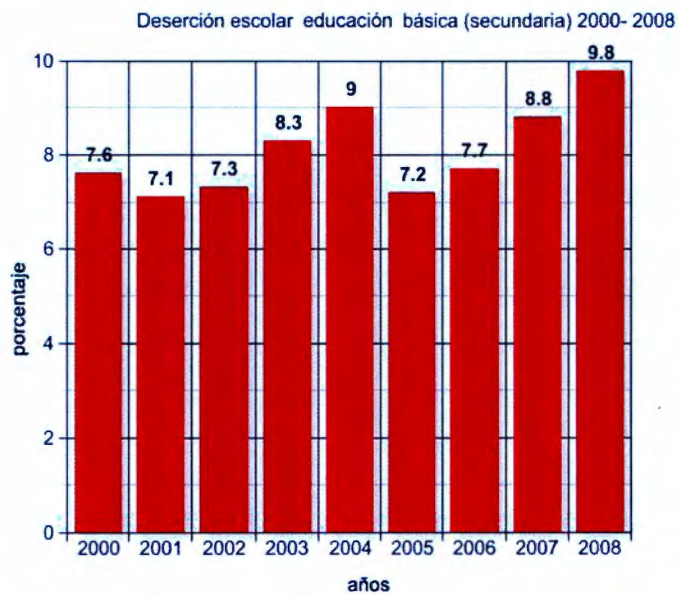
Nota: Los datos se refieren al promedio de los años 1996-2000 al no existir datos de 1995.

Fuente: El Observatorio de la Conflictividad Social en México.



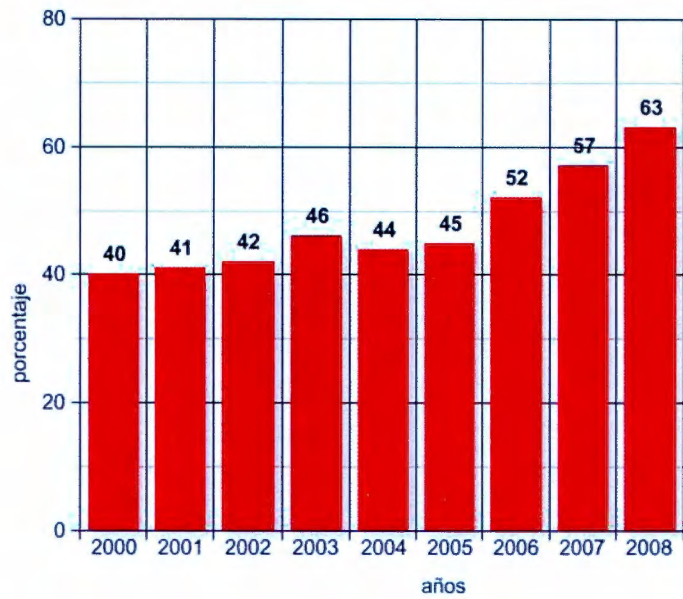
Fuente: El Observatorio de la Conflictividad Social en México.

4.3.4 Periodo 2000- 2008



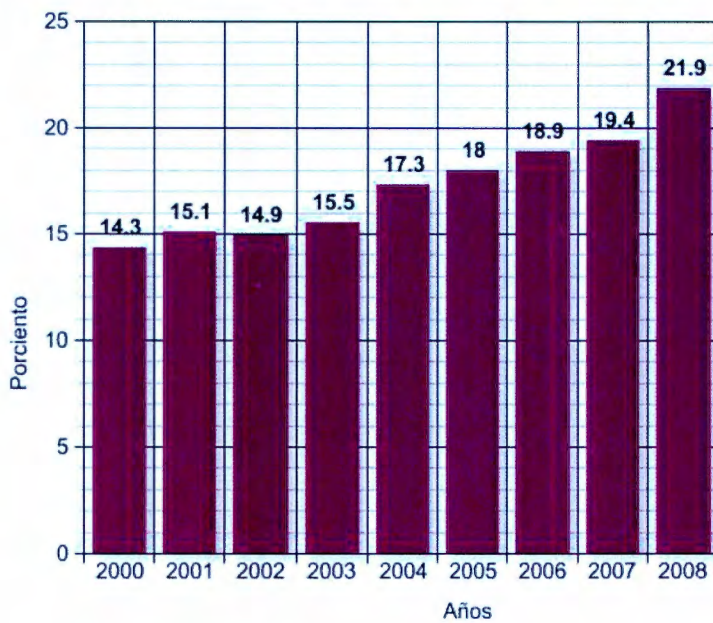
Fuente: SEP

Deserción educación universitaria en México 2000-2008



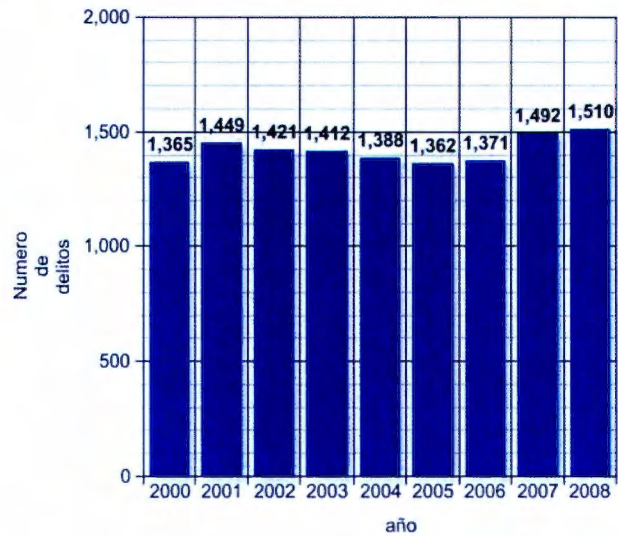
Fuente: Cuadro elaborado por el autor con datos de la OCDE

Trabajo infantil en México (Porcentaje de niños entre 6 y 14 años)



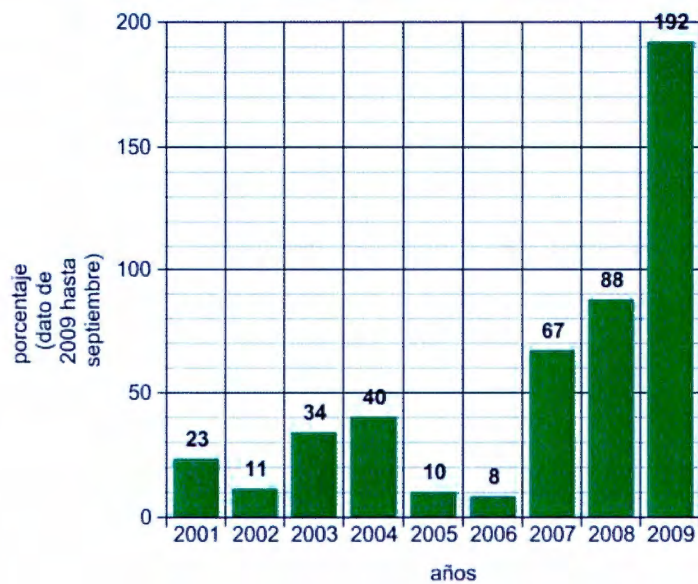
Fuente: Cuadro elaborado por el autor con datos de INEGI y OIT

Delitos en México por cada 1000 habitantes (2000-2008)



Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad

Robo a transporte de alimentos (camiones y trenes)

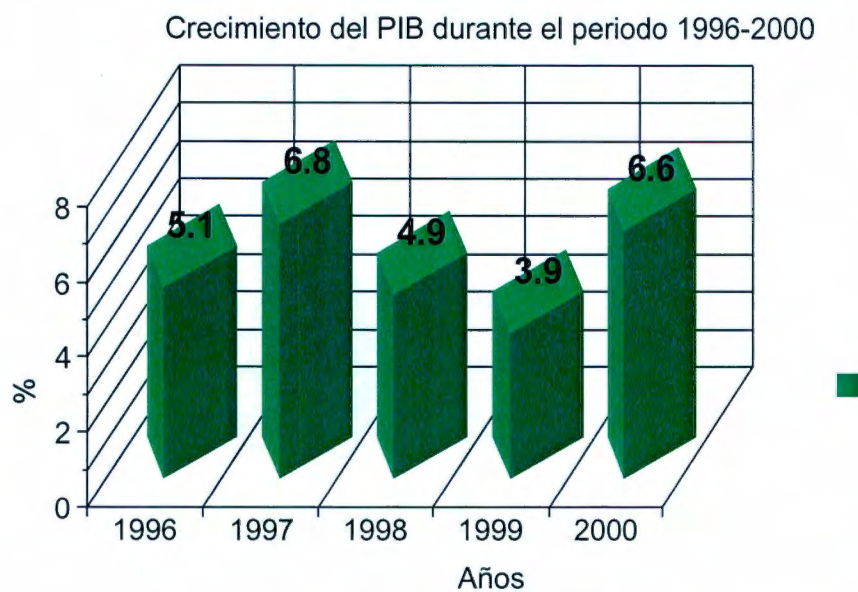


Fuente: Cuadro elaborado por el autor con datos de Cargill y Portimex (el porcentaje es tomando al año inmediato anterior)

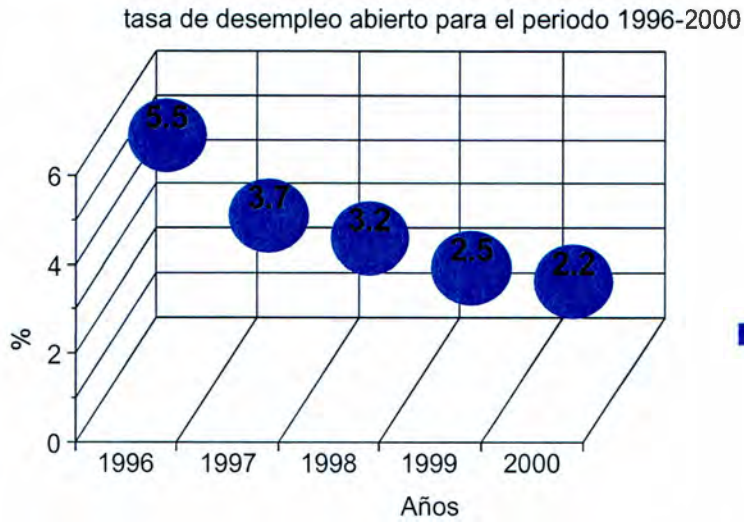
4.3.5 Indicadores de desempeño macroeconómico

Se toman los movimientos del PIB, la tasa de desempleo, la tasa de inflación y los movimientos del gasto social como los indicadores macroeconómicos relevantes.

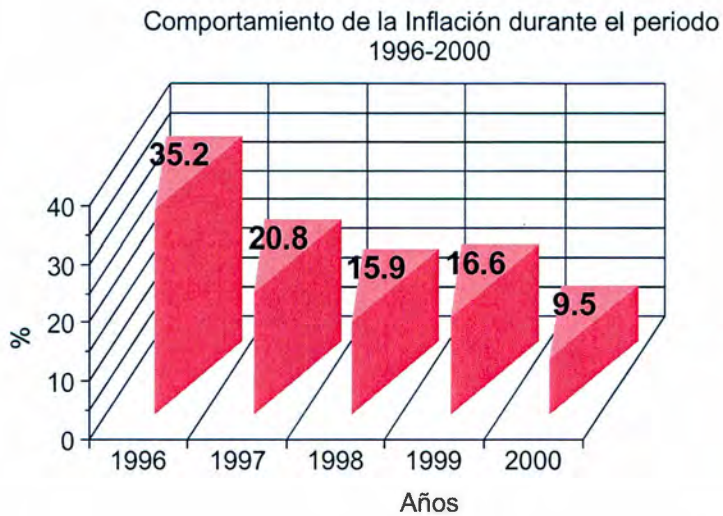
4.3.6 Periodo 1996-2000



Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

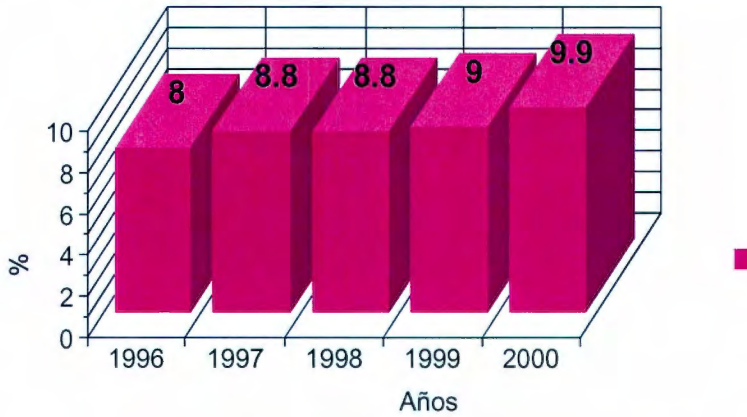


Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.



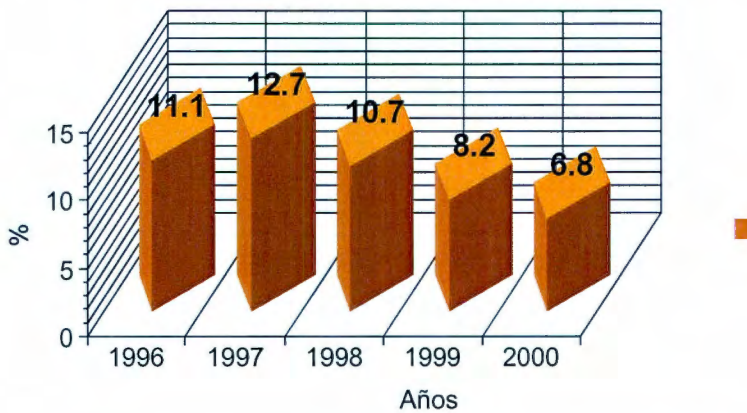
Los números indican movimientos porcentuales. Gráfica elaborada por el autor con datos del Banco de México.

Evolución del gasto social como porcentaje del PIB
(gasto social ejercido) durante el periodo 1996-2000



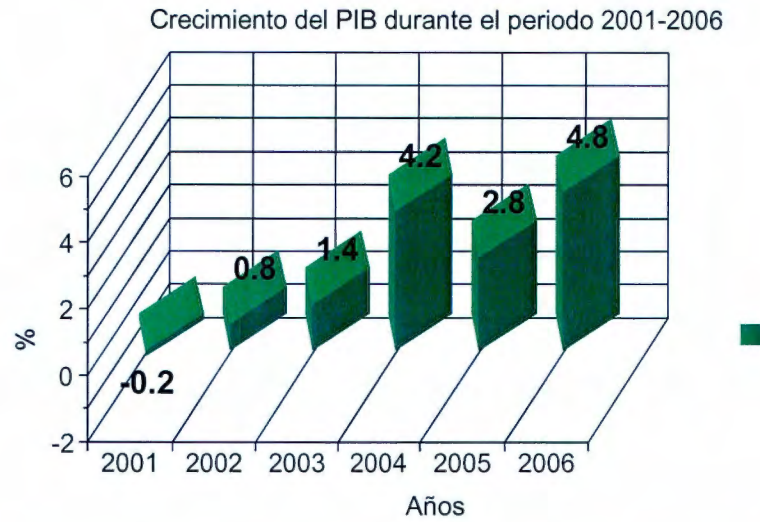
Los números indican movimientos porcentuales. Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público

Tasa porcentual de crecimiento anual del gasto social
(tomando como base pesos de 2003) durante el periodo 1996-2000

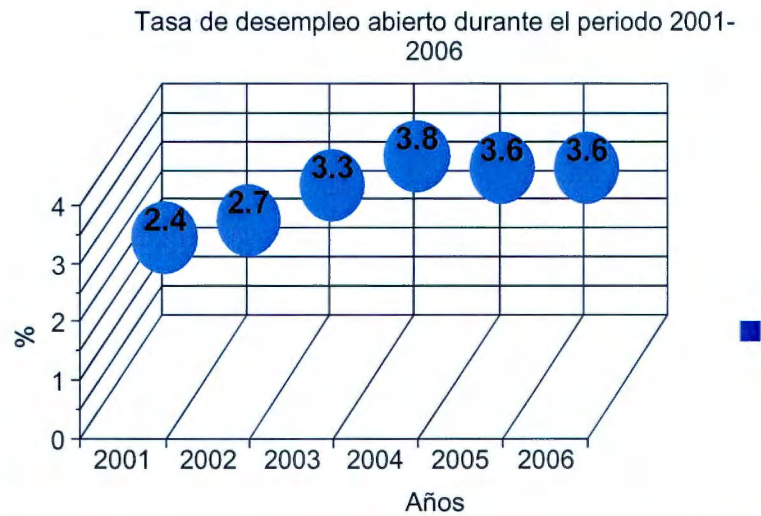


Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público

4.3.7 Sexenio 2001-2006

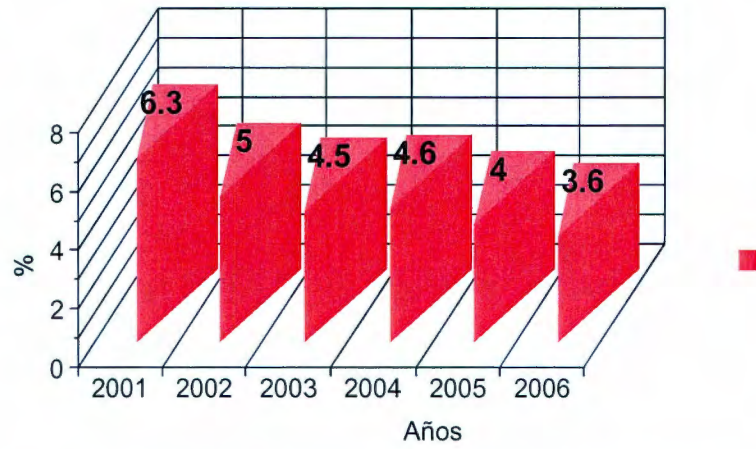


Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.



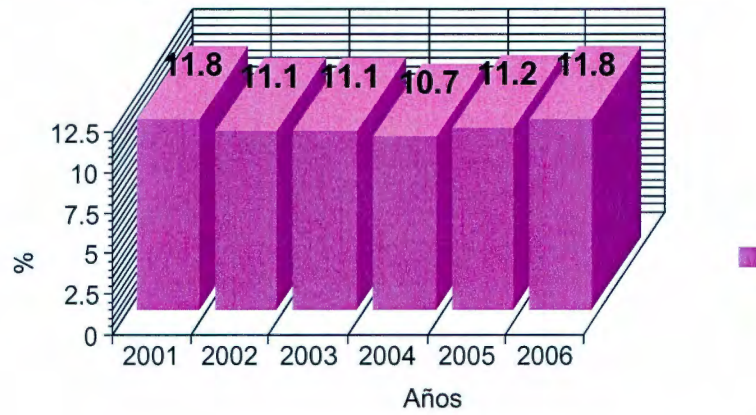
Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Comportamiento de la inflación durante el periodo 2001-2006



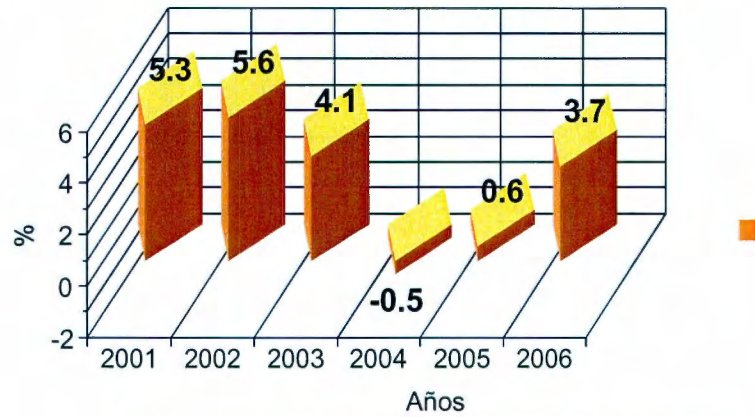
Gráfica elaborada por el autor con datos del Banco de México

Evolución del gasto social como porcentaje del PIB (gasto social ejercido) durante el periodo 2001-2006



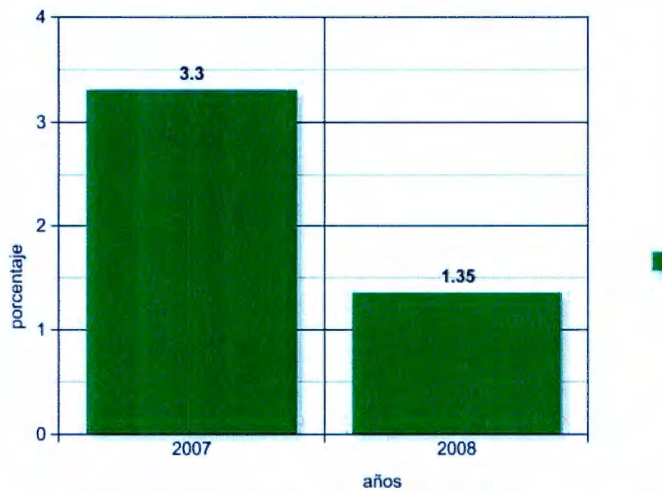
Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Tasa porcentual de crecimiento anual del gasto social
(tomando como base pesos de 2003) durante el
periodo 2001-2006



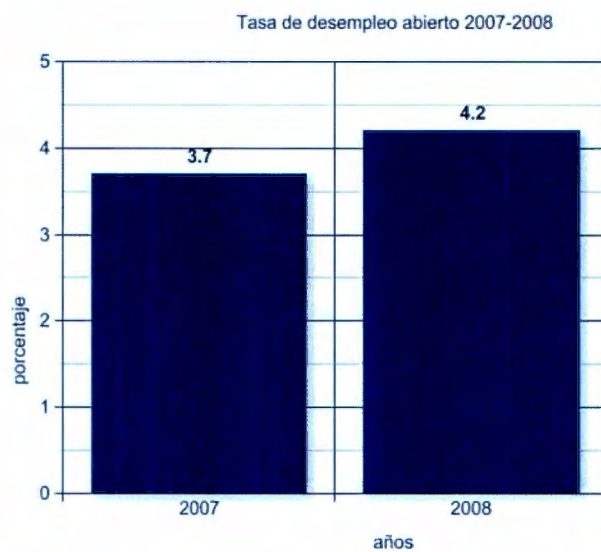
Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaría de
Hacienda y Crédito Público

Crecimiento del PIB (2007-2008)

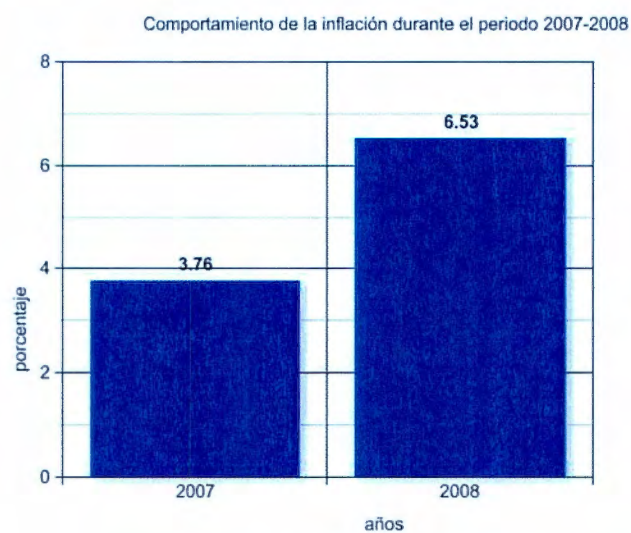


Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaria de Hacienda
y Crédito Público y el Banco de México.

4.3.8 Periodo 2007-2008

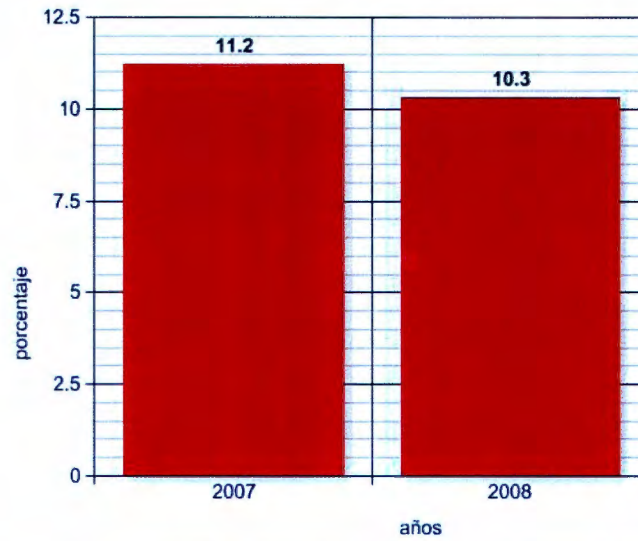


Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social



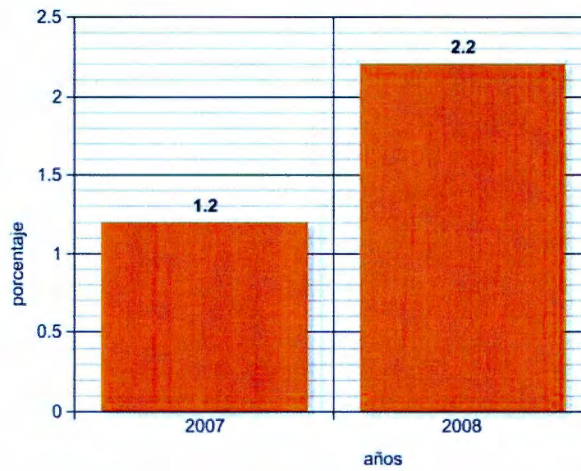
Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

Gasto social como porcentaje del PIB (ejercido) 2007-2008



Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Tasa porcentual de crecimiento del gasto social (pesos 2003) 2007-2008



Gráfica elaborada por el autor con datos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

4.4 Indicadores del Banco Mundial sobre gobernabilidad en México

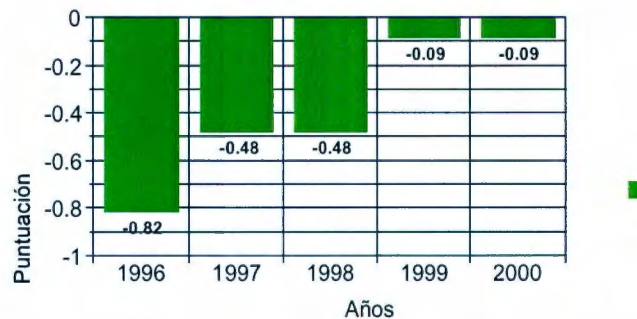
4.4.1 Periodo 1996-2000

Ubicación anual de México en percentiles por sus datos de estabilidad política y ausencia de violencia de acuerdo a los informes sobre gobernabilidad del Banco Mundial (de 0 min. a 100 max.) para el periodo 1996-2000



Elaborado por el autor con datos de del Instituto de la Gobernabilidad del Banco Mundial. Para los años 1997-1998, 1999-2000 se realizaron informes bianuales por lo que se toma la cifra de cada año de acuerdo al promedio bianual

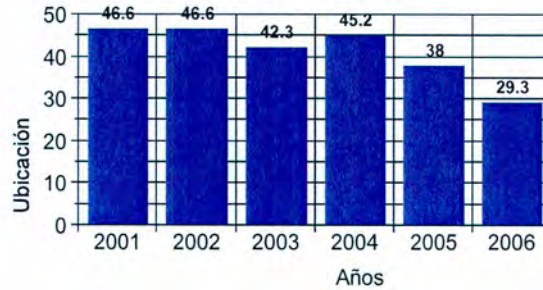
Puntuación otorgada a México en relación a su estabilidad política y ausencia de violencia (de -2.5 a + 2.5) para el periodo 1996-2000



Elaborado por el autor con datos de del Instituto de la Gobernabilidad del Banco Mundial. Para los periodos 1997-1998 y 1999-2000 se realizaron informes bianuales por lo que se toma la cifra de cada año de acuerdo al promedio bianual

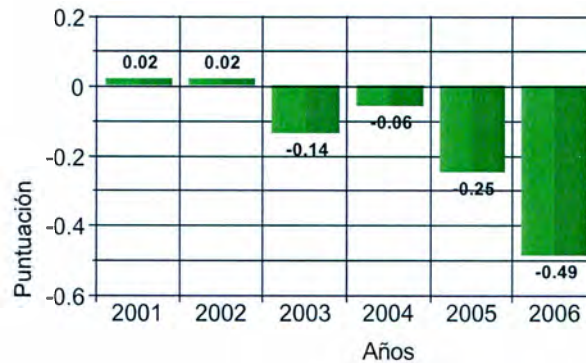
4.4.2 Sexenio 2001-2006

Ubicación anual de México en percentiles por sus datos de estabilidad política y ausencia de violencia de acuerdo a los informes sobre gobernabilidad del Banco Mundial (de 0 min. a 100 max.) para el periodo 2001-2006



Cuadro elaborado por el autor con datos de del Instituto de la Gobernabilidad del Banco Mundial. Para los años 2001-2002 se realizaron informes bianuales por lo que se toma la cifra de cada año como promedio bianual.

Puntuación otorgada a México en relación a su estabilidad política y ausencia de violencia (de -2.5 a + 2.5) para el periodo 2001-2006



Cuadro elaborado por el autor con datos de del Instituto de la Gobernabilidad del Banco Mundial. Para los años 2001-2002 se realizó un informe bianual por lo que se toma la cifra de cada año como promedio bianual.

4.5 Indicadores de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNÚD)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición por país, elaborada por el PNUD. Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros:

- Vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer).
- Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria).
- Nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita en dólares).

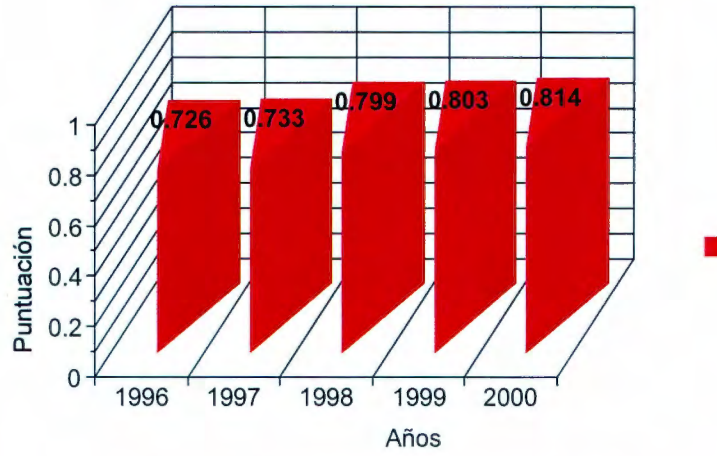
El PNUD clasifica los países en tres grandes grupos:

- País con desarrollo humano alto ($IDH \geq 0.8$)
- País con desarrollo humano medio ($0.5 \leq IDH < 0.8$)
- País con desarrollo humano bajo ($IDH < 0.5$)

4.5.1 Periodo 1996-2000

Desde su primer reporte en 1990, el Índice de Desarrollo Humano para México se ha ubicado en el rango de los países con un índice medio. No obstante, una reciente reevaluación de los rangos por parte del PNUD ubica a México en el año 2000 entre los países con un índice alto (mayor a 0.8).

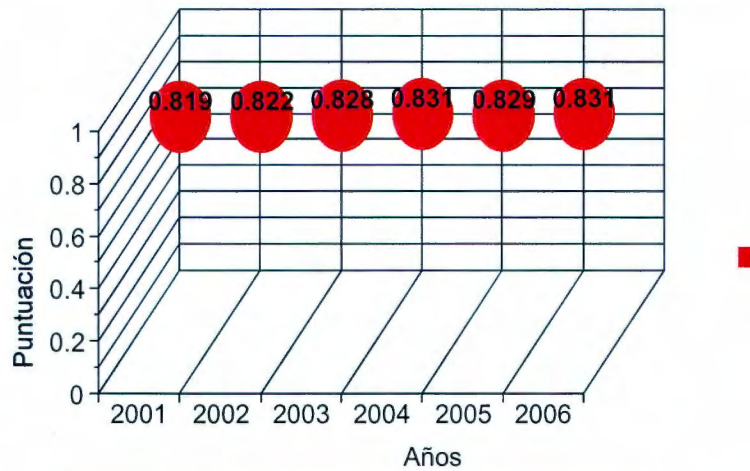
Índice de desarrollo humano en México del PNUD para el periodo 1996-2000



Cuadro elaborado por el autor con datos de los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

4.5.2 Sexenio 2001-2006

Índice de desarrollo humano en México del PNUD para el periodo 2001-2006



Gráfica elaborada por el autor con datos de los Informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a el

4.6 Procesamiento de datos y resultados

La aplicación de una regresión lineal nos permite hacer un modelo de la relación entre la variable dependiente (movilizaciones sociales) y las variables independientes (indicadores macroeconómicos). En este caso el objeto de nuestro análisis es estimar el valor medio de la variable dependiente (numero de movilizaciones sociales) con base en los valores conocidos de las variables independientes (crecimiento del PIB, tasa de desempleo, etc.). La aplicación del análisis de correlación permite saber si existe una relación recíproca entre variables, y con qué intensidad. Procesadas con el SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) se obtuvieron los siguientes resultados:

- Estadísticamente el modelo propuesto es válido, ya que se encontró relación estadística importante entre las variables de desempeño económico y los datos sobre inseguridad, deserción escolar y el número de movilizaciones.
- El número de delitos mostró relación estadística directa con la tasa de desempleo, pero no así con el crecimiento del PIB, la inflación o el comportamiento del gasto social, prácticamente con independencia del periodo evaluado.

Lo mismo ocurrió con la deserción escolar en prácticamente todos los ámbitos. Se encontró una relación estadística fuerte con la tasa de desempleo, mientras que la relación con la tasa de inflación fue relativamente débil. No existe relación significativa con el comportamiento del gasto social.

La relación más significativa la mostró el robo de transportes de alimentos (principalmente cereales). En este caso se encontró una fuerte

relación estadística tanto con el comportamiento del PIB como con la tasa de desempleo y la inflación anual.

- Es de llamar la atención que todas las relaciones anteriores se mantienen con independencia del período a analizar.
- El Índice de Desarrollo Humano del PNUD no mostró una relación estadística significativa con el número de movilizaciones.
- En el periodo 1996-2006 el número de movilizaciones sociales tuvo su relación más intensa con la tasa de desempleo, seguida por la tasa de inflación.
- De manera más específica, para el periodo 1996-2000 el comportamiento de las movilizaciones aparece mayormente relacionado con la tasa de inflación y después con la de desempleo. Para el periodo 2001-2006, estas se muestran mayormente vinculadas con la tasa de desempleo y luego con la de inflación. Para los once años del periodo total como promedio, el desempleo fue la variable más influyente.
- En cuanto al perfil de los actores que se movilizan, para el periodo 1996-2000, todos fueron sensibles a un bajo crecimiento del PIB, mayor inflación y desempleo: las movilizaciones sindicales fueron particularmente sensibles, tanto al crecimiento del PIB como a la tasa de inflación. Para el mismo periodo, los movimientos provenientes de colectivos rurales fueron los más susceptibles al crecimiento en la tasa de desempleo.
- Para el periodo 2001-2006 la tasa de desempleo incide con especial fuerza en la aparición de movilizaciones proveniente de colectivos rurales. Las movilizaciones sindicales son las más sensibles a un menor crecimiento de la economía y a un mayor crecimiento de los precios.

- Sin embargo, cuando analizamos al periodo total 1996-2006 son los sindicatos los que se muestran más proclives a la movilización ante mayor desempleo, inflación y un bajo crecimiento de la economía. Ante estas mismas variables son los colectivos rurales los que más tienden a movilizarse.
- Las protestas van dirigidas en mayor proporción al gobierno, en cualquiera de sus niveles. Sin embargo, cuando la tasa de desempleo es mayor, se incrementa el número de movilizaciones en contra de empresas y organismos empresariales. Esta tendencia se mantiene para los dos periodos 1996-2000 y 2001-2006.

4.7 Algunas conclusiones

El procesamiento de los números sobre movilizaciones sociales e indicadores macroeconómicos nos muestra que sí existe relación entre los indicadores de comportamiento social elegidos y la evolución de las cifras macroeconómicas. En particular, las movilizaciones de protesta aumentaron conforme los indicadores macroeconómicos generales tuvieron un desempeño negativo -mayor desempleo, alta inflación y bajo crecimiento económico-.

En cuanto a la inseguridad pública y otros indicadores, la relación más fuerte se da con la tasa de desempleo, que se manifiesta aparentemente determinante. No obstante, debemos tomar en cuenta que la tasa de desempleo pareciera ser un factor clave en una situación en la que la tasa de inflación está relativamente controlada por la autoridad monetaria, a diferencia de periodos anteriores en los que el desempleo estaba acompañado de una alta inflación. Así, pareciera que la tasa de deserción

escolar pudiera estar relacionada con la necesidad familiar de completar los ingresos mediante la incorporación de algunos de sus miembros (incluso niños) al mercado laboral. El robo a vehículos que transportan alimentos muestra también una relación directa con la tasa de desempleo más que con otras variables, y aunque incide en el ámbito de la seguridad pública se podría tratar de una acción directa para satisfacer una necesidad primaria.

En general los resultados obtenidos son congruentes con las calificaciones obtenidas en materia de gobernabilidad por parte del Banco Mundial. Conforme la movilización social va en aumento -detonada por desempleo e inflación, principalmente- se da en una menor puntuación en los indicadores del Banco Mundial sobre gobernabilidad en los rubros referente a la dimensión de la estabilidad política y ausencia de violencia, así como en lo relativo a la solidez del Estado de derecho. Esto no ocurre con la evaluación del PNUD en materia de desarrollo humano. Este índice en el lapso de 1996 a 2006 registró un aumento sostenido, (si bien marginal y con una ligera disminución en 2005), aun cuando la economía manifestara altibajos en su desempeño.

Cuando se analizan los periodos 1996-2000 y 2001-2006, correspondientes a los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, respectivamente, no existe una diferencia importante en términos estadísticos en la relación entre las variables macro y su incidencia en el número de movimientos de protesta social. La alternancia en el año 2000 parece no haber modificado esta relación. Esto llama la atención, ya que la existencia de un entorno democrático *debería* modificar la forma como se procesan los conflictos sociales. Ello nos prende un foco rojo en términos de la calidad de la democracia y el estado de derecho que se vive en México después del año 2000.

Es de notar el aumento en las movilizaciones desde el primer año del sexenio de Vicente Fox (2000-2006). Siendo el primer gobierno de oposición en 70 años producto de una elección prácticamente incuestionada,

pareciera que la ciudadanía y las organizaciones sociales asumieron *desde el principio* que los cambios se palparían rápidamente, especialmente en lo que respecta al mejoramiento de su economía. Este periodo se caracterizó por la turbulencia económica -producto en buena medida de la desaceleración de la economía estadounidense-, pero también por el relajamiento o desgaste de los controles corporativos del gobierno sobre los organismos de trabajadores. Esta puede ser una de las razones por las que, aunado al mal paso económico, las organizaciones sindicales tuvieron más incentivos hacia la movilización social independiente de ver sus bolsillos afectados.

Los números nos muestran también la percepción de que el gobierno es principalmente responsable de la marcha de la economía. Los organismos empresariales -que usualmente han apoyado al modelo neoliberal- son a quien están dirigidas las protestas, especialmente en caso de un mayor desempleo. Esto es, existen actores sociales -especialmente los sindicatos- que los perciben como corresponsables de la mala situación económica.

Los números parecen indicar que el factor fundamental en la génesis de movilizaciones sociales está en las condiciones de bienestar general.¹⁵⁵

5. Derechos humanos y gobernabilidad

5.1 Introducción

Es común en el discurso político enlazar democracia y derechos humanos: pareciera que no se entiende uno sin el otro. Usando definiciones mínimas podemos asumir que la democracia liberal¹⁵⁶ como forma de relación entre

¹⁵⁵ Véanse las tesis generales de Chihu. El "*Análisis*": Durand, *La construcción*, e Ibarra et al. *Creadores*.

¹⁵⁶ Para Macpherson la democracia liberal es aquella que se practica en una sociedad capitalista de mercado, en la que todos sus miembros tienen "igual libertad para realizar sus capacidades" (Macpherson, 1977). Sus

sociedad y Estado ofrece las mejores condiciones para la defensa de los derechos humanos, toda vez que implica elementos y procesos -como el estado de derecho- sin los cuales sería imposible su protección.

En todo proceso de transición política de un sistema autoritario a uno democrático la protección de los derechos humanos es especialmente importante para evaluar el avance político y social del nuevo régimen. En términos generales, no hay democracias consolidadas o “enraizadas” sin instrumentos institucionales eficaces para la custodia de los derechos humanos y sin una cultura política que valore su resguardo y promoción.¹⁵⁷ Por ello se asume que los derechos humanos son un componente básico y *sine que non* de todo régimen que se diga democrático. El caso de México no es la excepción; el complicado y delicado entorno de los derechos humanos está directamente relacionado con los bajos niveles de desarrollo político y en general con la quebrantada calidad de la democracia mexicana, según permiten concluir datos recientes del Banco Mundial.¹⁵⁸

El avance de los derechos humanos tiene una repercusión positiva en los niveles reales de gobernabilidad democrática exhibidos por nuestro país, toda vez que libera las tensiones sociales que genera normalmente su violación sistemática. *Contrario sensu*, el carácter sistemático de las violaciones a los derechos humanos causa una serie de tensiones sociales acumulativas que al llegar a determinada intensidad pueden fracturar la estabilidad política de un sistema. Por ello, el primer ejercicio es comprender la relación entre democracia y derechos humanos: el segundo es definir su impacto en el objetivo de avanzar en el carácter democrático de

elementos por excelencia son la protección de la libertad individual y mecanismos mínimos de representación política. La igualdad como concepto en una democracia liberal está centrada en una igualdad de derechos mínimos en los que prevalece la libertad individual como principio rector. Las democracias liberales celebran periódicamente elecciones y se suelen caracterizar por la tolerancia y el pluralismo, y las ideas sociales y políticas diferenciadas: incluso las más extremas, pueden coexistir y competir por el poder político siempre sobre una base democrática. Los distintos grupos políticos tienen la oportunidad de alcanzar el poder (Willard, 1996).

¹⁵⁷ Cfr. Jürgen Puhle, *Problemas de consolidación democrática y “democracias defectuosas”*, <http://www.scribd.com/doc/info/192839/20fpydy6wmxv/puhle.pdf>, (acceso noviembre 16, 2008).

¹⁵⁸ Véase Reporte 2008 del Banco Mundial sobre gobernabilidad.

la gobernabilidad, precisamente en el contexto de una democracia no consolidada, como la mexicana, y de una alternancia política que no ha satisfecho el anhelo social de cambio democrático. En esta línea de razonamiento definiremos los derechos humanos en una dimensión que sea compatible con la naturaleza de una democracia consolidada, “enraizada”, para luego ligar su protección a través de mecanismos institucionales con la consecución y mantenimiento de mejores niveles de gobernabilidad democrática.

Toda vez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es el principal mecanismo institucional de defensa y promoción en México, se evaluará su actuación y se comparará con la experiencia del Defensor del Pueblo de España, surgido precisamente en el contexto de un proceso de transición democrática, similar al que pretendemos en nuestro país.

5.2 Los derechos humanos: antecedentes y definición

Basado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de Derechos de las Naciones Unidas para los derechos Humanos define a los derechos humanos como:¹⁵⁹ “[...] derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición”. Afirma que todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna: que son inalienables, interdependientes e indivisibles, iguales y no discriminatorios, e implican derechos y obligaciones.

Consecuencia de la intensa carga conceptual que tiene el tema, existen actualmente distintas concepciones sobre su naturaleza y características que hunden sus raíces en la moderna tradición liberal y de

¹⁵⁹ Véase <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

izquierda.¹⁶⁰ La formación moderna tiene a su vez sus antecedentes en expresiones teóricas que se remontan varios siglos atrás. En la antigüedad y en la Edad Media existieron algunos documentos que podrían considerarse precursores de los modernos derechos humanos, sin embargo, su conceptualización moderna vería la luz con la ilustración, la filosofía política liberal y con movimientos político-sociales, como la Revolución Francesa y la independencia de Estados Unidos.¹⁶¹

Si bien algunos documentos o proclamas como la Carta Magna inglesa de 1215, bajo el reinado de Juan I de Inglaterra -“Juan sin tierra”-; la Carta de Mandén, de 1222; la *Goldone Bulle* de Andreas II en Hungría, en 1222; la *Confirmatio fororum et libertatum*, de 1283, y el Privilegio de la Unión, de 1287 (ambas de Aragón); las *Bayerische Freiheitsbriefe und Landesfreiheitserklärungen*, de 1311; y la *Joyeuse Entrée* de Brabante, de 1356, se han asociado al reconocimiento de los derechos humanos, pero como señala Pérez Royo (2005) “ (en estos casos) los derechos y libertades reconocidos pertenecen al ámbito de los pactos entre el monarca y los estamentos del reino, no se trata, en suma, de derechos humanos; sino de derechos corporativos o privilegios”.

A partir del siglo XVIII, el desarrollo de la filosofía liberal y el proyecto de la ilustración pusieron al individuo en el centro de la política y

¹⁶⁰ Norberto Bobbio argumenta sobre la imposibilidad de encontrar un fundamento absoluto a los derechos humanos: da cuatro razones: la ausencia de un concepto inequívoco y claro de los mismos; su variabilidad en el tiempo; su heterogeneidad; y las antinomias y conflictos que existen entre distintos derechos, como entre los civiles y políticos (liberales), por un lado, y los sociales y culturales (de segunda generación) por el otro. Cfr. Ángel Hernández, “¿Fundamentación o protección de los derechos humanos? Las tesis de Bobbio y de Beuchot”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 6 (abril 1997): 171-178.

¹⁶¹ Uno de los documentos más antiguos que se han vinculado con los derechos humanos es el Cilindro de Ciro, que contiene una declaración del rey persa Ciro el Grande, tras su conquista de Babilonia en 539 a. C. Fue descubierto en 1879 y la ONU lo tradujo en 1971 a todos sus idiomas oficiales. Puede enmarcarse en una tradición mesopotámica centrada en la figura del rey justo, cuyo primer ejemplo conocido es el rey Urukagina, de Lagash, que reinó durante el siglo XXIV a.C. Cabe destacar también Hammurabi de Babilonia y su famoso Código, que data del siglo XVIII a. C. No obstante, el Cilindro de Ciro presenta características novedosas, especialmente en lo relativo a la religión. Algunos lo consideran la primera declaración de derechos humanos. Cfr. Leonardo Aravena, *Una larga marcha hacia los derechos humanos*, <http://web.archive.org/web/20070523051846/http://www.es.amnesty.org/camps/camp50/decla.htm> (acceso marzo 29, 2009).

del universo. Una de sus consecuencias fue la reflexión sobre los derechos de los individuos y su justificación. En particular se considera que el filósofo John Locke fue el primero en dar un lugar especial a los derechos fundamentales de los individuos en su Segundo ensayo sobre el gobierno civil (1661).

El campo de los derechos humanos tendrá también en movimientos políticos y sociales una de sus arenas de debate y de formulación de documentos. La inglesa Declaración de los Derechos de 1689 -*Bill of Rights*- representaría un notable avance hacia el reconocimiento de los derechos de los hombres y para ubicarlos fuera del alcance del gobernante en turno. No obstante, el término “derechos de los hombres” se comenzó a popularizar hasta finales del siglo XVIII, con la obra del estadounidense Thomas Paine *The Rights of Man* (1792), obra que tendría notable influencia intelectual en la guerra de independencia de las 13 colonias de Norteamérica y la Revolución Francesa.¹⁶²

La Declaración de Derechos de Virginia de 1776, escrita por George Mason, y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1789), surgida en el contexto de la Revolución Francesa, son los antecedentes más cercanos a una visión moderna de los derechos humanos. Uno de los rasgos más notables de estos documentos, especialmente del emanado del proceso revolucionario francés, es la consideración de universalidad de los derechos individuales y colectivos. Ambos documentos consideraban que los derechos de los hombres eran inalienables e inherentes a la naturaleza humana; se consideraron incluso verdades “evidentes por sí mismas” (*self evident*) según la Declaración de Independencia de los Estados Unidos.

¹⁶² Véase Antonio Enrique Pérez Luño, *La tercera generación de Derechos Humanos* (Navarra: Aranzadi, 2006).

Una de las razones para recoger estos postulados en documentos era la intención de salvaguardar y promover el libre desarrollo del individuo en la sociedad frente a la arbitrariedad del poder.¹⁶³

De gran influencia en el proceso de independencia de varias naciones latinoamericanas fue la Constitución liberal de Cádiz de 1812, que reconoció los derechos individuales como el de la educación, a la libertad de imprenta, a la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad, no así la libertad de credos.¹⁶⁴

Todos estos documentos fueron de vital importancia en la paulatina configuración de un discurso de los derechos humanos que, en forma paralela al desarrollo de la filosofía liberal -de corte iusnaturalista-, generaron nuevas propuestas de definiciones sobre los derechos humanos. Al mismo tiempo, movimientos sociales de clases medias y populares, algunos de ellos de corte revolucionario, influyeron también durante los siglos XIX y XX en la construcción de un discurso sobre los derechos de los hombres, que se situaba a la izquierda del espectro ideológico. Este discurso pondría nuevos elementos sobre la mesa de debate de los derechos. Conceptos tales como opresión y dominación, derechos laborales, etc. pondrían énfasis en una concepción que se consideraba por sus defensores como “sustancial”.¹⁶⁵

¹⁶³ Véase Héctor González Uribe. “Fundamentación filosófica de los derechos humanos.” *Revista Mexicana de Justicia*. 1 (1986). 17-26.

¹⁶⁴ Cfr. Manuel Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España* (México: IIL-UNAM, 1993).

¹⁶⁵ Sobre los distintos modelos de democracia ver la aproximación de David Held en David Held, *Modelos de democracia* (Madrid: Alianza Editorial, 2007)

5.2.1 Derechos civiles, subjetivos, públicos y generacionales

A partir del siglo XVII surgieron en occidente etiquetas relativas a los derechos básicos como consecuencia de la gestación y desarrollo de movimientos políticos y sociales que tuvieron como una de sus banderas fundamentales a los derechos de los hombres, que por lo general se consideran parte del concepto más amplio de derechos humanos, y que incluso pueden llegar a traslaparse con otros derechos. Emanados de la tradición liberal occidental, los derechos civiles o políticos son aquellos destinados a proteger a los individuos de la interferencia de la acción del poder público. Se orientan a garantizar que:

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales, sin distinción de raza, sexo, color, idioma, posición social o económica
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre
- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su lugar de residencia
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad
- Toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país, en caso de persecución política.

- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

Continuando con la tradición liberal, el derecho subjetivo es aquel que se refiere a las facultades, el poder o las prerrogativas que corresponden al hombre como sujeto de derecho. Esto es, el derecho subjetivo es aquella facultad de los hombres para elegir hacer o no hacer algo, poder otorgado por las normas jurídicas para la satisfacción de intereses que merecen la tutela del Derecho. Para el caso de los derechos subjetivos públicos, estos son una serie de facultades que las personas pueden hacer valer contra el Estado. Aunque muy relacionados con los derechos civiles, la diferencia clave es que los derechos subjetivos públicos son esencialmente facultades o atribuciones de los hombres, y residen fundamentalmente en las personas.

La mayoría de estos conceptos recibieron un fuerte impulso de la tradición liberal. No obstante, la tradición socialista -o más generalmente, de izquierda- desarrolló también una concepción propia de derechos humanos. Para la tradición socialista, en especial la marxista, los derechos políticos individuales de corte liberal no eran más que una forma burguesa que servía de legitimación de la clase dominante en relación a un determinado tipo de ordenamiento social (en este caso el capitalismo).¹⁶⁶ En términos muy generales, las distintas teorías y doctrinas de izquierda

¹⁶⁶ *Cfr.* María Hirszowicz, "El enfoque Marxista", *International Social Science Review*, 192 (2008).
http://www.unesco.org/issj/ries157_hirszowiczspa.html (acceso mayo 8, 2009).

abogaban por una concepción “sustancial” de democracia y de los derechos de las personas. Más allá de derechos políticos contra los abusos de la acción del Estado, los seres humanos en sociedad tienen derecho a disfrutar de condiciones mínimas de igualdad y beneficio material. Se trata en síntesis de una concepción orientada a amparar la existencia de derechos sociales, económicos y culturales.

Si bien la definición y delimitación de estos derechos depende en buena medida de una posición ideológica específica, en general podemos afirmar que se trata de concepciones dirigidas al establecimiento de un Estado que promueva el desarrollo social, entendido como la construcción de mecanismos y estructuras destinadas a establecer y/o fortalecer condiciones mínimas de equidad mediante la promoción de la subsistencia alimentaria, servicios públicos de calidad, acceso a la salud y educación, entre otros. Estos derechos no se refieren tanto a los límites del Estado frente al individuo como a las obligaciones y facultades del primero como promotor del bienestar social.¹⁶⁷

Varios autores liberales, promotores de los derechos políticos, consideran que la única manera en que el Estado pudiera satisfacer derechos sociales sería mediante el sacrificio y deterioro de los derechos de primera generación, dado que su otorgamiento implicaría la existencia de imposiciones. Como consecuencia, consideran a los derechos económicos, sociales y culturales como esencialmente falsos. Por otro lado, los promotores de los derechos sociales afirman que sin la existencia de derechos que garanticen condiciones mínimas de subsistencia material, los derechos políticos por sí mismos carecen de contenido real (Cfr. Pérez Luño, 2006).

De manera muy general podemos afirmar que en el núcleo de la contradicción señalada está la discusión entre valores como libertad e

¹⁶⁷ Cfr. Alicia Yamin, *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina* (México: Plaza y Valdés, 2008).

igualdad, temas cardinales del pensamiento político y social contemporáneo. Tal contradicción se intentó resolver mediante el ordenamiento de los derechos humanos como derechos de primera, segunda y tercera generación. Karel Vasak (1977) propuso esta noción, que intentaba aportar un nuevo concepto clasificatorio que partía de los valores fundamentales expresados en la Revolución Francesa: libertad, igualdad y fraternidad.

Los derechos de primera generación son los derechos civiles y políticos, vinculados con el principio de libertad emanado de la tradición liberal. De esta forma, estos derechos se consideran de defensa o negativos (en oposición a), ante la posibilidad de injerencia del poder público en la esfera privada de los individuos. Los derechos de segunda generación son los derechos económicos, sociales y culturales, que están vinculados con el principio de igualdad, más cercano a las propuestas de izquierda; exigen para su realización efectiva de la intervención del Estado a través de prestaciones y servicios públicos. Estos derechos están usualmente asociados a la existencia de un Estado Social de derecho. Establecen en lo general que toda persona tiene derecho a:

- Seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales
- Trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias
- Formar sindicatos para la defensa de sus intereses
- Un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios
- Salud física y mental
- Cuidados y asistencia especiales durante la maternidad y la infancia

- Educación en sus diversas modalidades; la educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita

Recientemente, algunos autores y políticos han optado por llamar a este tipo de derechos “componentes de desarrollo humano”, o incluso *oportunidad económica sustentable*. Llevado a la esfera de programas de acción de organizaciones no gubernamentales y supranacionales (ONU principalmente), más que derechos humanos de tercera generación, este enfoque se concibe como condiciones sociales y económicas propicias y deseables para el óptimo desarrollo de las personas.¹⁶⁸

La tercera generación de derechos -también conocidos como derechos de los pueblos o como derechos ambientales- se consolida en el contexto europeo de los años ochenta, influida particularmente por la Declaración de Estocolmo, emitida por la ONU en 1972¹⁶⁹, que se vincula con la solidaridad y otros valores relacionados con el medio ambiente. Tales derechos no han sido plenamente determinados pero están señalados en buena medida por su incidencia universal, por lo que requieren de los esfuerzos de toda la comunidad mundial para su preservación. Algunos de sus propuestas incluyen:

- Derecho a la autodeterminación
- Derecho a la independencia económica y política
- Derecho a la identidad nacional y cultural
- Derecho a la paz
- Derecho a la coexistencia pacífica

¹⁶⁸ El moderno concepto de desarrollo humano fue concebido por el pakistaní Mahhub ul Haq, quien cuestionaba el enfoque de desarrollo humano prevaleciente en la década de los ochenta y que lo asumía como producto de la relación entre el crecimiento económico de una nación y la expansión de las posibilidades de elección de los individuos. La nueva propuesta incorporaba elementos y condicionantes sociales como educación, servicios públicos y seguridad social y pública, entre otros. Véase http://www.pedagogy.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=260:origins-of-the-human-development-approach&catid=112:human-development&Itemid=151

¹⁶⁹ Véase · <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>

- Cooperación internacional y regional
- Justicia internacional
- Uso de los avances en ciencia y la tecnología
- Solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos
- Patrimonio común de la humanidad
- Desarrollo que permita una vida digna

5.2.2 *Derechos positivos y democracia*

El ordenamiento de los derechos humanos en generaciones no ha resuelto de forma plena la contradicción entre sus distintas concepciones, especialmente entre los derechos políticos contra el Estado -de primera generación, también llamados derechos negativos- y los derechos sociales sobre el Estado -segunda generación o derechos positivos-. En el caso de los derechos de tercera generación, se ha dificultado su integración en ordenamientos jurídicos formales al no estar definidos concretamente.

Una forma de “suavizar” este acomodo ha sido empatar directamente los derechos humanos con la democracia como forma de gobierno.¹⁷⁰ De esta manera, la democracia entendida como una mera forma de elegir a los gobernantes y de limitar el poder político tenderá más hacia una definición de los derechos humanos en su sentido negativo (*en oposición* a los abusos del Estado). Por su parte, la democracia entendida como un modo de vida

¹⁷⁰ En la línea de una concepción amplia de los derechos humanos, para Habermas “los derechos fundamentales, tanto los que garantizan libertades individuales como los de participación política, fundamentan el estatuto ciudadano, estatuto que entre tanto se ha vuelto autorreferencial, en la medida que habilita a los ciudadanos unidos democráticamente a conformar su propio estatus mediante la autolegislación. A largo plazo, sólo un proceso democrático que procure un adecuado y justo reparto de derechos puede ser considerado como legítimo y producir solidaridad. Para permanecer como una fuente de solidaridad social, el estatuto del ciudadano debe conservar un valor de uso, que se traduce en un efectivo ejercicio de los derechos sociales, ecológicos y culturales”. Jürgen Habermas, *La constelación posnacional. Ensayos políticos* (Barcelona: Paidós, 2000), 103-104.

social, cuyo objetivo es asegurar ciertos niveles de bienestar, hará más referencia a los derechos humanos desde el punto de vista positivo.¹⁷¹ Ello nos lleva a cierta tensión entre democracia y derechos positivos, dada la tendencia de la primera a concebir los derechos humanos especialmente como derechos políticos contra los abusos del Estado.¹⁷²

Otra forma es utilizando una definición de democracia más amplia. Aquí resulta útil la definición de poliarquía de Dahl, pues sirve para complementar una noción más extensa, como es el concepto de “democracia enraizada” (*embedded democracy*) de Puhle, que tiene la virtud de incluir discernimientos de distintas tradiciones democráticas y por lo tanto ser más acorde con la definición de los derechos humanos en su concepción positiva, particularmente al incluir el patrocinio de los derechos sociales como ingrediente básico de toda democracia.¹⁷³ Según Puhle ha sido olvidada una segunda dimensión de la democracia moderna de corte occidental, esto es, la línea de la democracia liberal en la tradición anglosajona, de los pesos y contrapesos y del *rule of law*, de las libertades civiles y políticas del ciudadano frente al Estado.¹⁷⁴ Para Puhle, al hablar de democracia en los términos descritos con anterioridad, es indispensable unir los criterios de democracia electoral con los de la democracia liberal -que

¹⁷¹ Un derecho positivo está relacionado directamente con un derecho del individuo a hacer o dejar de hacer algo basado en una obligación o principio moral: uno negativo implica el derecho del individuo a abstenerse de participar o interferir en el derecho de otra persona (o si mismo) a hacer o dejar de hacer algo. Por ejemplo, un derecho negativo a la vida sería el derecho u obligación de una persona de no privar de la vida a otra: un derecho positivo sería el derecho u obligación de una persona por hacer lo posible por preservar la vida del(os) otro(s). En el campo de la filosofía política quienes apuestan por la existencia de derechos negativos abogan por los derechos a la propiedad, a la libertad de expresión en todas sus formas, libertad de pensamiento y credo, el derecho a un juicio justo, etc. Quienes están activamente por los positivos afirman que además de los anteriores, los individuos deben tener derecho a una educación, trabajo, servicios de salud, etc. dado que estos derechos se consideran indispensables para el desarrollo del individuo (siguiendo la idea de Hegel de que un individuo para desarrollarse necesita de una mínima cesta de bienes). *Cf.* James Sterba, "From Liberty to Welfare" (capítulo 24) en *Ethics: The Big Questions*, editado por James Sterba, 237-244. Malden: Blackwell, 1998), 238.

¹⁷² *Cf.* Humberto Mejía Zarazúa, "Derechos humanos y democracia: algunas tensiones teóricas y pragmáticas."

http://www.lasallep.edu.mx/xihmai_xihmai3_derechos%20humanos/20y%20democracia.html (acceso junio 15, 2009).

¹⁷³ *Cf.* Puhle, *Democracia*, 8-9.

¹⁷⁴ *Ibid.*

involucran el imperio de la ley-, para que la unión de estos adjetivos sea condición de democracia.¹⁷⁵

Basado en las aportaciones conceptuales de Dahl, Puhle avanza el concepto de democracia enraizada como un sistema que debe garantizar:

- El derecho a la ciudadanía (votar y ser votado), independientemente de razones ideológicas, raciales, de género, religiosas, de sector o clase social, capacidades físicas, etc.
- Elecciones libres, honestas, efectivas y competitivas.
- Plena libertad de expresión, asociación y de información.
- Gobierno exclusivo por representantes electos, responsables y controlables.
- El reconocimiento de los derechos humanos, cívicos, sociales y culturales.
- Las garantías del Estado de derecho en el interés y protección de los ciudadanos.
- La existencia de mecanismos de procesamiento pacífico del conflicto y “administración” del consenso.

Los criterios anteriores contienen implícitamente otros rasgos democráticos, como son la protección de los derechos de minorías ante el gobierno de la mayoría (Sartori): el derecho a disentir en público y o privado, justicia eficaz y expedita, la inexistencia de poderes tutelares fuera de la esfera del derecho, etc.: es decir, incorporan elementos marginalizados o dados por sentados por el propio concepto de poliarquía.

La democracia enraizada ofrece conceptualmente la ventaja de su compatibilidad con los derechos humanos en su acepción positiva, ya que

¹⁷⁵ *Ibid.* Este autor sostiene que las definiciones de democracia más aceptadas en diversos círculos de ciencias sociales occidentales (la Poliarquía de Dahl, especialmente) son incompletas o “mínimas” porque están centradas principalmente en definir una democracia casi puramente electoral (mecanismos de participación, instrumentos que garanticen equidad y limpieza de elecciones, etc.).

incluye a los derechos sociales y culturales como derechos humanos. Más allá de ello, evita concebir a la democracia únicamente en términos institucionales, porque, en palabras de David Beetham “entender a la democracia únicamente en términos institucionales equivale a igualar a los medios con los fines, a confundir la forma con la sustancia”.¹⁷⁶ No obstante, la democracia enraizada pone también énfasis en las reglas institucionales de la democracia, como el marco formal mediante el cual se ejercen los derechos ciudadanos.

Si bien una democracia “sin adjetivos” se reduce a una serie de reglas, es evidente, según nota Bovero, que la democracia funciona mejor cuando existe un mínimo de igualdad socioeconómica real entre las personas. Es difícil que la democracia se desempeñe en presencia de grandes desigualdades sociales; en ese contexto la existencia de derechos sociales y culturales se vuelve un promotor no únicamente del desarrollo de las personas, en tanto parte de un cuerpo social, sino en general del buen funcionamiento de un orden democrático.¹⁷⁷ Lo que Bovero afirma - siguiendo y ampliando la línea teórica de Bobbio- es que la democracia requiere de dos tipos o dimensiones de los derechos: los derechos como condiciones internas (los derechos políticos de libertad e igualdad democrática) y los derechos como precondiciones externas de la democracia, aquellos cuya violación haría vano el ejercicio de los derechos políticos.¹⁷⁸ Bovero considera dentro de las precondiciones externas tanto a los derechos sociales como individuales; por ejemplo, el derecho a la educación y a la subsistencia. Para este autor ambas condiciones deben ser ingredientes de toda democracia, porque la ausencia de una afecta la existencia o desempeño de la otra.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Cfr. David Beetham, *Democracy and Human Rights* (Cambridge: Polity Press, 2000).

¹⁷⁷ Cfr. Micheleangelo Bovero, “Democracia y derechos fundamentales.” *Isonomía*, 16 (Abril 2000), 21-38.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*, 25-26.

Estas dimensiones de la democracia empatan con una concepción positiva de los derechos humanos. La existencia y la efectiva salvaguarda de los derechos sociales e individuales se vuelven condición necesaria en una democracia.

5.3 Derechos humanos y gobernabilidad democrática

Los elementos presentes en las distintas concepciones de gobernabilidad, así como la mayoría de los indicadores propuestos por el Banco Mundial están relacionados con la protección y promoción de los derechos humanos en su concepto más general; nos indican además que la clave de la gobernabilidad está en la forma como un Estado democrático responde a los cambios en la sociedad y al nuevo caudal -en calidad y cantidad- de exigencias que esto conlleva. Si la gobernabilidad trata en lo fundamental de una relación cualitativa entre gobierno y sociedad, entonces resulta evidente que la protección de los derechos humanos es una tarea clave en la consecución de ese equilibrio democrático entre Estado y sociedad. Como demanda social elemental, la salvaguarda de los derechos humanos es uno de los pilares básicos de todo régimen con aspiraciones democráticas. Social y políticamente las violaciones sistemáticas a los derechos de hombres y mujeres generan en el mediano o largo plazo problemas de estallido social e inestabilidad que terminan por impactar a la gobernabilidad del sistema en su conjunto.¹⁸⁰

En un régimen democrático las violaciones a los derechos humanos están asociadas a la debilidad institucional para protegerlas y a la existencia de una pobre cultura cívica de valoración de los mismos. Contrario a lo que usualmente ocurre en regímenes autoritarios, en los que no sólo no existen instrumentos para su protección (ej. ombudsman) sino

¹⁸⁰ *Ibid.* 8-10.

que el Estado mismo incurre en violaciones. En ordenamientos políticos democráticos no consolidados pueden existir mecanismos jurídicos institucionales relacionados con la protección de los derechos fundamentales pero su esfera real de acción está severamente limitada y/o no cuentan con fuerza para servir realmente como medios de protección. En estos casos -generalmente en países con procesos complejos de transición política- los arreglos institucionales no evolucionan para adaptarse oportunamente a los notables cambios en el entorno político y social, por lo que se muestran como *Estados obsoletos*, entendiéndolo por ello, particularmente, su manifiesta incapacidad para procesar demandas sociales.¹⁸¹

Otra relación primordial -quizá inversa a la expuesta- entre gobernabilidad democrática y derechos humanos está en la misma naturaleza de los derechos humanos como principios de gobierno y como unidad de medida, tanto de los grados de democracia como de los niveles de gobernabilidad. La existencia de mecanismos eficaces de protección *cabal* de los derechos humanos implica *necesariamente* que los regímenes sean democráticos y se manifiesten como gobernables. Los datos disponibles por las organizaciones no gubernamentales de protección a los derechos humanos indican que los Estados en los que estos derechos cuentan con protección efectiva y las menores limitantes a la acción de la sociedad a favor de su promoción, son también los estados que manifiestan mayores niveles de gobernabilidad.¹⁸²

Un componente básico en la consecución de mayores niveles de gobernabilidad democrática -y en el avance de la democracia mexicana como tal- es la protección de los derechos humanos, cuya promoción y

¹⁸¹ No usamos el término "Estado fallido" por considerarlo conceptualmente incompleto.

¹⁸² Así, los casos de los países de Europa Septentrional y Occidental, y Canadá presentan niveles de gobernabilidad elevados, al tiempo que poseen también las mejores calificaciones en materia de derechos humanos. Véase *Informe 2008 de Amnistía Internacional y Reporte 2008 del Banco Mundial sobre la Gobernabilidad*.

defensa obliga a la depuración del arreglo institucional en un sentido general y en uno particular. El primero se refiere al avance en la consolidación de la democracia mexicana para generar mayor certeza y gobernabilidad; el segundo apunta a la depuración de la CNDH y los organismos estatales.

El funcionamiento de este organismo nos indica que en el caso de México -por las condiciones propias de la cultura política dominante- se trata de un organismo imprescindible en la enorme empresa que la democracia implica. Su importancia capital radica en que su trabajo es un factor relevante para mantener un Estado de derecho observado en todos sus términos por las autoridades y el poder político en general, expresión de un régimen auténticamente democrático. Y sólo cuando las reglas y normas legales son acatadas escrupulosamente por la clase dirigente puede avanzarse en los márgenes de una gobernabilidad democrática.

Una razón más sobre la importancia de esta institución en un régimen democrático es que en sociedades con democracias iniciales o jóvenes los ciudadanos no tienen siempre claro cómo se *relaciona o influye directamente en ellos* el sistema burocrático-administrativo de esta institución. Cuando el Ombusman funciona adecuadamente y tiene altos niveles de legitimidad, puede ser el primer medio de ingreso del ciudadano común hacia la utilización del espacio público con fines de denuncia, manifestación y reclamo político.¹⁸³ Los Ombudsman son una de las agencias públicas autónomas más importantes en cuanto a la promoción de la responsabilidad política (*accountability*) cuando su capacidad de denuncia es creíble. Esto es, pueden ser un intermediario clave entre sociedad y gobierno; pueden ser medios de denuncia activa y pertinente

¹⁸³ La encuesta aplicada por Parámetro Consultores S.C. en el Estado de México sobre intención de voto y abstención, en 2006, mostraba la tendencia en varios ciudadanos que se abstendían de sufragar de hacer uso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como medio de queja cuando veían sus derechos -incluso políticos- afectados. Estos mismos manifestaban que esto ocurría dada su confianza en una institución que “estaba lejos del gobierno y los partidos”. Véase <http://www.parametro.com.mx/pdf/encuesta345.pdf>.

cuando el Estado, uno de sus poderes, órganos o niveles de gobierno está violando los derechos humanos, no sólo del ciudadano sino de la *persona*.

5.4 Antecedentes históricos del Ombudsman

El Ombudsman es una figura institucional con casi dos siglos de vida. Nació a principios del siglo XIX en Suecia al ser incorporada en la Constitución promulgada en 1809, en la Ley sobre la Forma de Gobierno. En esos años Suecia se encontraba en un profundo proceso de transformación política, y el Ombudsman se originó como un componente importante para poner fin al régimen absolutista y comenzar a desarrollar el parlamentarismo.¹⁸⁴

La idea central de los parlamentarios suecos fue nombrar a un funcionario encargado exclusivamente de vigilar que las leyes aprobadas por ellos fueran aplicadas correctamente por la corte real y sus funcionarios. En otras palabras, “las raíces de la institución sueca [el Ombudsman] pueden rastrearse en las luchas entre el Rey y el Parlamento...”.¹⁸⁵ El objetivo fundamental era poner un límite “al poder monárquico de las élites tradicionales del antiguo régimen sueco, las cuales utilizaban al Estado según sus intereses económicos...”.¹⁸⁶ Así, la palabra Ombudsman significa representante, mediador, comisionado, protector, defensor o mandatario del pueblo, que es designado por el Parlamento para supervisar la actuación de los gobernantes y corregir los actos de mala

¹⁸⁴ Cfr. Carlos Natarén, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México* (México: CNDH, 2005), 22.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 26.

¹⁸⁶ Cfr. María Fernanda Quesada, Angie Steiner y César Gamboa, *El Defensor del Pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo Con Estudios de Caso de las Defensorías en Costa Rica, Perú y Venezuela y su rol en los Conflictos Ambientales* (San Jose: CJA/University of Florida/University of Costa Rica, 2005). http://www.law.ufl.edu/cgr/conference/06confmaterials/8_Panel/8_TomAnkersenDefensoriaSPANISH.pdf (acceso marzo 21, 2009).

administración pública.¹⁸⁷ Esto es, se trata de una organización pública a la que se le ha delegado autoridad sobre un elemento central de una democracia, en este acaso la vigilancia y promoción de los derechos humanos.¹⁸⁸

5.4.1 Antecedentes históricos en México

Para el caso mexicano, si bien en los años sesentas y setentas los casos de violaciones de derechos humanos no tuvieron un contrapeso notable en la lucha de organizaciones, surgieron paulatinamente algunos movimientos civiles que fueron un antecedente importante en la discusión pública y abierta de la situación de los derechos humanos; demandaban directa o indirectamente el esclarecimiento de casos de desaparecidos, tortura y asesinato. Quizá el reclamo y movilización más importante fue el del Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México -actualmente Comité Eureka-, fundado en 1977 por Rosario Ibarra de Piedra.¹⁸⁹

En este marco, ciertas organizaciones e instituciones mexicanas han sido consideradas como los antecedentes del Ombudsman en México. Algunas de estas son la Procuraduría Federal del Consumidor (PFC), que data de 1975; la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, de 1979; la Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima, de 1984; la Defensoría de los Derechos Universitarios, de 1985, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); y la

¹⁸⁷ Cfr. Mirelle Rocatti. "El Ombusman. Su impacto en los países latinoamericanos." *Razón y Palabra*, 201 (Mayo-Junio 2001), 35-36.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Estas incipientes pero tenaces organizaciones no gubernamentales (ONG), pocas veces utilizaban el término "derechos humanos", dado que a finales de los 70s este concepto era parte del discurso de política exterior del gobierno estadounidense de Jimmy Carter (1975-1980) y se consideraba que se utilizaba para justificar su intervención en otros países. Cfr. Aguayo, Sergio. "Auge y perspectivas de los derechos humanos en México" http://www.cidac.org/vnm/libros/cidac_mexico-cambio/Cap-11.PDF. (acceso 9 de marzo, 2009).

Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, de 1988.

Sin embargo, el surgimiento de un Ombudsman nacional debió tener como antecedente el cambio de modelo económico, a mediados de los ochenta, por uno más abierto y de menor intervención del Estado en la actividad económica (modelo neoliberal), que demandaba que México estrechara sus vínculos con el mundo, lo que a su vez requería hacer -o tal vez sólo hacer parecer- más abiertos sus procesos políticos internos, dada la presión que recibía el gobierno mexicano a cambio.¹⁹⁰ Otro evento importante fue el terremoto de 1985 en el Valle de México. Este trágico momento expuso en carne propia a buena parte de la ciudadanía ante la corrupción gubernamental, al tiempo que le ayudó a entender con toda claridad que podía organizarse sin la presencia del Estado para actuar a favor de ellos mismos. Así comenzó el “boom” de las ONG’s y los organismos públicos autónomos a mediados de los años ochenta.¹⁹¹

En junio de 1990, en pleno proceso de transición política y económica, se da el nacimiento del primer organismo nacional público de defensa de derechos humanos en México: la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).¹⁹² La medida fue tomada con escepticismo por algunos, especialmente dentro de la oposición política, y con entusiasmo por otros, que veían en ello un importante primer paso hacia la constitución de un genuino Ombudsman nacional. En su origen, la CNDH no tenía las características propias de un Ombudsman. Se limitaba a hacer laxas observaciones sobre el estado de los derechos humanos y dependía

¹⁹⁰ Ilustrativo de esto es el caso de Enrique Camarena Salazar, agente de la Drug Enforcement Agency (DEA) de Estados Unidos, quien fuera torturado y asesinado en México en 1985. La presión que ejerció el gobierno de los Estados Unidos para que se aclarara el asunto se convirtió en irritación al descubrirse la corrupta participación de agentes mexicanos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Este cuerpo policiaco había sido utilizado en la guerra sucia contra la guerrilla mexicana en los 70’s. De ahí en adelante la presión sobre México fue más directa, no sólo del gobierno estadounidense sino de organizaciones pro derechos de ese país y otros. *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Cfr.* Rocatti. *El Ombudsman.*

prácticamente en su totalidad de la Secretaría de Gobernación, por lo que su autonomía era, para fines prácticos, inexistente. En realidad, se trataba de un cuerpo burocrático, más de forma que de contenido real. Aun así, la creación de la CNDH significó sin duda un notable primer paso.

En el contexto de las negociaciones del TLCAN, aumentó la presión de ONG's nacionales e internacionales, como *Americas Watch* y Amnistía Internacional; incluso miembros del partido demócrata norteamericano amenazaron con no dar su voto a favor del tratado si el gobierno mexicano no realizaba acciones contundentes para mejorar la situación de los derechos humanos. Esto llevó a que en 1992 se reformara el estatuto de la CNDH para convertirla en una entidad constitucionalmente autónoma.

A finales del sexenio de Carlos Salinas, eventos como la rebelión zapatista y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la República, dinamizaron los reclamos sociales de cambio, lo que a su vez influyó en los resultados de la negociación política sobre diversos temas: la CNDH no fue la excepción. En 1999 una nueva reforma a su estatuto le dio más atribuciones; la elección de su presidencia sería más abierta y participativa, su presupuesto aumentó considerablemente y lo mismo su presencia en todo el país.

En realidad el grado de desarrollo político que impulsó la CNDH de 1992 a 1999 fue bajo. A pesar de hacer recomendaciones y tener cierta presencia en los medios, su actuación institucional no estuvo al nivel de lo que se podía esperar de un Ombudsman. El *International Council on Human Rights Policy* hizo un comparativo el año 2000 entre los Ombudsman de varios países: para el caso de México la evaluación resultó poco gratificante¹⁹³. Entre sus observaciones destacan:

- Los procedimientos y personal de base de la CNDH manifiestan una estrecha y sumisa relación con la autoridad.

¹⁹³ Véase *Informe 2005 del International Council on Human Rights Policy*.

- No atiende asuntos laborales, sin importar la grave situación de muchos trabajadores.
- No investiga a las fuerzas armadas. Llama la atención que no emitiera ninguna observación sobre la actuación del Ejército en Chiapas
- Las autoridades a las que hacen recomendaciones pocas veces dan seguimiento a sus observaciones y sólo en algunos casos son acatadas.
- Falta profundidad en sus investigaciones.
- Su personal no cuenta con el nivel de profesionalización requerido.
- No aborda temas que afecten al sistema en su conjunto (estructurales)
- Los ciudadanos mexicanos desconocen la misión concreta de la CNDH o desconfían de su actuación.

La elección en el año 2000 del primer gobierno de oposición en más de siete décadas auguraba un impulso definitivo al proceso de descentralización de poder en México, y en la CNDH en particular. La reformulación del mapa político mexicano, los importantes avances en materia de libertades esenciales (de expresión y asociación), la existencia de canales democráticos de acceso al poder (elecciones libres y competitivas), la diversificación de los actores políticos relevantes, sus posturas y propuestas, y en particular la positiva actuación de organismos públicos autónomos, como el Instituto Federal Electoral (IFE), apuntalaban la idea de mayores cambios por venir. Sin embargo, tanto para el sistema político en general como para la CNDH, los resultados serían un tanto decepcionantes. Si bien la CNDH ha seguido avanzando en materia de desarrollo político-jurídico, muestra todavía serios rezagos. El informe comparativo sobre los Ombudsmen del *International Council on Human*

Rights Policy, en su edición 2005 hace un juicio casi idéntico al del año 2000. Se hace hincapié en la positiva presencia de la CNDH en los medios¹⁹⁴, pero afirma en cambio que la estructura operativa, su nivel de legitimidad social, así como su penetración en otros ámbitos (por ejemplo, asuntos relacionados con las fuerzas castrenses) son todavía pendientes notables.¹⁹⁵

Como muestra, en los últimos años en México se han incrementado en número e intensidad los conflictos sociales graves.¹⁹⁶ En estos conflictos - principalmente en los casos de San Salvador Atenco de 2001 y la movilización de maestros en Oaxaca de 2006- la actuación de las fuerzas encargadas de la restitución del orden social no siempre fue legítima. La arbitrariedad en su actuación llevó a la violación grave de derechos fundamentales.¹⁹⁷ Amnistía Internacional presentó el Informe *México, leyes sin justicia: violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública*, en el cual sostiene que México es un país de “Leyes sin justicia” y documenta “violaciones a derechos humanos e impunidad: en casi todo el país se registran detenciones arbitrarias, fabricación de pruebas y tortura”. Lo anterior se suma al desmantelamiento de la Fiscalía Especializada en Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.¹⁹⁸ En suma, se considera que estos problemas tienen una relación directa con la democracia mexicana, que en palabras de Lorenzo Meyer

¹⁹⁴ Durante del gobierno Vicente Fox el titular de la CNDH, José Luis Soberanes, hizo duros cuestionamientos sobre el estado de los derechos humanos, a lo que el gobierno respondió con la creación de una oficina especial que atendiera los reclamos del Ombudsman mexicano. *Ibid.*

¹⁹⁵ Véase *informe 2005 del International Council on Human Rights Policy*.

¹⁹⁶ El Servicio de Asesoría para la Paz (SERAPAZ) registró 432 conflictos sociales en México en el primer semestre de 2007, originados en su mayoría por causas económicas, narcotráfico, homicidios y migración. También sitúa entre las razones de los problemas sociales, la demanda creciente de agua en el país, los homicidios de periodistas, las elecciones del 2 de julio, las reformas a la Ley de Radio y Televisión y los enfrentamientos en Texcoco, Atenco y la ciudad de Oaxaca. Véase

<http://www.jornada.unam.mx/Article.asp?ID-%207B8F7A0BAF-2483-4C81-8DF6>

¹⁹⁷ De 1990 a 2005 la CNDH recibió casi 5 mil quejas relacionadas con la utilización arbitraria de la fuerza pública. Estas incluyen violación al derecho a la vida, empleo arbitrario de la fuerza pública, ataques a la propiedad privada, cateos y visitas domiciliarias fuera de la ley; intimidación psicológica y la prohibición ilegal del derecho de reunión y asociación. *Cfr. Recomendación General No. 12*, CNDN, Enero de 2006.

¹⁹⁸ Ballinas, Víctor (2007). “Crisis de seguridad y justicia en México: AI”. *La Jornada*, 8 de febrero de 2007.

(2006) es “una democracia mediocre”, entre otras cosas por el deficiente Estado de derecho. A propósito de lo anterior, el mencionado autor expresó que:

“Otro rezago está en el mismo concepto de derechos humanos que usualmente ha guiado en la práctica la actuación de la CNDH. Este pone énfasis en una concepción más bien negativa de estos, por lo que casi no hace señalamientos en materia de derechos sociales y culturales, especialmente aquellos relacionados con las condiciones de pobreza en la que vive un alto porcentaje de la población.

Aunado a lo anterior, la cultura política prevaleciente en México no es una que valore la promoción de los derechos humanos y en diversos estudios los ciudadanos mexicanos no ponen al fortalecimiento de estos en sus prioridades, ni manifiestan confianza en la CNDH”.¹⁹⁹

Finalmente, la evidencia nos indica que el fortalecimiento de la CNDH se ha dado cuando los actores políticos no han tenido otra salida que la de fortalecerla, ya sea por presiones externas, por una mayor presencia política de la oposición, por crisis económicas o por mayores y más complejos reclamos sociales.²⁰⁰

¹⁹⁹ Caso común todavía hoy es que la ciudadanía desconfíe de la actuación de la CNDH en el caso de la protección de los derechos humanos de delinquentes. Muchos mexicanos consideran que la CNDH alienta la impunidad al suponer que protege al victimario en lugar de a la víctima. Véase <http://www.parametro.com.mx/pdf/encuesta345.pdf>.

²⁰⁰ Con la llegada de la alternancia en el año 2000, la forma de enfrentar a la oposición y en general al conflicto político y social por parte del gobierno, se enmarcó en un nuevo contexto político donde los viejos medios formales (especialmente el corporativismo) e informales se habían relajado. Sin embargo, estos no fueron sustituidos adecuadamente por nuevos esquemas de manejo del conflicto y atención a movimientos sociales. Los dos casos más notables de movilización del sexenio de Vicente Fox (2000-2006) Atenco (2001-2002 y 2006) y movimiento magisterial de Oaxaca de 2005-2006, terminaron como ejemplo de casos de una pésima administración del conflicto. En los tres sucesos y con responsabilidad de diversas autoridades y niveles de gobierno se dio una mezcla de inacción, utilización excesiva de la fuerza y abusos documentados de varios tipos que afectaron la legitimidad y gobernabilidad, según percepción de varios actores políticos y sociales.

5.5 Los derechos humanos en México: disidencia política, represión y cooptación política

Desde la institucionalización de la Revolución Mexicana en 1929, el régimen político se ha caracterizado a grandes rasgos por un presidencialismo autoritario. Este sistema político personalizado ha hecho uso de la represión abierta y sutil; registra en el ejercicio del poder violaciones frecuentes a los derechos humanos cuando algunos de los actores políticos de oposición escalaron su radicalidad y generó cierta preocupación en las altas esferas gubernamentales.²⁰¹ La alternancia en el poder alcanzada el año 2000 no modificó de fondo esa realidad.

El uso de la fuerza pública de forma excesiva y cuestionable no fue una práctica sistemática de los regímenes priistas. Estos excesos se empleaban por lo general sólo cuando algunos actores destacados se negaban a participar a través de los cauces institucionales (Smith, 1974).²⁰² Pero si bien la situación de los derechos humanos en México durante la mayor parte del siglo XX no es comparable con la situación extrema de los mismos en países como Chile, Argentina, Nicaragua o Guatemala y otros de la región durante el respectivo periodo de dictadura militar, diferentes gobiernos mexicanos han violado derechos humanos de forma flagrante, y lo han hecho usualmente con total impunidad (Aguayo, 2003). Como ejemplos de graves y documentadas violaciones a los derechos humanos están la represión de que fueron objeto sinarquistas en la región del Bajío en los 40's; la persecución de henriquistas en la ciudad de México en 1952; el asesinato de campesinos en Chilpancingo en 1960; la represión del navismo en San Luis Potosí en 1961; el asesinato de Rubén Jaramillo y su familia en

²⁰¹ Véase Roderic Ai Camp. *La política en México* (México: Siglo XXI, 2000).

²⁰² Pero si utilizamos una concepción positiva de los derechos humanos, estos gobiernos -dada la naturaleza cerrada del poder- violaban derechos fundamentales como el de libre expresión, organización, prensa y otros, propios de una democracia. Estas sutiles prohibiciones sí eran un rasgo distintivo del sistema político y lo caracterizaron -con matices- a lo largo de su existencia

1964; la matanza de estudiantes en Tlatelolco en 1968; la represión a estudiantes en junio de 1971 (“Jueves de Corpus”) y la represión a movimientos guerrilleros enmarcada en el contexto de la “Guerra Sucia” de 1965 a 1977.²⁰³

No obstante la gravedad de tales manifestaciones de represión y violaciones a los derechos humanos -que se dieron en forma flagrante-, el reclamo social fue, con sus excepciones, generalmente débil. La escasa libertad de prensa y la inexistencia de una cultura política democrática han abonado históricamente a esa realidad. La demanda de una mayor protección de los derechos humanos por lo general sólo encontraba eco en algunas organizaciones de oposición, antecedente importante de las actuales organizaciones defensoras de derechos humanos.

Es de notar la capacidad de adaptación y flexibilidad institucional del sistema político mexicano, que echaba a caminar diferentes mecanismos paralelos y/o posteriores para la generación de acuerdos y ulterior cooptación de los disidentes políticos. En una especie de operación “cicatriz”, los regímenes priístas generaban estrategias mediante pactos y acuerdos incluyentes que “reparaban el daño”. Estas acciones tenían como fin, por un lado, generar estabilidad política en las instituciones y, en última instancia, evitar que estos movimientos sociales y políticos pusieran en peligro la retención del poder por la élite gobernante.²⁰⁴ Esta estrategia de represión-cooptación fue de uso sistemático con sindicatos disidentes, grupos estudiantiles, organizaciones campesinas y en general con movimientos sociales que retaban al poder de manera directa. También se esgrimió con miembros críticos de la clase intelectual y empresarial. Puede ejemplificarse esta situación con la cooptación política de algunos líderes

²⁰³ En el discurso político que justificaba usualmente estas acciones eran comunes argumentos como el de la “protección del orden institucional, la estabilidad y la seguridad nacional”. Sobre la guerrilla de los sesentas y setentas véase Cesar Macías Cervantes, *Genaro Vázquez, Lucio Cabañas y las guerrillas en México entre 1960 y 1974* (Guanajuato: UG BUAP, 2008).

²⁰⁴ *Cfr.* Ai Camp, *La política*.

del movimiento estudiantil de 1968, la inclusión de organizaciones disidentes en las filas del corporativismo del sistema, el otorgamiento de favores políticos y económicos a grupos intelectuales y empresariales, etc.²⁰⁵

²⁰⁵ Una de las características del sistema político que dominó la mayor parte del siglo XX mexicano era la existencia de un corporativismo de Estado que fungía como un sistema de intermediación de intereses políticos entre Estado y sociedad. La naturaleza autoritaria pero incluyente del corporativismo mexicano, tuvo como objetivo principal durante su implementación en el periodo del general Cárdenas (1934-1940) el de ofrecer una plataforma política-institucional para distribuir beneficios a las masas desposeídas. No obstante, subsecuentes gobiernos consolidaron la estructura corporativa como un instrumento de control político que ofrecía beneficios (o dádivas) a cambio de la no contestación al régimen. De hecho, este sistema a lo largo del tiempo terminó por beneficiar sobre todo a las clases medias y altas más que a las clases populares (Ai Camp, 1995). La estructura corporativa estaba integrada principalmente por organizaciones laborales, sindicales, campesinas y un sin número de organizaciones populares urbanas.

El corporativismo mexicano también fungía como un medio para evitar grandes movilizaciones de oposición fuera de su control, así como medio de cooptación o minimización de adversarios políticos reales o potenciales. Sin embargo, en algunas ocasiones se dieron grandes movilizaciones de franca oposición, que se salieron de la línea marcada. Algunos ejemplos son el movimiento ferrocarrilero de 1958-59, el movimiento magisterial de 1955-60, el movimiento médico de 1964-65 y el movimiento democrático de los electricistas en 1975. Pero en estos mismos casos, el gobierno utilizó distintos mecanismos para dismantelar o inhibir el movimiento contestatario, ya sea mediante la cooptación de sus líderes, su encarcelamiento, la generación de un nuevo grupo opositor al interior del movimiento, la abierta represión o una combinación de estas (Krauze, 1997). En el caso de grupos que salían de la esfera de acción del Estado -como empresarios, intelectuales y líderes políticos-, la relación se basaba en distintas formas de relación que no reproducen la dinámica corporativista pero que era igualmente efectiva: oferta de favores o concesiones especiales, o la franca cooptación mediante el ofrecimiento de puestos en la administración pública. Cfr. Ai Camp, *La política*. Los intelectuales -a diferencia de otros países de Norteamérica y Europa occidental- laboran en su mayoría en dependencias gubernamentales, universidades y grupos editoriales: pueden mantener cierta autonomía o franca independencia del poder, sin embargo, cuando el gobierno en turno por razones de divergencias políticas u obtención de prestigio se interesaba en cooptar a un intelectual o grupo intelectual lo hacía mediante el ofrecimiento de cargos públicos importantes: los puestos en el servicio exterior fueron comunes. En el caso de periódicos o revistas intelectuales que "voluntariamente" se subordinaban, el gobierno los premiaba con cuantiosa publicidad oficial e incluso reconocimientos, como el Premio Nacional de Periodismo, que hasta hace poco otorgaba el mismo gobierno. La lógica de cooptación de intelectuales fue usualmente la misma que se empleó con varios líderes de movimientos sociales de oposición. Como ejemplo están varios dirigentes estudiantiles del movimiento del 68, que terminaron en la cárcel y salieron al poco tiempo producto de la política de apertura del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). Varios de estos -no todos- aceptaron notables cargos en el gobierno de Echeverría y posteriores.

En el caso de empresarios, cuando se implementó en los treinta el modelo corporativo, la clase empresarial era aun muy débil. Conforme se fue haciendo más fuerte, surgieron importantes organizaciones de la iniciativa privada que no encajaron en el modelo corporativista tradicional. Una de las razones fue que el insertarse en la estructura corporativa no le servía a la clase empresarial como medio de expresión de demandas. Aquí entran en juego una serie de medios *informales* en los que los empresarios, particularmente los grandes, tratan de influir en el gobierno y viceversa. Hasta los setenta la relación entre ambos era relativamente estable, pero con algunos momentos de tensión. El mantenimiento de la estabilidad en la relación se basaba en la incorporación de medidas o políticas afines a la iniciativa privada. Los favores especiales también eran utilizados como medios para obtener el apoyo de alguna empresa o empresario. Como ejemplo está el no otorgamiento de nuevas concesiones de televisión -entre otros favores- para evitar la competencia en contra de Televisa a cambio de su apoyo a la política del presidente en turno Véase Ai Camp,

El proceso de evolución política vivido en nuestro país durante el último cuarto del siglo XX ha ido modificando la naturaleza del sistema político mexicano. La democratización, lenta pero cada vez mayor, de las instituciones; el multipartidismo, una más amplia participación social, separación de poderes en ascenso, deterioro de los mecanismos corporativos, avance en los puntales del federalismo y otros nuevos elementos han venido despejando obstáculos a la agenda de los derechos humanos en los medios de comunicación y en el discurso de la clase política. Este proceso ha visto también el surgimiento de varios movimientos pro derechos humanos, la creación de un Ombudsman nacional (CNDH) así como la creación de comisiones estatales para la defensa de los derechos humanos.

Con la alternancia en el año 2000 los reportes de organizaciones pro derechos humanos -como Amnistía Internacional, *Human Rights Watch América*, la Liga Mexicana de Derechos Humanos, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, entre otros- advierten sobre la difícil situación de los derechos humanos en México. Ello nos previene que los cambios señalados representan todavía ribetes de un sistema político que ha ido abandonando su carácter autoritario, pero que el avance en la creación y desarrollo de mecanismos de protección de los derechos fundamentales -al igual que otras instancias y estructuras propias de la democracia- ha sido precario, con su consecuente impacto en los niveles de gobernabilidad democrática del sistema político.

La política. Enrique Krauze. *La presidencia imperial* (México: Tusquets editores, 1997) y Raúl Trejo. *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos* (México. Cal y Arena).

5.5.1 El caso del Defensor del Pueblo en España

La creación de la figura del Defensor del Pueblo estuvo presente desde el principio del proceso de cambio político. Su surgimiento no sólo respondía a los intereses políticos de los partidos y facciones involucradas en el proceso, sino también a un gran reclamo social por aclarar y hacer justicia a las víctimas del franquismo, así como por construir mecanismos que evitaran que la represión franquista volviese a ocurrir. Por ello uno de los temas importantes durante el proceso de transición, y particularmente durante la redacción de la nueva constitución española de 1978, fue el de los derechos humanos. Al final de este proceso, la existencia del Ombudsman español quedó escrita en la letra de la Constitución bajo la figura del Defensor del Pueblo. Así, esta figura nace como parte de un proceso general de regeneración democrática.

La naturaleza abierta e incluyente del proceso de transición español influyó positivamente en la constitución del Defensor del Pueblo, pues le otorgó desde el inicio amplias facultades y garantías para su autonomía organizacional. En buena medida se debió gracias a que en su diseño participaron una diversidad de actores con posiciones ideológicas múltiples y variados programas y reclamos. Incluso aquellos partidos o grupos que, dada su cercanía con el antiguo régimen, vieron inicialmente en la Defensoría del Pueblo un peligro lo aceptaron finalmente cuando percibieron que en las reglas del proceso transitorio estaba asegurada su supervivencia política.

Si bien la autonomía real del Ombudsman español se ha puesto en duda, dado que desde su origen es nombrado por las Cortes, su actuación a lo largo del tiempo ha sido la de un ente autónomo en términos operativos. Según informe del *International Council on Human Rights Policy* del año 2005, el Defensor del Pueblo Español ha mantenido desde su creación una relativa estabilidad en su autonomía de gestión. Aun cuando el informe

enuncia algunos problemas a los que se ha tenido que enfrentar este organismo,²⁰⁶ su posición como salvaguarda de los derechos humanos es aceptable.

El grado de desarrollo político de la Defensoría del Pueblo ha sido palpable como consecuencia del escrutinio público que realizan los distintos actores sociales sobre su labor. Esta misma presión social lo ha llevado a ensanchar su área de actuación y a emitir más activamente recomendaciones en temas en los que originalmente -aun cuando facultado- actuaba con menor intensidad. En ello ha tenido una influencia recíproca la notable aceptación y legitimidad social del organismo. Ha influido también de manera clave la existencia de una mayor cultura de participación política de los ciudadanos españoles. Comparada con sociedades latinoamericanas, la española muestra en términos generales mayor sensibilidad y rechazo activo cuando el Estado o algunos de sus componentes no está funcionando adecuadamente.²⁰⁷

Lo que nos dice la comparación de los trasfondos legales y de operación entre el Defensor del Pueblo español y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mexicana basada en resultados más o menos medibles, es que ambas instituciones comparten las reglas de origen y criterios de funcionamiento inherentes a la tarea de un Ombudsman: vigilar los actos de la autoridad y calificarlos en términos de legalidad y respeto a los derechos humanos. Tanto el Defensor del Pueblo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están diseñados *legalmente* para ser una *magistratura de opinión y persuasión* independiente e imparcial. En ambos casos cuentan con cláusulas políticas y beneficios legales para un desempeño lo más neutral y arbitral posible. No obstante, los niveles de

²⁰⁶ La mayoría de estas críticas no están dirigidas tanto al Defensor del Pueblo como en general al gobierno español en temas como al acceso de las clases desprotegidas a la seguridad social y a educación de calidad. Véase *Informe 2005 del International Ombudsman Institute*.

²⁰⁷ Cfr. Eva Anduiza, *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental* (Madrid: CIS-Siglo XXI, 1999), 65-67.

autonomía real y de desarrollo político son distintos, siendo en el primero más amplio como consecuencia de un proceso más efectivo de descentralización política en su diseño institucional. Los niveles de confianza ciudadana en ambos casos son también distintos, pues la legitimidad social del Ombudsman mexicano en general sigue siendo cuestionable.

Quizá la clave está en el contexto político en el que están inmersos. Los sistemas políticos del que forman parte y más aún, los procesos políticos de su creación son diferentes tanto en su naturaleza como en su grado de éxito. Esto imprime diferencias de diseño institucional relevantes. Otro problema es que en México la enorme fuerza institucional del antiguo régimen priista, su extraordinaria capacidad de inclusión política autoritaria²⁰⁸ favorecieron que la represión solo se utilizara en algunas (aunque graves) ocasiones.²⁰⁹ Pero además, la peculiar relación entre Estado y sociedad no favorecía la existencia de una cultura política de los derechos humanos.²¹⁰ Al no haber esta conciencia cuando nació la CNDH en 1990, muchos mexicanos no sabían cuál era exactamente su rol.

Los recientes cambios políticos en México han sido propicios para la consolidación del Ombudsman mexicano, sin embargo, no han sido aprovechados. Hay lecciones del Defensor del Pueblo español que vale la pena rescatar.

²⁰⁸ Aunado a esto estaba la naturaleza civil del poder político en México, relativamente alejada de los signos, dinámica y mentalidad castrense.

²⁰⁹ La tradicional política del "pan o palo" del antiguo régimen priista. Véase Krauze, *La presidencia*, 34.

²¹⁰ En entrevista Rosario Ibarra de Piedra -una de las más notables luchadoras sociales en México- manifestó su frustración al sentir una enorme indiferencia -incluso rechazo- social a su causa: "era la misma sociedad mexicana las que nos cerraba las puertas de su apoyo y comprensión, y a veces hasta... sentíamos que una buena parte de la sociedad pensaba que nos merecíamos lo que nos pasaba". Esta entrevista aparece en el filme documental "¡Los encontraremos!" de Salvador Díaz (México, 1974, 62 min.).

5.5.2 *La CNDH: luces y sombras*

A pesar de la evolución política de México en los últimos 20 años hacia un sistema más abierto y democrático, se siguen presentando prácticas como la tortura, la desaparición forzada, las amenazas a periodistas, lesiones a la integridad individual de niños y mujeres, así como la criminalización de la protesta social. Desde mediados de los noventa las organizaciones defensoras de los derechos humanos de mayor perfil e influencia, como Amnistía internacional y *Human Rights Watch*, han denunciado año con año la existencia de graves violaciones de derechos básicos que se cometen de manera sistemática a lo largo de todo el país. En los informes anuales de estos organismos se puede entrever que los grandes temas y pendientes en la materia continúan ahí y que no se ha avanzado de acuerdo a las expectativas. Entre las principales -y constantes- denuncias están:

1. Violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas y de la policía, que incluyen homicidios ilegítimos, uso excesivo de la fuerza, torturas y detenciones arbitrarias.
2. Acoso y asesinato de periodistas.
3. Amenazas y asesinatos de defensores de los derechos humanos.
4. Existencia de cargos penales falsos y procedimientos judiciales ilegales e injustos, especialmente contra miembros de minorías étnicas.
5. Hostigamiento a movimientos sociales de protesta.
6. Violencia sistemática contra mujeres (violencia emocional, física, feminicidios).
7. Impunidad generalizada ante delitos de cualquier orden.²¹¹

²¹¹ Ver informes anuales 1996- 2008 de *Amnistía Internacional* y de *Human Rights Watch*, así como los reportes especiales de esta última sobre México.

Es difícil tener cifras exactas sobre las violaciones a los derechos humanos, pues por un lado la opacidad en su documentación -no todas las violaciones se denuncian-, es además común que la autoridad en distintos niveles entorpezca su estudio y cuantificación. Los informes de los organismos nacionales e internacionales presentan análisis cualitativos por lo general bien documentados sobre los focos rojos. Por esta razón la labor de los organismos públicos de derechos humanos -Ombudsman- se vuelven vitales, no sólo como promotores de la defensa de estos derechos sino también como centros de organización, cuantificación y documentación de las violaciones.

En ese contexto, los optimistas dirían que hemos mejorado en materia de defensa de derechos humanos; en términos absolutos ello no está a discusión. Sin embargo, las señales de alarma cercan a la institución. Valoraciones del más diverso sesgo ideológico coinciden en subrayar que los signos vitales de la CNDH son débiles, y que cubrir las apariencias se ha convertido en una meta institucional. Sus expresiones se muestran en un modelo de gestión invadido por la cultura de la línea y los intereses de grupo, al grado de haber llegado a hacer uso de facultades y recursos de la institución para inclinar la balanza en luchas facciosas de poder. Algunas de sus expresiones no sólo son claras, son escandalosas. Hemos visto, por ejemplo, un creciente protagonismo político de su titular, ajeno a los objetivos de la Institución. De hecho, con frecuencia la Comisión ha sido noticia por las diferencias políticas de grupo de su titular. Hemos visto también una Comisión que con su ausencia consiente acciones de autoridad violatorias de los derechos humanos. El manejo de algunos casos, al parecer poco ético y francamente extravagante, ha terminado por estereotipar a la Comisión como tapadera del gobierno. El problema es mayor pues en el transcurso de los ocho años de su anterior titular, tales prácticas se convirtieron en código y tienen ahora a la Institución en una posición defensiva y con una autonomía que va en una espiral descendente. Su

dependencia real del Ejecutivo representa un comportamiento propio de una época superada, no obstante, es una filosofía que se sigue rutinariamente en el sector público, y la CNDH no es la excepción. En esas condiciones la Comisión tiene un escaso atractivo social y está condenada a un deterioro paulatino de su credibilidad. De no atenderse los efectos pudieran ser irreversibles.

5.6 Derechos humanos y reforma del Estado: recomendaciones y conclusiones

Es claro que los desafíos de la CNDH son amplios y que deben asumirse con una perspectiva integral. La solución pasa por la reinención de su marco jurídico, pasa igualmente por una fuerte sacudida a sus criterios organizacionales y operativos que permita gestionar la Institución de manera más eficiente y comprometida. De hecho, es necesario reinventar el modelo de promoción y defensa de los derechos humanos en el país. Se necesita construir una Comisión con capacidad para innovar permanentemente los modos de servir a la sociedad. Su reinención debe tener como objetivo construir una institución que la sociedad sienta de su lado: socialmente admirada por su profesionalismo, legalidad y ética política: que se convierta en un referente social que lleve a los ciudadanos a abrazar el respeto a los derechos humanos como un estilo de vida. Un elemento diferencial de esa nueva identidad es que la Comisión no debe ser un espacio de naturaleza política en el sentido popular del término, pues su tradicional alineamiento con grupos de poder la ha convertido por momentos en un instrumento político, y en esa medida ha limitado sus posibilidades de combatir los abusos del poder público.

El rediseño de la Comisión debe centrarse en los ejes siguientes:

- Promoción de un nuevo marco jurídico, que entre otras cuestiones otorgue al Consejo de la Comisión una mayor relevancia en la conducción estratégica de la institución y asegure en su integración una representación social adecuada.
- Mejora organizacional para optimizar recursos, eficientar el manejo de la institución y hacerla más transparente. Es necesario reducir al mínimo su estructura administrativa para que en un marco de austeridad, transparencia y rendición de cuentas sea capaz de presentar buenos resultados; su evaluación y el ejercicio de su presupuesto deben ser públicos.
- Redefinición de su relación política con el Ejecutivo para asegurar su autonomía plena; también respecto de los grupos de poder.
- Comunicación interinstitucional sin complejos.
- Contribución al desarrollo democrático del país desde el ámbito que le es propio.
- Proceso sistemático de innovación en la gestión de casos.
- Identificación de patrones comunes en la violación de derechos humanos para diseñar estrategias de capacitación y atención que permitan enfrentarlos exitosamente.
- Prohibir la utilización de recurso alguno a la promoción de la imagen personal del titular e institucional de la Comisión: todo recurso presupuestal debe tener como objetivo medular construir una sólida cultura de respeto a los derechos humanos.
- Actualizar los indicadores cualitativos y cuantitativos que miden su desempeño e identifican los problemas.

En el aspecto operativo es obligado reconocer que una buena institución no es suficiente sin una buena conducción. Es común que las buenas intenciones fracasen en su fase de instrumentación en virtud de la

inexperiencia operativa de los responsables. Por ello, el perfil del titular es la quinta columna de una eficacia institucional mínima. En el caso de la CNDH, su conducción exige un conjunto de capacidades y cualidades estratégicas inherentes a la eficacia de la institución, que pocas responsabilidades públicas llegan a demandar. Por ello, parte relevante de su actualización debe ser la revisión y democratización del mecanismo para designar a su titular.

Es necesario revisar también el actual patrón de relación de la CNDH con la sociedad, pues es urgente mejorar confianza y comunicación, pues sus relaciones con las ONG's han estado caracterizadas por la incomprensión y la confrontación. Ello nos habla de un déficit estructural en los patrones de relación social de la Institución.

Es obligado rechazar el conservadurismo que ha caracterizado en general el desempeño de la actual dirección de la Institución para desplazarla hacia el centro. En ese proceso, incrementar la conciencia sobre los derechos de la mujer e impulsar su promoción y defensa es una tarea prioritaria, pues no podemos condenar a miles de mujeres al oscurantismo.

El problema de la violación a los derechos humanos está lejos de ser resuelto por la vía de las recomendaciones. Ello es así porque una recomendación tiene cuando menos dos lados. En realidad el gran desafío de la CNDH es que no sea necesario emitir recomendaciones en virtud de que ha llegado el tiempo en el que ya no se presentan violaciones. Mediante el viejo punto de vista se asume que una recomendación de la CNDH exhibe incluso personalmente al titular de la dependencia que la recibe. Tal vez ello explique por qué con frecuencia no es aceptada una recomendación, no obstante su legitimidad, precisamente por temor a que se le utilice como prueba de la incompetencia o mal desempeño personal del titular de la dependencia involucrada. Si bien es una hipótesis, no es una hipótesis aventurada para explicar las fallas en el modelo de las recomendaciones.

Se requieren indicadores más amplios para medir la eficacia de la Institución, acaparados hoy por la estadística de las recomendaciones. El incremento en el número de recomendaciones debería probar en realidad más el fracaso de la Comisión que su éxito, pues su énfasis debe estar en bajar los índices de violaciones y no en aumentar el número de recomendaciones. De hecho, el número de recomendaciones debe dejar de ser un indicador de la proporción en que la Comisión o determinada dependencia cumple o incumple con su objetivo en materia de derechos humanos, para empezar a señalar la forma en que incumplen todos los responsables de velar por el respeto de los derechos humanos, absolutamente todos, y asumir que mientras haya una violación, todos las dependencias involucrados están en falta, incluida la CNDH, con independencia de la responsabilidad institucional o personal de quien la haya cometido. La solución a ésta contradicción pasa por superar la miopía del corto plazo, centrada en cazar culpables, para dedicar buena parte del esfuerzo de la CNDH a promover un trabajo armónico con la sociedad civil y con las diversas dependencias, tendientes a mejorar la eficacia global de la sociedad y del sector público en su conjunto en la promoción y defensa de los derechos humanos.

La relación de la CNDH con el Ejecutivo es por razones históricas compleja, pues por un lado tenemos una Comisión constitucionalmente autónoma y, por otro, una realidad histórica de interdependencia operativa y de dependencia política con el Ejecutivo. Sin embargo, la autonomía de la Comisión es condición imprescindible pero insuficiente para que cumpla cabalmente su responsabilidad: en ella no se agota su misión. Para lograr que todas las dependencias corresponsables de la promoción y defensa de los derechos humanos trabajen conjuntamente se debe modificar el enfoque vigente para asumir que las dependencias del Ejecutivo son parte de la solución y no sólo responsables del problema. Consiguientemente, la clave de esta relación se encuentra en impulsar con una gran habilidad política

una coordinación que le permita a la Comisión mejorar su eficacia sin acabar siendo parte de las redes de dependencia del Ejecutivo. En esa ruta está una oportunidad.

La falta de coordinación de la CNDH con las dependencias del Ejecutivo sería secundaria si no afectara la eficacia de la Institución. Pero la interacción de la Comisión con las diversas dependencias no debe rendir el territorio; debe estar guiada por el objetivo superior de integrarlas en el proceso de construir una cultura de respeto a los derechos humanos, de tal manera que todas ellas cumplan mejor con su responsabilidad de respetarlo y hacerlos respetar. Este cambio de enfoque ayudaría también a evitar la tentación de las dependencias de ocultar información; favorecería incluso su colaboración para promover conjuntamente programas de capacitación institucional que ayuden a arraigar la observación generalizada de protocolos de comportamiento individual en los servidores públicos respecto a la promoción y defensa de los derechos humanos. En una primera etapa para anular la recurrencia, después para abatir cantidad y tipo de violaciones.

El castigo a los responsables es por supuesto imprescindible, pues limita los abusos. La Comisión tiene fortalezas técnicas y jurídicas para obligar al cumplimiento de la responsabilidad de todos: sin descuidar esta responsabilidad, es imprescindible construir una relación social e interinstitucional cooperativa, orientada a minimizar conflictos. No podemos desatender las señales que nos indican que existe un deterioro en la defensa y promoción de los derechos humanos, y la responsabilidad es de todos. Por ello razonamos aquí que no son excluyentes el compromiso, la eficacia, la cooperación y la autonomía. De hecho, tal vez la confrontación entre dependencias sea hoy una de las barreras más importante en el cumplimiento de los objetivos de la Institución. Es hora de entender que en el modelo de relación interinstitucional está uno de los nudos gordianos de los derechos humanos en México.

Por supuesto, son normales las tensiones entre Comisión y Ejecutivo; sin embargo, teniendo como objetivo un desarrollo institucional de largo plazo, es clara la conveniencia de un replanteamiento estructural de la forma de interactuar de la CNDH con las diversas dependencias, con el objetivo de pasar a una etapa de cooperación e identificación de sinergias que refuercen la eficacia del aparato público en su conjunto en el objetivo final de evitar violaciones a los derechos humanos. Si analizamos desapasionadamente el tema es fácil concluir que todas las agencias pueden y deben contribuir más a mejorar la situación de los derechos humanos en México. Únicamente para ilustrar, tal coordinación ayudaría a evitar conflictos y cerrazón de las dependencias a aceptar recomendaciones, que se da aun cuando hay lugar a ellas. En ese contexto, la institución debe tener claro que la información abierta y transparente es parte de la solución, no así la exhibición que sólo provoca colisiones mediáticas.

Este esquema en su conjunto representa un cambio de paradigma en la forma en que la Comisión se relaciona con el resto de dependencias vinculadas con la promoción y defensa de los derechos humanos, ya que al adoptar esta perspectiva se le quitará a la Comisión la cómoda posición de dedo flamígero para instalarla en la condición de corresponsable de cualquier violación a los derechos humanos que se cometa en el país. Ello no significa que no habrá recomendaciones, mucho menos que los responsables de una inobservancia esquivarán su culpa: al final la CNDH tendrá siempre a la mano sus recursos jurídicos para hacer valer sus atribuciones frente a tales incumplimientos, pero la sanción pasará de ser un objetivo en sí mismo a convertirse tan sólo en una consecuencia del cumplimiento de la responsabilidad de la Comisión.

Otro tema que es necesario replantear es el de los casos recurrentes. Los casos más complejos no son usualmente recurrentes pero tienen la posibilidad de mostrar en todo su esplendor la dimensión de las instancias públicas para cometer excesos. La solución de tales casos conlleva una

estrategia particular de atención, pues su solución debe servir para ejemplificar. Pero no obstante el impacto mediático coyuntural de algunos eventos, más graves que los casos únicos son las violaciones recurrentes - aquellas que definen patrones de violación, que hablan de prácticas comunes y, eventualmente, de una cultura propensa a la violación de los derechos humanos-, toda vez que en la base de las violaciones recurrentes se encuentra una posible falla estructural.

Son pues los casos recurrentes los que deben marcar la pauta para revisar las políticas, normas y procedimientos de la Institución, de tal manera que en el futuro se pueda combatir más eficazmente la violación reiterada de los derechos humanos. La Comisión debe analizar conjuntamente con las dependencias involucradas sus causas y patrones, y diseñar conjuntamente los programas de capacitación y concientización adecuados, ya que para incidir de manera generalizada en el mejoramiento de la promoción y defensa de los derechos humanos tenemos que ir al fondo del asunto: la cultura cívica, jurídica y organizacional de los servidores públicos. En ese tránsito se habrá de corregir la desproporción en el número y tipo de violaciones.

La Comisión debe asumir una actitud proactiva frente a las deficiencias de nuestra cultura de derechos humanos y un compromiso concreto con la filosofía de la prevención: debe también abrazar un compromiso con un mejoramiento continuo de su operación mediante la utilización de herramientas metodológicas de última generación para la gestión de casos, como una vía para evitar el congestionamiento de la institución y eficientar la relación costo-beneficio en cada una de sus acciones. Su criterio de prioridad debe ser que toda denuncia tiene un sentido de apremio para la institución.

Por último, son necesarios dos rasgos más para hacer que un Ombudsman funcione con márgenes de independencia razonables. Primero, debe contar con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios

para el desempeño de sus actividades. Es decir, el presupuesto no debe convertirse en un instrumento de negociación política en el que alguna de las partes involucradas intente “dirigir” o condicionar la operación del Ombudsman en tal o cual sentido. No son pocos los casos en que gobiernos de América Latina han intentado presionar al Ombudsman de sus respectivos países a través de la limitación de recursos públicos²¹².

Estas iniciativas pueden parecer blandas pero son sin duda más eficaces, pues tiene el espíritu de alinear a todas las dependencias en el cumplimiento del objetivo superior que les es común. Tal coordinación ayudaría a evitar conflictos y cerrazón de las dependencias a aceptar recomendaciones, aun cuando hay lugar a ellas; además, cada instancia tiene sus propias fortalezas y en la suma de esfuerzos se pueden multiplicar los beneficios. Pero todo cambio de paradigma es siempre complejo, y este no sería la excepción. La recompensa en el mediano plazo por esta reconsideración sería una Comisión más eficiente, coherente y confiable y un país con un mayor nivel de respeto a los derechos humanos. Una sólida cultura de los derechos humanos podría, incluso aun sin pretenderlo, dar un impulso sin parangón a nuestra cultura política, hasta reconfigurar el rostro de nuestra democracia. Y eso es lo que se necesita: una Comisión con iniciativa, competitiva y sin prejuicios; con un comportamiento coherente, apto para establecer una sólida relación profesional con la sociedad así como con las dependencias responsables de mejorar la cultura política, cívica y jurídica de los mexicanos.

²¹² *Cfr. International Ombudsman Institute 2006 Yearbook*, 18-20.

6. Liderazgo, movilización social y gobernabilidad

6.1 Introducción

El discurso político, académico y periodístico en México ha privilegiado en los últimos años temas relacionados directamente con el proceso de cambio político. No obstante, la aproximación politológica dominante ha dejado de lado una serie de tópicos vitales que, como el tema del liderazgo, están fuertemente vinculados con la movilización social y a otras variables asociadas a los niveles de gobernabilidad en el país. Muestra de ello son las movilizaciones que representaron los ejidatarios en San Salvador Atenco, los maestros en Oaxaca y la lucha por la defensa del voto que inició Andrés Manuel López Obrador después de la elección del 2006, todos ellos movimientos basados en muy sólidos liderazgos.

El tipo de respuesta que distintos gobiernos han dado a estos conflictos ha generado un intenso debate sobre la legitimidad y efectividad, tanto de las acciones de gobierno para conducirlos como sobre la legitimidad de los métodos, en ocasiones violentos, que usan los grupos sociales para exigir solución a sus demandas. Ello ha puesto una vez más en la mesa de discusión a los *movimientos sociales* y sus *liderazgos*, bien como representantes de intereses diversos, como agentes de cambio social o como potenciales amenazas al orden basado en el derecho y su impacto negativo en la gobernabilidad.²¹³

En el caso de México, ante la desconfianza de una parte de la ciudadanía en las vías institucionales, el proceso de ciudadanización²¹⁴ -

²¹³ Susan Eckstein. (ed.). *Power and popular protest: Latin American social movements*. (Berkeley: University of California Press, 2001).

²¹⁴ Entendemos por ciudadano al miembro de una comunidad política al que se le reconocen derechos y deberes políticos, principalmente votar y ser votado. No queremos decir con esto que no existan movimientos sociales compuestos de ciudadanos, sino que, dada la ausencia de respuesta gubernamental adecuada, el grueso de los movimientos sociales recientes en México tiene como característica el uso de métodos de

fundamental para el funcionamiento de toda democracia- ha sido sustituido por un notable aumento en las movilizaciones sociales. En ese contexto, se plantea como hipótesis que la gestación de nuevos liderazgos sociales y políticos paralelos a los formalmente constituidos, está íntimamente relacionada con el incremento en el número de movilizaciones sociales. Especialmente en grupos inconformes por razones políticas o en los sectores sociales más desprotegidos, los movimientos sociales pueden surgir y ser percibidos como mecanismos eficientes para lograr respuestas del sector público ante la ineffectividad de los mecanismos institucionales.

Ante la renovada presencia de movimientos y conflictos sociales después de la alternancia política del año 2000, una pregunta obligada sería cuál es la conexión entre los liderazgos sociales emergentes y el apareamiento, desempeño y éxito de los movimientos que dirigen, y cómo pueden los gobiernos relacionarse con ambos para procesar institucionalmente sus demandas.

6.2 Movimientos sociales

La gobernabilidad democrática no implica la supresión o inexistencia de movimientos sociales, sino que influye en la naturaleza de sus demandas, en la forma como operan y el tipo de liderazgo que les da rumbo. Los movimientos sociales se pueden dar tanto en regímenes democráticos como no democráticos, pero la estructura y lógica de su acción suele ser diferente. En un régimen democrático la movilización social tiende a ser más común dado el régimen de libertades existentes, pero también menos radical y orientada a temas específicos.

presión radicales y en ocasiones violentos, alejados del espíritu ciudadano de utilización de los medios institucionales legalmente establecidos. Véase Derek Heater, *Ciudadanía. Una breve historia*. (Madrid: Alianza Editorial, 2007). 4

La formación de movimientos sociales puede estar relacionada con situaciones globales de impartición de justicia, desigualdad, ausencia de oportunidades educativas o laborales, discriminación, pobreza, etc.; pero también puede ser motivada por asuntos de menor peso estructural. En cualquier caso, los movimientos sociales pueden ser definidos como una acción colectiva con alguna estabilidad en el tiempo y algún grado mínimo de organización, orientados hacia el cambio (o conservación) sociopolítico. El movimiento social como acción colectiva que responde a tensiones o contradicciones específicas en una sociedad que genera condiciones de injusticia, está orientado a poner término a tales contradicciones mediante medios estratégicos de presión, como la movilización social.

De acuerdo con Tilly²¹⁵ son tres los elementos característicos de un movimiento social:

- La existencia de demandas sociales y/o políticas específicas dirigidas a una parte del aparato público y/o gobernantes: en ocasiones están acompañados de un discurso legitimador.
- Una mínima organización interna que genere constantemente entre sus miembros la convicción de que el movimiento es necesario y útil en la consecución de los objetivos: su unidad y jerarquización es también clave.
- La utilización de acciones específicas para lograr la atención de sus demandas, como por ejemplo manifestaciones y proclamas públicas: reuniones, marchas y demostraciones públicas: "panfleteo" y declaraciones ante los medios de comunicación y otras.

La estrategia de acción de un movimiento social puede estar en línea con las reglas institucionales formalmente reconocidas para el

²¹⁵ Charles Tilly, *Social Movements, 1768-2004* (Boulder: Paradigm Publishers, 2004), 26-27.

procesamiento de sus demandas, o estar al margen de ellas.²¹⁶ En esta línea, un movimiento social puede ser pacífico o violento, contestatario o conservador (incluso reaccionario), puede ser *single issue* (cuando una demanda específica le da vida) o estar motivado por una agenda amplia de demandas sociales. Otra característica es la dimensión de las demandas, ya que estas pueden estar encaminadas a la atención de un grupo específico u orientarse a un cambio social y político que afecte a la sociedad en su conjunto.²¹⁷

Los movimientos sociales se diferencian de otras organizaciones - como los partidos políticos y organizaciones no gubernamentales- en su grado de organización, alcance de convocatoria, su estabilidad en el tiempo y la forma como se relacionan con el medio (partidos, gobierno, ONG's, etc.) La movilización social como tal tiene un principio y un fin en el tiempo y tiende a ser de menor duración que otro tipo de organizaciones formales como los partidos, aun cuando un movimiento social puede dar origen a un partido político u otra organización.



Cuadro tomado de Tilly (2004)

²¹⁶ El que un movimiento opte por emplear o no los mecanismos institucionales para hacer llegar demandas y que a estas se les dé solución depende de la confianza en las instituciones involucradas. En presencia de Instituciones políticas débiles y ausencia de un real estado de derecho, la posibilidad de que un movimiento social use medios alternativos (incluso violentos) aumenta considerablemente. Otro factor que interviene es la cultura política dominante en el movimiento social.

²¹⁷ Charles Tilly, *Social Movements, 1768–2004*. (Boulder: Paradigm Publishers, 2004), 28-33

La existencia de instituciones estables, consolidadas y de alta calidad funciona como una “plataforma” sobre la que actúan los movimientos sociales, poniendo límites pero dando también oportunidades a estos (Cfr. Revilla, 1994). Las demandas, agenda, liderazgos y formas de operar de los movimientos sociales están inmersos en un arreglo institucional operativo que procesa o gestiona a los movimientos sociales de una forma sustancialmente distinta a una situación de institucionalidad débil (Cfr. Revilla, 1994). En determinado contexto, una alta calidad democrática institucional ofrece opciones tanto de “voz” como de “salida”²¹⁸ a los ciudadanos y grupos sociales, de manera que la expresión de demandas a través de movimientos sociales tiene una naturaleza acorde a las mismas, lo que incide en el mantenimiento de la gobernabilidad del sistema.²¹⁹

6.3 Conflicto social

La relación entre gobernabilidad democrática y movimiento social es compleja; de hecho la idea de conflicto social está asociada a los movimientos sociales. Todo movimiento social está necesariamente inmerso en el contexto de un conflicto que puede ser de mayor o menor grado. Si bien este es un concepto generalmente cargado de una connotación

²¹⁸ Albert O. Hirschman, *Interés privado y acción pública*. (México: FCE, 1986).

²¹⁹ Hirschman desarrolló su teoría orientada al mundo de la economía y los mercados, pero ha sido llevada al campo de la política y la sociología. Para Hirschman los consumidores y los miembros de las organizaciones pueden reaccionar de dos maneras frente a cambios en las condiciones de los productos (por ejemplo, una disminución de la calidad o un aumento del precio) o del trabajo (por ejemplo, un aumento de las horas). La primera alternativa es la “salida”, es decir, la pérdida del comprador o del empleado. Esta reacción, tradicionalmente analizada por la ciencia económica, lleva a la empresa a revisar los cambios para detener la sangría de clientes o trabajadores. Sin embargo, esta no es la única reacción posible ante los cambios. En efecto, la otra alternativa es la “voz”, es decir, quejarse. Muchas veces, los compradores o trabajadores insatisfechos se quejan pero no se van porque no tienen más remedio que quedarse (cuando se trata de un monopolio, por ejemplo). En otros casos, la gente se queja durante un tiempo y después se va si cree que su voz no está siendo oída. Esta misma lógica puede aplicarse a la dimensión política concibiendo a los gobiernos como oferentes de bienes públicos y soluciones políticas, y a los ciudadanos y grupos sociales como consumidores de los mismos.

negativa, pues el conflicto social parece inevitable dada la naturaleza humana, cobra mayor importancia en el contexto de una sociedad plural con una variedad de valores y percepciones, en ocasiones contrapuestas.

Para autores como Ralf Dahrendorf, el conflicto es un hecho social universal y necesario que se resuelve en el cambio social.²²⁰ La democracia es precisamente un mecanismo para el procesamiento adecuado del conflicto social y político, en concordancia y respeto de los derechos y libertades fundamentales.²²¹ Los sistemas democráticos ofrecen una serie de vías para la expresión y atención de demandas sociales que minimizan -pero no evitan- el conflicto suscitado. Finalmente la democracia es un sistema de procesamiento del conflicto social, no de su eliminación.

Una de las características de los movimientos sociales que nos interesa es cuando la movilización está asociada al conflicto social que se manifiesta como expresión de desconfianza hacia los mecanismos institucionales de la democracia para la atención de sus demandas. Esta desconfianza puede estar motivada por razones como la ineficacia del aparato público para la atención de las demandas sociales. Esta situación hace más propicio que el conflicto social se manifieste fuera de los cauces legales y en forma violenta, situación en la que cobra más fuerza un discurso legitimador que justifique la vía violenta como el único medio de presión efectivo.

²²⁰ Cfr. Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* (Stanford: Stanford University Press, 1959).

²²¹ Hablamos de una situación de conflicto social en contraposición a un problema concreto de seguridad pública. Una de las características que las diferencian es que un problema de conflicto social puede derivar paulatinamente en una situación de inseguridad.

6.4 Liderazgo y movimientos sociales

El liderazgo es fundamental en cualquier movimiento social en tanto cumple con la función de movilizar recursos, reconocer oportunidades, inspirar compromiso por parte de los seguidores y generar estrategias de acción. Siguiendo a Morris²²² y Staggenborg²²³ definimos a los líderes como “los tomadores de decisiones estratégicas que inspiran y organizan a otros a participar en determinado movimiento social.”²²⁴

Si bien la existencia de líderes es indispensable en la formación de cualquier movimiento social, el liderazgo no es algo que exista con características definidas. Cada tipo de liderazgo tiene un impacto diferente en los miembros del movimiento y en general en el rumbo que este tome; se trata de una característica personal y social sujeta a condicionantes, cuya naturaleza determina en buena medida -además de otros factores- el desarrollo y éxito de un movimiento social.²²⁵ La tradicional noción asumida por Michels²²⁶ que sugiere que los miembros de un movimiento delegan toda acción y estrategia a los líderes porque estos los representan y realizan labores que los seguidores de un movimiento no están dispuestos o no tienen la capacidad para realizar, ha sido rebatida por recientes estudios que anotan que el liderazgo social está condicionado por múltiples factores

²²² Aldon Morris. “Reflections on social movement theory: criticisms and proposals.” *Contemporary Sociology*, 29 (May 2000): 445-454.

²²³ Suzanne Staggenborg. *Social Movements*. (Oxford: Oxford University Press, 2008), 3

²²⁴ Pero, si bien un movimiento social necesita líderes para poder nacer y desarrollarse, esta es una condición necesaria pero no suficiente para explicar a los movimientos, su ruta de acción y su destino último. Un movimiento social para desarrollarse requiere, además de líderes con ciertas cualidades y características, de una serie de condiciones sociales, operativas y de coyuntura. Neil Smelser, *Theory of Collective Behavior*. (New York: Free Press, 1962), 42-46.

²²⁵ *Ibid*

²²⁶ En su tipología de dominaciones legítimas Max Weber asumía al liderazgo carismático como uno que supone que la lealtad y subordinación de los seguidores se debía a las características personales, incluso mesiánicas, del líder; pero no analizaba la manera como estas características influían la naturaleza de la organización o movimiento que lideraban.

y tiene un impacto cualitativa y cuantitativamente variable en los seguidores y en general en el movimiento social.²²⁷

Algunas premisas que surgen de estos estudios son:

- Los líderes operan en y son influidos por ciertas condiciones estructurales.
- Tanto las condiciones estructurales como los mismos líderes influyen en y son impactados por el movimiento social y el ambiente o contexto sociopolítico.
- Los líderes de un movimiento operan en distintos niveles y realizan usualmente diferentes funciones.
- Algunos líderes actúan genuinamente a favor de los objetivos e interés del movimiento social.
- Los líderes actúan ocasionalmente en su propio interés y sacrifican las metas del movimiento social.
- Diferentes estructuras organizacionales generan diferentes tipos de liderazgos.
- Diferentes tipos de líderes actúan en diferentes etapas del movimiento social y entran por momentos en conflicto unos con otros.

La formación y emergencia de líderes sociales está determinada en buena medida por la existencia de un trasfondo social específico, que influyen en la formación de las cualidades necesarias de liderazgo, en el interés personal por el liderazgo y en el desempeño propio del líder. Algunas de las características que prevalecen en los líderes es su extraacción de medios sociales de clase media y media-alta, especialmente con un relativo alto nivel de educación. Estos elementos favorecen la obtención de importantes recursos financieros y contactos sociales que son

²²⁷ Andrea Barker, "The problem of authority in radical movement groups: a case study of lesbian-feminist organization." en *Leaders and followers: challenges for the future*, editado por, Trudy Heller, Jon Van Til y Louis A. Zurcher, (Greenwich: JAI Press, 1986), 11-13.

clave en el desenvolvimiento de la causa social.²²⁸ El capital educativo parece ser fundamental si tomamos en cuenta su importancia en tareas estratégicas como la formulación de agendas, programas de acción, perfiles ideológicos, relación con los medios, así como dialogar adecuadamente con intermediarios y contrapartes.²²⁹ Si bien no todos los líderes presentan estas características, incluso aquellos provenientes de estratos socioeconómicos bajos y con niveles menores de educación formal requieren también disponer de un capital educativo en la forma de consejeros o asesores cercanos (*outsiders*) para realizar las labores antes mencionadas.²³⁰

Líderes con diferente formación y experiencia toman decisiones estratégicas y afectan de manera distinta la forma en la que se moldea el movimiento social. Líderes que se forman en contextos familiares o sociales cercanos adquieren una experiencia fundamental en la movilización social.²³¹ Estos liderazgos formados bajo contextos culturales y sociales de contestación y reclamo político tenderán a percibir los mecanismos institucionales como poco representativos y útiles, y abogarán por el uso de medios de presión política radicales.²³² Su lectura e interpretación política, aunado a otros factores contextuales, es clave en la ruta de acción de un movimiento social radical.

²²⁸ Suzanne Staggenborg, *Social Movements*. (Oxford: Oxford University Press, 2008). 7

²²⁹ Estudios recientes nos muestran que es cada vez más común que líderes sociales, incluso de movimientos sociales originados por clases populares o de grupos desprotegidos, tienden a presentar una formación universitaria en alguna de las áreas de las ciencias sociales. (Cfr. Maurice Pinard, y Richard Hamilton, "Intellectuals and the leadership of social movements: some comparative perspectives." (capítulo IV) en *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, editado por Louis Kriesberg, 73-107. (Greenwich: JAI Press, 1989).

²³⁰ La existencia de estos líderes de "afuera" pueden manifestarse como ventajas o desventajas: pueden llevar al centro de decisión estratégica ideas nuevas, contactos sociales valiosos y talento fresco, pero también pueden generar disputas ideológicas y ser vistos como agentes extraños al movimiento.

²³¹ Suzanne Staggenborg, *Social Movements*. (Oxford: Oxford University Press, 2008). 11

²³² Esto está relacionado en general con la cultura política de los líderes sociales. Definimos cultura política como el conjunto de valores, conductas, actitudes y normas prevalecientes en una comunidad política con respecto a los otros componentes del sistema político. La cultura política no es algo unitario u homogéneo en todos los sectores y grupos sociales. Esta varía dependiendo del nivel de educación, medio social, etc. (Cfr. Almond y Verba, *The civic*.

La emergencia, organización y derrotero de un movimiento social depende de una serie de factores como la existencia de oportunidades políticas, una base organizacional, la disponibilidad de recursos humanos y materiales, y problemas concretos que requieren la atención de las instancias públicas. Estos factores son un caldo de cultivo de movimientos sociales, pero no conllevan *per se* al surgimiento de estos. Es la emergencia de líderes lo que detona un movimiento social, pues difícilmente emerge sin cabeza; son los líderes quienes hacen que estas condiciones se traduzcan en movimientos sociales, mediante su interpretación de las oportunidades reales para la movilización social y su posterior éxito.²³³

El liderazgo que requiere toda movilización social no emerge de la nada. Cuando las condiciones están dadas para el surgimiento de un movimiento social el liderazgo emerge como una vía para la discusión de demandas, la construcción de significados sociales y la exploración organizada de las vías para la manifestación de estas demandas.²³⁴ En esta etapa inicial los líderes ofrecen propuestas de marcos organizativos y tácticas para que los seguidores potenciales del movimiento participen colectivamente en distintas etapas y labores del movimiento.

En la etapa posterior de la movilización social, los líderes continúan por lo general su labor de generación de estrategias y afirmación de objetivos, diseño organizacional del movimiento así como con la creación de vínculos entre sus miembros y con el exterior, como instancias gubernamentales, medios de comunicación y otros actores que potencialmente pueden apoyar el movimiento. Algunos autores han argumentado sobre la importancia de la formación de “equipos de liderazgo” en el desenvolvimiento efectivo de un movimiento. Estos equipos de líderes cuando están consolidados en su estructura interna y con

²³³ Jack Goldstone, “Toward a fourth generation of revolutionary theory”, *Annual Review of Political Science*, 4 (2001): 139-187.

²³⁴ Sonia Ospina, y Ellan Schall. “Perspectives on leadership: our approach to research and documentation for the leadership for a changing world”. <http://leadershipforchange.org>. (fecha de acceso 24/6/2009)

fuertes vínculos con las demás áreas y seguidores del movimiento -en contraposición a la existencia de un solo líder- aumentan la capacidad estratégica del movimiento y nutren favorablemente el proceso de toma de decisiones.²³⁵

En suma, la emergencia, organización y éxito o fracaso de un movimiento social depende de una diversidad de factores entre los que destaca la constitución y consolidación de un liderazgo al interior del movimiento que efectivamente promueva la cohesión, organización, y capacidad estratégica del movimiento. La opción de lucha de un movimiento social por medios radicales depende de varios factores. En cuanto al liderazgo refiere, influye la lectura política de los líderes sobre la forma en que perciben a los medios radicales o violentos como los más viables (o los únicos) para la consecución de los objetivos. En última instancia, el contexto social en que se forman los líderes influye en las características tanto de su liderazgo personal como de su lectura política y de sus decisiones estratégicas.

6.5 Autoridad, Liderazgo y democracia

Una forma de conceptualizar y ubicar la importancia del liderazgo social en el contexto de una democracia es analizándolo en su relación con el concepto de autoridad. Ambos términos -autoridad y liderazgo- están relacionados con el ejercicio del poder, aun cuando su naturaleza es distinta. Si bien existen distintas acepciones, el término autoridad está relacionado con la existencia de un ordenamiento institucional legítimo y

²³⁵ Marshall Ganz. "Resources and resourcefulness: strategic capacity in the unionization of California agriculture: 1959-1966." *American Journal of Sociology*, 105 (January 2000): 1003-1062.

con una cierta estructura jerárquica en la que se desenvuelve.²³⁶ Podemos decir que la autoridad es un concepto de poder formal inmerso en determinado contexto institucional. Así, en tanto que la autoridad esté inmersa en un arreglo institucional *legítimo*, descansará en un marco legal estable propio de los regímenes democráticos consolidados y gobernables. De esta forma la autoridad se diferencia de conceptos como coerción y liderazgo en tanto está imbuida de la legitimidad propia de los ordenamientos democráticos.²³⁷ La relación de autoridad es una relación de órdenes y obediencia en la que existe la obligación de unos de mandar y la obligación de otros de obedecer. Esta noción descansa en la propuesta weberiana sobre las distintas formas de dominación legítima.²³⁸ De esta manera, la autoridad no tiene en principio por qué ser persuasiva, sino que da órdenes que espera se cumplan. Los lazos políticos y sociales que implica la autoridad son siempre jerárquicos. No descansa en argumentos razonados ni compartidos, sino en una estructura cuya razón y legitimidad es reconocida tanto por los que mandan como por lo que obedecen y donde cada parte tiene un lugar definido jerárquicamente.²³⁹

Esta conceptualización de la autoridad la afirma como una forma *institucionalizada* de ejercicio del poder. Esto es particularmente importante en la consecución de la gobernabilidad democrática, ya que la existencia de autoridades respetadas implica deberes claramente instituidos que hacen que el comportamiento político y social sea previsible. En suma, podemos decir que la autoridad es un poder institucional (siguiendo a

²³⁶ Gina Zabudovsky, *Sociología y política. El debate clásico y contemporáneo*. (México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1995), 17

²³⁷ *Ibid.*, 18

²³⁸ Max Weber, *Economía y sociedad*. (México: FCE, 1974); Robert Bierstedt, "The problem of authority," (capítulo III) en *Freedom and control in modern society*, editado por Morroe Berger y Theodore Abel, 67-81. (Nueva York: Octagon Books, 1964).

²³⁹ Dennis Wrong, *Power: its forms, bases and uses*. (New Brunswick: Transaction Publishers, 1980).

Bierstedt) y legítimo (siguiendo a Weber) en el que por su naturaleza existe una cierta distancia formal entre el que manda y el que obedece.²⁴⁰

La sujeción a la autoridad en una democracia implica necesariamente un fortalecimiento de la libertad en tanto ingrediente indispensable de todo régimen democrático.²⁴¹ Para varios autores -como Winch y Sartori- la libertad plena sólo tiene sentido en el contexto de la existencia de la autoridad como tal y no mediante la supresión de esta. Para estos autores la libertad (de elección) sólo tiene sentido y encuentra asidero mediante la existencia de órdenes y reglas.²⁴² En palabras de Sartori:

... la libertad verdadera acepta la autoridad de la misma forma que la autoridad verdadera reconoce la libertad. La libertad que no reconoce la autoridad es una libertad arbitraria, *licencia no libertas*. Viceversa, la autoridad que no reconoce la libertad es autoritarismo... la democracia necesita la autoridad y no es, sin embargo, autoritaria. Cuando examinamos al autoritarismo desde la óptica de la libertad, se deduce claramente que el autoritarismo niega la autoridad (puesto que la autoridad define la libertad). Del mismo modo, puede decirse que cuanto más autoritario es un régimen, menos descansa en la autoridad.²⁴³

Afirma Sartori que una consecuencia de esto es que en una democracia la conquista del poder es la conquista de la autoridad (se sustituyen a los "poseedores de poder" por "poseedores de autoridad").²⁴⁴ Este punto es importante porque si la autoridad implica la obediencia a determinado ordenamiento y mandato sustentados en la legitimidad democrática²⁴⁵, una consecuencia de ello es que toda crisis de autoridad implica una crisis de legitimidad democrática. El liderazgo, al referirse en

²⁴⁰ Gina Zabudovsky, *Sociología y política. El debate clásico y contemporáneo*. (México: UNAM Miguel Ángel Porrúa, 1995), 19

²⁴¹ Peter Winch, "La autoridad" en *Filosofía política, Breviarios*. (México: FCE, 1987), 155-159

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*. (México: Alianza Universidad, 1989), 236.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ De ahí que para Sartori el autoritarismo es un ordenamiento en el que es difícil que la libertad exista. *Ibid.*, 239.

especial a la existencia de una serie de atributos personales en virtud de los cuales se ejerce poder o influencia, casi por definición está lejos de los atributos institucionales en los que está inmersa la autoridad.

A diferencia de la autoridad, que exige que se cumplan sus órdenes con base en un fundamento legítimo y en determinado orden jerárquico, el líder solo puede esperar que lo sigan, con dependencia de sus cualidades personales y de la naturaleza de la coyuntura. Mientras la relación de autoridad es de *subordinación jerárquica*, la del liderazgo es la de *sumisión personalizada*.²⁴⁶ Estos atributos del líder en principio generan cierta contradicción con la forma como se ejerce el poder en una democracia. No obstante, el surgimiento de liderazgos -con distintos orígenes, matices e intensidades- es inevitable en todo ordenamiento social, por lo tanto la misma democracia debe contar con mecanismos para facilitar su emergencia y procesamiento en el mismo contexto institucional que la democracia ofrece.

Una forma de resolverlo es asumir de manera distinta la noción de liderazgo. Autores como McFarland²⁴⁷ y Seligman conciben al liderazgo no únicamente en función de los atributos personales del individuo, sino que afirman que este también es resultado de la interacción social, de los roles que desempeñan determinados individuos y de la naturaleza de las expectativas, tanto de líderes como de seguidores. En este sentido, en regímenes democráticos institucionalmente consolidados no se cancelan los liderazgos, sino que estos se manifiestan de manera más compleja. Para desarrollarse, los líderes deben mantener el equilibrio en la relación con sus seguidores, con miembros de otras organizaciones políticas y sociales y con integrantes de la clase política gobernante.²⁴⁸ Esto, porque un marco institucional ofrece posibilidades y oportunidades pero también límites al

²⁴⁶ Cfr. Zabludovsky, *Sociología*, 24.

²⁴⁷ McFarland, Andrew. *Power and leadership in pluralistic systems*. (Palo Alto: Stanford University Press, 1969).

²⁴⁸ *Ibid.*, 219

surgimiento y desarrollo de liderazgos. En un esquema de alta institucionalización democrática es difícil que surja y se consolide la figura del líder social radical o revolucionario; por el contrario, los liderazgos que se pueden consolidar resultan en un liderazgo “ejecutivo”, producto de la interacción social, pero adaptado a las reglas formales (instituciones) del juego político.²⁴⁹

Consideramos -siguiendo a Weber- que la práctica democrática debe circunscribirse a las formas institucionales de la dominación legal-racional.²⁵⁰ Dado que en este contexto la democracia debe ser, entre otras cosas, un mecanismo para elegir a los mejores conductores políticos, más

²⁴⁹ Esto va en contra de la noción clásica de Robert Michels que afirma que es difícil, si no imposible, que los líderes surgidos de la masa continúen siendo líderes representativos una vez que acuden a posiciones de élite. Para Michels cuando los líderes ingresan a la élite en el poder, sus acciones y objetivos responden a sus propios intereses dentro de la nueva estructura de la que son parte. En esta concepción, los líderes gozan en la realidad de gran independencia de las masas, que al no poder intervenir directamente en la resolución de los problemas genera el principio del fin de la práctica democrática. Para Michels en una democracia las masas tienen como único derecho el de periódicamente elegir a sus “amos”.

²⁵⁰ Weber distingue tres tipos de dominación que se legitiman: la racional, la tradicional, y la carismática. La dominación racional o legal con administración burocrática, es legitimada por el derecho que le atribuye un pacto, puede estatuirse de una forma racional con arreglo a fines o a valores racionales. Un ejemplo es un gobernador, el gobernador ejerce un dominio pero a su vez ese dominio está atado a una obediencia que él debe a lo estatuido y que le otorga el derecho a dominar. Weber afirma que esta obediencia es hacia un orden impersonal, las leyes la legitiman: el deber de funciones, la atribución de poderes se maneja en una jerarquía administrativa que es ordenada por las autoridades. Este cuadro serviría para mantener la dominación, por tanto, el cuadro administrativo será burocrático. de esta forma se moverá la dominación -como ejemplo podemos tener a la vigilancia por los oficiales- el cuadro burocrático tratará de ser lo más racional posible en su forma de dominación. Robert Michels. *Los partidos políticos*. (Buenos Aires: Amorrortu, 1979). La dominación tradicional se ejecuta y se legitima porque su sentido y la forma de relación tiene sus bases en las costumbres que son heredadas, puede atribuirse el nombre de “señor” al dominador, el cuadro administrativo ya no lo componen funcionarios acordes a un estamento sino servidores, los dominados ya no lo son por una asociación, sino súbditos que funcionan como compañeros tradicionales, el cuadro administrativo ya no vela por el deber de algo estatuido, sino por la fidelidad. El mandato es legal cuando el contenido es de carácter tradicional, y el cuadro es de linaje y por lazos de piedad. La dominación carismática tiene como presente al dominante que es virtuoso por sus fuerzas sobrenaturales o extracotidiano, podemos tener a caudillos militares, brujos, etcétera. La validez que se le da a ese carisma por el que se produce la dominación decae en el reconocimiento, el héroe, la relevancia de un jefe. Ese reconocimiento es distinto a la denominada legitimidad, el reconocimiento pasa por una cuestión netamente personal y de emotividad. El cuadro administrativo es elegido por cualidades de carisma, la comunicación que se da es de amor y camarería, la creación y las revelaciones le dan fuerza a esta dominación. También se distingue de la cotidianidad, es extraña a toda regla, lo que reconoce es el carisma de la persona que hace ejecutar una orden, y es este mismo carisma quien le da duración a la dominación. Como vemos, hasta ahora estamos hablando de un carisma puro, donde en una sociedad tradicional puede resultar revolucionario, donde la conducta llevada por una sociedad puede cambiar su curso por este tipo de orientación. Max Weber, *Economía y sociedad*. (México: FCE, 1974).

allá de sus características mesiánicas, el surgimiento de liderazgos debe adecuarse a esta lógica.²⁵¹ Para este autor la democracia plebiscitaria no es más que una forma de dominación carismática disfrazada bajo los principios “democráticos” del referéndum en los que el líder (demagogo) domina en función de su independencia y de la lealtad de sus seguidores, en tanto su persona como tal.²⁵²

Siguiendo esta línea, Schumpeter²⁵³ considera que la democracia electoral es un mecanismo para que individuos y grupos sociales con distintas nociones de lo que es el “bien común” elijan a quienes deberán gobernar. Así, para Schumpeter el principio vital de la democracia es el de servir como arena para que las élites compitan por el voto y donde la construcción de liderazgos electoralmente exitosos es clave para entender el mecanismo de funcionamiento de la democracia.²⁵⁴ En todo este proceso, la formación de liderazgos y su éxito está en buena medida determinado por las características “de carisma y caudillaje” de los líderes.²⁵⁵

No obstante, tanto para Weber como para Schumpeter (aunque no de forma explícita en este último), la existencia de líderes fuertes y genuinos se debe circunscribir en un ordenamiento democrático institucionalizado. Como mencionamos, este ordenamiento genera una serie de limitaciones pero también de oportunidades para la consolidación de determinados tipos de liderazgos, y ello tiene toda una serie de consecuencias para la relación de estos con los movimientos o grupos que les dan origen.

²⁵¹ Una de las mayores preocupaciones de Weber era como hacer de la democracia en un ordenamiento legal-racional un mecanismo efectivo para hacer que los políticos (los que viven para la política) fueran los reales tomadores de decisiones en contraparte del asenso de la burocracia (los que viven de la política). Max Weber, *Escritos políticos*. (México: Folios, 1982).

²⁵² Wolfgang Mommsen, *Max Weber: sociedad, política e historia*. (Buenos Aires: Alfa, 1981).

²⁵³ Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*. (Barcelona: Folio, 1984).

²⁵⁴ *Ibid.*, 14. Schumpeter, como Weber, considera que nociones como “voluntad del pueblo” o “gobernar para el pueblo” no tienen mucho sentido en la realidad (tienen un sentido simbólico, pero no realista ni analítico). No existe una sola noción de “bien común” sino que distintos grupos e individuos tienen su propia noción y consecuentemente sólo tienen posibilidades de ser de un programa de gobierno cuando se incorporan a un programa electoral de un líder.

²⁵⁵ *Ibid.*

En contextos de alta institucionalidad democrática es el símbolo de la *autoridad* la que tiende a dominar como figura jerárquica, por encima de los liderazgos *per se*. Esto significa que los liderazgos, originándose y siendo parte de un entramado social y político complejo deben, para tener éxito, establecer relaciones sólidas tanto con sus seguidores como con el entorno (otros partidos y organizaciones, medios de comunicación, autoridades públicas, etc.), al tiempo que su dinámica y naturaleza tome en cierto sentido a la autoridad formal. Esto es, los liderazgos en una democracia institucionaliza -con independencia de sus características- deben ajustarse tanto en su relación con el medio como con sus seguidores y núcleo social base; los líderes cuyo poder esté fundado *únicamente* en una serie de características personales tendrán menores posibilidades de éxito. Por el contrario, la existencia de liderazgos exitosos a lo largo del tiempo y fundados especialmente en una serie de características personales (dominación carismática a la Weber) puede ser un síntoma de mala salud de las instituciones de la democracia.

En una democracia consolidada es costoso (en términos de la relación costo-beneficio) para los movimientos sociales y sus liderazgos actuar fuera de la dimensión institucional, por ello tienden a adecuar su acción y agenda al marco institucional, dadas sus mayores ventajas de éxito.²⁵⁶ En ellas los actores sociales y políticos tienden a institucionalizarse democráticamente al interior -esto es, mediante la consolidación de la figura de autoridad- como respuesta al entorno y su estructura de oportunidades y riesgos.²⁵⁷

Esta adecuación es fundamental en el surgimiento y desarrollo tanto de líderes como de movimientos sociales. En el contexto de un régimen político democrático de baja calidad los movimientos sociales tienden a forjar una especie de liderazgo carismático, dada la carencia de incentivos

²⁵⁶ Finalmente, la vía democrática es aceptada como la única por los actores sociales y políticos fundamentales cuando no existe otro mejor camino alternativo para encauzar y administrar la lucha política (Véase siguiente cita).

²⁵⁷ Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*. (México: Ediciones Cepcom, 2005). 36-40.

para la existencia de liderazgos con atributos cercanos a la figura de *autoridad*. Es en estos esquemas que la “ley de hierro de la oligarquía de Michels” parece tener más posibilidades de cumplirse.²⁵⁸

Lo anterior no desdeña la importancia de los liderazgos sociales como potenciales agentes de cambio social y político.²⁵⁹ Al contrario, estos tienen en principio una importante carga de legitimidad al representar demandas sociales insatisfechas que pueden traducirse en una notable capacidad de convocatoria, muy por encima incluso de poderes institucionales. Además, pueden representar a grupos o sectores sociales marginados no incluidos en el espectro institucional y sus alcances. Estos movimientos y sus liderazgos representan precisamente una respuesta a la ausencia de canales institucionales democráticos, débiles o inoperantes en el mejor de los casos. En este sentido quizá el meollo está en la *legitimidad* de la autoridad versus la *legitimidad* del liderazgo social. En una situación de alta calidad institucional la legitimidad de la autoridad es elevada, lo que promueve que ésta tenga un *status* social elevado. Nos dice Dorna: “todo poder aspira a la legitimidad, el orden establecido desea ser reconocido y aceptado por el pueblo, aunque el acuerdo o la crítica no son indispensables para definir la legitimidad de las decisiones del Gobierno.

²⁵⁸ La ley de hierro de la oligarquía de Michels afirma que “tanto en autoeracia como en democracia siempre gobernará una minoría”. Todo grupo social comienza con un líder guiado en principio por la masa. Más adelante, sin embargo, la élite buscará perpetuarse como tal a cualquier precio. Las organizaciones pasan de ser un medio para alcanzar determinados objetivos socioeconómicos, a ser un fin en sí mismas (desplazamiento de objetivos). La Ley de hierro de la oligarquía” se basa en tres argumentos:

- 1) cuanto más grandes se hacen las organizaciones, más se burocratizan, ya que, por una parte, se especializan; y, por otra, deben tomar decisiones cada vez más complejas y de una forma más rápida. Aquellos individuos que conocen cómo tratar los temas complejos con los que se enfrenta la organización se van volviendo imprescindibles, formando la élite.
- 2) se desarrolla una dicotomía entre *eficiencia* y *democracia interna*; de modo que para que la organización sea eficiente necesita un liderazgo fuerte, en detrimento de una menor democracia interna.
- 3) la propia psicología de las masas hace deseable el liderazgo. Su única función sería, pues, la de escoger de vez en cuando a sus líderes. *Cfr.* Michels. *Los partidos*.

²⁵⁹ Por lo demás, la existencia de liderazgos carismáticos está relacionada con la demanda social de líderes que les den esperanza. El surgimiento de liderazgos de este tipo parecen resurgir como “consecuencia de la implantación hegemónica de un modelo político neoliberal y una política de mundialización económica, los pueblos se encuentran ante una avalancha de contradicciones, ambigüedades y desilusiones que las instituciones y las clases políticas son incapaces de resolver”. Ver Alexandre Dorna. *Crisis de la democracia y liderazgo carismático* (México: Coyoacán, 2003), 21-22.

De hecho, una crisis de legitimidad se produce cuando, en el ejercicio regular de la autoridad, el principio de lealtad comienza a perder su valor de exigencia imperativa. De hecho, los vínculos de adhesión y confianza que se hacen o se rompen entre los gobernados y los gobernantes, determinan la naturaleza de la legitimidad, y la presencia o la ausencia de un poder reconocido".²⁶⁰

6.6 Los movimientos sociales y su impacto en la formación de liderazgos

Los movimientos sociales se muestran como las arenas primordiales en las que los líderes sociales se desenvuelven. La movilización social no es en términos estrictos la cuna de líderes sociales, sino que sirve como el medio en el que estos liderazgos se potencializan, se desarrollan y se moldean, y finalmente sobreviven o sucumben. Como vimos, la formación de liderazgos está en relación directa con trasfondos sociales y familiares. Esto no quiere decir que la naturaleza de la movilización social no tenga influencia en el desarrollo de liderazgos. Sin embargo, más que crear líderes, los movimientos sociales afinan y desarrollan las potencialidades de liderazgos ya existentes, al tiempo que pueden generar un espacio de reconocimiento social a estos.

Goodwin y Jasper, y Goldstone sugieren que el tipo de movimiento y su evolución afectan el desarrollo de liderazgos y la forma cómo actúan en el proceso de toma decisiones y en otras labores: el alcance, tamaño y orientación de un movimiento social en un contexto político y social específico depende de ello.²⁶¹ Estos factores crean los distintos márgenes bajo los que una movilización social puede actuar y por lo tanto afectan

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ Jack Goldstone, "Toward a fourth generation of revolutionary theory," *Annual Review of Political Science*, 4 (2001): 139-187 y Jeff Goodwin y James Jasper, "Caught in a winding snarling vine: the structural bias of political process theory," *Sociological Forum*, 14 (March 1999): 27-54.

directamente el abanico de opciones estratégicas disponibles para los líderes. Esto actúa como un reto para ellos en tanto deben usar efectiva y eficientemente las opciones presentadas, así como buscar nuevas vías de acción en caso de que las que se presenten sean limitadas o poco efectivas conforme el movimiento evoluciona ante un contexto cambiante.

Estos condicionantes influyen en la forma como se manifiesta el liderazgo, que puede ser de tipo carismático, ideológico o pragmático.²⁶² El primero retoma la nociones de Max Weber y se refiere al líder que tiene su principal capital en sus características personales (el caudillo es el ejemplo arquetípico), que generan un vínculo de empatía y lealtad en otros; el ideológico tiene su centro en la existencia de un programa y discurso ideológico, el cual encarna un liderazgo determinado; y el pragmático lo encarna aquel líder que en determinada situación y/o coyuntura resuelve problemas y enfrenta obstáculos de manera efectiva, y donde su liderazgo es reconocido por los resultados concretos obtenidos en situaciones específicas.²⁶³

Estos tipos de liderazgo no son excluyentes y no están sólo influidos por la naturaleza del movimiento social sino, como argumentamos, están también determinados en alguna medida por el trasfondo social en el que se forman. En el caso de movimientos sociales radicales pueden existir diferentes tipos de líderes. En el caso de los movimientos registrados en México prevalece el liderazgo carismático e ideológico, dada la naturaleza de las demandas sociales, el grupo o sector que cobija y nutre al movimiento, así como el contexto social en el que se forman los líderes.²⁶⁴

²⁶² Cfr. John Wilson. *Introduction to Social Movements*. (New York: Basic Books, 1973).

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Por ejemplo, los movimientos sociales asociados a una interpretación marxista, el peso ideológico influye favorablemente en la existencia de liderazgos de tipo ideológico y carismático. Sobre esto véase: Sergio Zermeno, *Movimientos sociales e identidades colectivas: México en la década de los noventa*. (México: La Jornada/CHIH-UNAM, 1997).

6.7 Relación del gobierno con los movimientos sociales

Son varios los factores que influyen en el hecho de que un movimiento social opte por el camino radical, al margen de las instituciones. Además de los que tiene que ver con la formación particular de liderazgos y su percepción sobre la movilización y el conflicto social, factores como el contexto político, esto es la naturaleza del sistema político y el particular diseño institucional, generan incentivos positivos o negativos en la opción de movimientos sociales por la protesta popular violenta.²⁶⁵

Ante la emergencia de movimientos sociales, la relación del gobierno y sus agencias con sus liderazgos, y por lo tanto con el conflicto social y/o político, es de vital importancia para mantener los niveles de gobernabilidad así como el carácter democrático de la misma. Como mencionamos, la existencia de movimientos sociales -y por lo tanto de algún grado de conflicto- en una democracia es parte del proceso normal de cambio y avance social y político. Sin embargo, uno de los objetivos de cualquier gobierno en aras de la gobernabilidad, es relacionarse de manera estable con los distintos movimientos mediante la atención y procesamiento adecuado de sus demandas. Más aún, es importante evitar que un movimiento social opte por una vía violenta -que genere una escalada en el conflicto.

6.8 Racionalidad y acción colectiva

Otra manera de explicar la naturaleza de los liderazgos sociales y la organización social de movilizaciones es la que ha ofrecido la Teoría de la Elección Racional. Esta teoría explica la movilización social como una

²⁶⁵ Sidney Tarrow, *Power in Movement: Collective Action, Social Movements and Politics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), 48-49.

acción colectiva de individuos motivados por una estrategia de maximización de utilidad, bajo el supuesto de que la acción racional de los individuos tiene preferencias jerarquizadas y simétricas que intentan precisamente maximizar su utilidad.

Fue Mancur Olson quien en su clásico trabajo sobre la lógica de la acción colectiva desafió la noción tradicional que se tenía sobre el comportamiento de los miembros de un grupo o movimiento social. Para Olson²⁶⁶ los individuos que son parte de un grupo con intereses comunes *no* actuarán de manera colectiva para la consecución de estos objetivos comunes²⁶⁷ De acuerdo con Olson la consecución de objetivos colectivos implica un costo para cada uno de los miembros del grupo o movimiento y estos tenderán a actuar racionalmente como "gorriones" (*free riders*) y tratarán de que otro(s) asuma(n) el costo de las iniciativas de beneficio social. De esta manera la acción colectiva necesita para existir que se concreten una serie de *incentivos selectivos*. La movilización colectiva se producirá cuando exista un mecanismo que incentive la participación en la forma de beneficios selectivos, *privados*, para quienes lo hagan²⁶⁸, además de la esperanza de obtener el objetivo compartido por todo el colectivo con dicha movilización (un bien *público* que beneficia a todos los miembros del colectivo, independientemente de que participen o no en la acción para su consecución). Si se espera que se produzca la afiliación o que la organización se mantenga en función de la simple voluntad de participar, sin la existencia de estos incentivos, es probable que la afiliación y la participación sean muy débiles. En el mundo real la mayoría de las

²⁶⁶ Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. (México: Limusa, 1992) 18-19

²⁶⁷ Este objetivo común tiene características similares a las de un bien público, es decir de no exclusividad y no rivalidad entre los miembros del grupo u organización. *Ibid.*, 23-24.

²⁶⁸ Un buen ejemplo de esto son los incentivos que ponen los sindicatos. Para la participación sindical será mayor si los sindicatos ofrecen servicios específicos para los afiliados o si sólo éstos se benefician de la negociación colectiva. Agremiarse a un sindicato puede ser poco atractivo, sobre todo si los resultados de la negociación colectiva benefician a todos los trabajadores, independientemente de su participación; pero si la afiliación conlleva beneficios específicos (seguros profesionales, acceso a una cooperativa de viviendas o cualquier otro tipo de servicio adicional) es más probable la participación.

organizaciones formales cuentan con este tipo de incentivos que promueven la participación de los integrantes de la organización y disminuyen la existencia de “gorriones” o “polizones”.

En suma, mediante la generación de incentivos selectivos los líderes resuelven problemas de coordinación, que surgen cuando individuos que desean un resultado, efecto u objeto común se enfrentan a distintas maneras de conseguirlo.²⁶⁹ Para resolver esto, los líderes pueden surgir de manera espontánea y altruista, o bien ser “creados” por los miembros del grupo u organización mediante reglas, normas jurídicas, etc.

En este modelo los líderes pueden funcionar de diversas maneras:

- Como anunciadores de puntos focales, que les permitan definir un modo a seguir que resulte en la realización del objetivo común.²⁷⁰
- Como mediadores entre los integrantes del grupo para evaluar la mejor forma de conseguir el bien común, así como para definir las formas de participación que promuevan una asignación más eficiente en la distribución del bien.²⁷¹

Más allá del tamaño de las organizaciones, en el caso de una movilización social de gran envergadura el modelo de acción colectiva descrito debe funcionar con algunos matices, especialmente en lo relativo a la forma como una movilización da comienzo. Por ejemplo, supongamos que en un país existe un régimen autoritario y represivo, y la mayor parte de los ciudadanos se sienten agraviados y desean protestar públicamente contra el régimen. Pero quizá la experiencia y la intuición les dicen que si se

²⁶⁹ Si los individuos tienen preferencias idénticas estamos ante un problema *puro* de coordinación, pero si no son completamente idénticas el asunto se complica, lo que genera un problema *impuro* de coordinación. Este último es el problema de coordinación más común en movimientos sociales o grupos políticos, como por ejemplo como distribuir entre sus miembros recursos materiales, tierra, ingresos fiscales, etc.

²⁷⁰ Cfr. Thomas Schelling, *La estrategia del conflicto*. (México: FCE, 1989), 144

²⁷¹ Cfr. Roger Myerson, “Bayesian equilibrium and incentive-compatibility: an introduction.” (capítulo VIII) en *Social goals and social organization*, editado por Elisha Pazner, Leonid Hurwicz, David Schmeidler, Hugo Sonnenschein, 229-260. (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

movilizan sólo algunas personas, serán duramente reprimidas. Entonces, para el éxito de cualquier posible movilización de protesta se requiere de un número grande de manifestantes que salgan a la calle. Entre más personas se manifiestan, más costosa sería la represión del gobierno. El problema es que si todos los ciudadanos se comportan como individuos racionales, cada uno anticipará que los primeros en manifestarse tendrán un alto costo y que por tanto lo mejor es permanecer a la espera hasta que sean muchos quienes protesten públicamente. El resultado lógico de esto sería que nadie saldría a la calle a protestar y que la movilización no se llevaría a cabo.

Para que se de ese primer movimiento de ciudadanos que “desencadene” o prenda la mecha de la participación en masa de todos los demás ciudadanos deben existir en los potenciales manifestantes una serie de motivaciones o incentivos selectivos. Si las primeras personas (los líderes) que se movilizan van a alcanzar un prestigio social o moral muy alto, puede haber algunas personas a las que la idea de estar entre los primeros les parezca muy atractiva, aunque sea corriendo un alto riesgo. En otros casos puede tratarse de recompensas materiales, como por ejemplo la posibilidad de que ante un cambio de régimen producto de la movilización social, los líderes terminen obteniendo una cuota de capital político que les permita alcanzar posiciones sociales y materiales ventajosas. Esto es, para el caso de movilizaciones sociales mayores debemos incorporar al análisis la existencia de incentivos selectivos en un sentido mayor a como lo proponía originalmente Olson. Como menciona Paramio, una de las consecuencias de esto en términos de liderazgo -que se debe asumir para fines explicativos- es que no todos los individuos tienen las mismas funciones de utilidad, que algunos ven un incentivo donde otros ven una situación demasiado riesgosa. El surgimiento de líderes se da con personas

que -entre otras cosas- ven oportunidades de obtención de recompensas morales y/o sociales, de acumulación de capital político, etc.²⁷²

Esta lógica de la acción colectiva asume que es más fácil generar incentivos selectivos cuando se trata de grupos pequeños que en organizaciones y movimientos de gran tamaño, dado que en los pequeños es más costosa la no participación (es más visible y castigable), además de que en caso de participar por la obtención de un bien colectivo la utilidad obtenida es mayor en términos proporcionales.²⁷³ Con los grandes movimientos sociales de protesta ocurre lo contrario, por lo que en estos casos la acción colectiva es más difícil de llevar a buen puerto, a menos que existan líderes con la capacidad para generar incentivos efectivos a la participación. Además de esto, la existencia de un determinado contexto puede ser favorable a la movilización social de masas al disminuir los costos de su desempeño, como por ejemplo débiles medios institucionales de canalización de demandas sociales y tolerancia de la autoridad a la movilización social.

6.9 Liderazgo y problemas de coordinación “derivados”

Podemos asumir que bajo el enfoque racionalista de la acción colectiva los líderes actúan porque ven incentivos selectivos políticos y/o morales que no son proporcionados de manera específica y que dependen de la coyuntura política, valores y cultura política predominantes, entre muchos otros factores. No siempre es fácil determinar el impacto de tales factores en el surgimiento de líderes: sin embargo, queda claro que los líderes son talentosos perceptores de oportunidades que les generan provecho personal.

²⁷² Cfr. Ludolfo Paramio, “La globalización y el malestar en la democracia”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 20 (Diciembre 2002), 20.

²⁷³ Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. (México: Limusa, 1992), 32-34

A la inversa, para fines de la consecución de objetivos de un movimiento integrado por individuos racionales ¿cuál es el papel que desempeñan los líderes?

De acuerdo al modelo de acción colectiva los líderes *son necesarios para proveer de incentivos selectivos a los miembros de la organización o movimiento*. Más allá de la importancia de ello, de manera general, los líderes *son fundamentales como proveedores de soluciones a los problemas de coordinación que todo grupo o movimiento social enfrenta*. Calvert²⁷⁴ argumenta que la capacidad de los líderes para consolidarse como tales depende en especial de este talento necesario para coordinar en situaciones que van más allá de la procuración de incentivos selectivos, los cuales resultan insuficientes en algunas situaciones. Para Calvert la acción colectiva es sólo una variante de lo que podemos llamar dilema social; frente a él pueden existir dos tipos de problemas de coordinación: los principales y derivados. Es precisamente el surgimiento de problemas de coordinación derivados los que en muchas ocasiones hacen que la mera existencia de incentivos selectivos sea insuficiente para promover la participación de los miembros de un movimiento en la consecución de objetivos comunes.²⁷⁵

Un problema de coordinación derivado resulta de la existencia -en términos de la teoría correspondiente- de juegos que se repiten y en los cuales resulta complicada la búsqueda de equilibrios entre los jugadores que promuevan la participación para la obtención del bien colectivo. Una manera de resolver este problema derivado es la búsqueda y generación de normas que permitan la elección de equilibrios en juegos repetidos.

En los movimientos sociales los líderes son los agentes necesarios para resolver estos problemas: intervienen en el proceso de generación de normas, cómo estas se interpretan, cuál es la cooperación esperada de cada

²⁷⁴ Randall Calvert. "Leadership and its basis in problems of social coordination." *International Political Science Review*, 1 (January 1992): 8

²⁷⁵ *Ibid.*, 9

uno de los miembros, así como los castigos impuestos a aquellos que no cooperan.²⁷⁶ Como consecuencia, el valor del liderazgo está determinado en este esquema teórico en cómo se ejerce, así como en la naturaleza de los problemas de coordinación a resolver. Una de las características que presenta este modelo es que los líderes tienen muchas oportunidades de aprovecharse de su posición para favorecer sus propios intereses. Pueden influir sobre la determinación del bien colectivo, las reglas de participación, etc., pero esta tendencia sólo tendrá éxito para los líderes en tanto sea costoso su remplazo.

En suma, podemos afirmar que bajo el supuesto de la racionalidad de los individuos que los lleva a la acción colectiva en la búsqueda de un bien colectivo, la existencia de movimientos sociales está determinada por un lado por la presencia de condiciones que hagan menos costosa la movilización social (o más costoso mantener una posición de indolencia), como son malos gobiernos, autoritarismo, violaciones a los derechos humanos, un mal desempeño de la economía, etc. y/o una situación en la que no existen mecanismos públicos efectivos para el castigo de la movilización social de protesta y otros factores. En el mismo sentido, la presencia de líderes sólidos y capaces de dirigir movimientos sociales hacia la consecución de los objetivos comunes dependerá en principio de su talento para generar incentivos selectivos efectivos que promuevan la participación de los integrantes del movimiento, además de ser mediadores y coordinadores efectivos que resuelvan los problemas propios de la coordinación que surjan.

²⁷⁶ *Ibid.*, 15

6.10 El caso de México: conclusiones y recomendaciones

El sistema político mexicano continúa inmerso en un difícil proceso de consolidación de su democracia; en un proceso de afianzamiento inacabado, de tal manera que los distintos actores no cuentan aún con un marco institucional referencial acabado, que influya de manera definitiva en la modelación de su desempeño y guíe su acción política²⁷⁷. Estos proceden de acuerdo a su propia interpretación sobre los márgenes establecidos. En este caso, el arreglo político-institucional no coincide con la realidad del contexto político o social; este se muestra obsoleto e incluso puede promover incentivos negativos que incidan en que algunos actores tiendan a conducirse al margen de la ley.²⁷⁸ Podemos decir en términos de acción colectiva que el contexto institucional ha generado incentivos negativos que han propiciado el surgimiento de movilizaciones sociales -incluso de tamaño reducido-, fundamentalmente porque la capacidad institucional de respuesta es insuficiente.

Una consecuencia de todo lo anterior es que han surgido movimientos sociales que demandan solución a problemas añejos de pobreza, desigualdad, nula o deficiente dotación de servicios públicos y en general demandas sociales históricas no satisfechas. Dichos movimientos consideran como alternativa la vía de la protesta social al percibir inoperativo el marco institucional. Es particularmente el caso de la lucha electoral.

Por otro lado, el arreglo institucional vigente no está acorde con una visión que perciba a los movimientos sociales como un componente

²⁷⁷ Los actores políticos no se han puesto de acuerdo o están en vías de pactar el proceso de afianzamiento de reglas democráticas como medio de convivencia política que asegure la integridad de todas las fuerzas. Por lo general, en esta etapa del proceso la democracia es deseable por los distintos actores, no tanto por sus atributos como forma de gobierno o su marco de libertad política e igualdad, sino como un medio inmediato para garantizar su supervivencia e integridad política (para más referencia véase la siguiente cita).

²⁷⁸ *Cfr.* Morlino. *Democracias*. 17-19.

necesario de la democracia. Por el contrario, la clase política gobernante tiende a concebir los movimientos sociales como producto de líderes corruptos que sólo buscan satisfacer su interés personal y/o como manifestación de un corporativismo político obsoleto y autoritario, que viola la ley de manera sistemática. Además de no reconocerlos como manifestaciones de reclamo legítimo ante situaciones de injusticia social, la autoridad pierde también de vista la importancia de los movimientos y el conflicto social como potenciales generadores de cambio positivo. Esto no significa que el Estado renuncie a su obligación de aplicar la ley y de proporcionar seguridad, y como consecuencia aplicar la fuerza pública en caso necesario, sino de modificar su visión sobre la naturaleza de los movimientos sociales y que esta se refleje en sus *políticas de atención a movimientos y conflictos sociales*.

El diseño de una política de atención a movimientos y conflictos sociales debe estar alineado con el objetivo de consolidación democrática. Su diseño e implementación requiere necesariamente ser parte del proceso de negociación que genere acuerdos sobre esta; debe llevarse a cabo de manera tanto horizontal (los poderes de la unión, diversas agencias gubernamentales) como vertical, con partidos, grupos sociales (ONG's), así como involucrar activamente la sociedad en su discusión.

De manera paralela, la tolerancia de la autoridad a la movilización social, incluso cuando esta viola claramente el estado de derecho, genera incentivos negativos y promueve que la violación continúe al percibirse que el costo de hacerlo es bajo. Esta tolerancia es igual producto del arreglo institucional vigente, así como de la escasa preparación de la fuerza pública -en prácticamente todos sus niveles- para hacer frente a este tipo de manifestación pública.

Es necesario elevar la calidad de la democracia en México (o dicho de otra manera, culminar una segunda fase de la transición democrática) – quizá mediante un gran pacto político nacional- con claras reglas del juego

democrático como medio para crear certidumbre, de manera que los actores basen y limiten su acción pública bajos criterios claros y uniformes. Esto permitirá sentar las bases para la construcción de una *política de Estado de gobernabilidad democrática*, de estabilidad y ausencia de violencia. Esto afectará positivamente la naturaleza de los movimientos y el conflicto social. En términos de la relación costo-beneficio, un aumento en la calidad de la democracia aumentaría considerablemente los costos de la acción colectiva de protesta por dos vías: haciendo menos costosa la utilización de vías institucionales de manifestación de descontento y, en general, generando menos incentivos para protestar.

Es necesaria una nueva valoración de los movimientos sociales y el conflicto por parte de la clase política en general y en particular de los organismos de atención a demandas sociales. No basta con que se tolere su existencia; resulta necesario, además, desterrar la visión disfuncional según la cual los movimientos sociales son una patología, o por el contrario son siempre la expresión de un reclamo social legítimo de justicia, por lo que debe ser tolerado a cualquier costo, incluso a costa de los derechos de terceros. Lo mismo debe ocurrir con los liderazgos sociales expresados en estos movimientos.

- La existencia en los diferentes niveles de gobierno de agencias encargadas de atender demandas sociales que pudieran generar movimientos que opten por la vía no institucional.
- Una mayor apertura y descentralización de estos organismos, de manera que sea mayor el número de actores que participan en la construcción e instrumentación de las políticas que emanen de ellos.

Parte del mismo proceso está el consolidar un auténtico federalismo con un sistema de competencias adecuado y claro que determine las

distintas responsabilidades en la aplicación de políticas de gobernabilidad democrática. Este deberá facilitar la coordinación entre gobiernos (vertical) y poderes (horizontal).

7. La gestión de la violencia legítima: México y Chile

En perspectiva comparada

7.1 Introducción

América Latina en su conjunto registra en los últimos veinte años una transformación política fundamental. Durante décadas, anteriores a la de 1990, la mayoría de los gobernantes electos en la región no podían descontar la posibilidad de sufrir la existencia de movimientos sociales o armados, o bien un golpe de Estado militar, que pusieran en jaque la estabilidad de sus gobiernos y aun de sus sistemas políticos. Actualmente la situación ha variado; en la gran mayoría de los países de la región se llevan a cabo elecciones competitivas, la ciudadanía goza de libertades y derechos fundamentales como quizá nunca en su historia, y existe en general un contexto institucional que a primera vista parece el propio de una democracia. Sin embargo, una lectura más profunda de ese contexto señala serios riesgos y obstáculos para asegurar una gobernabilidad democrática.

Esa es la paradoja de la región, pues por un lado las naciones latinoamericanas muestran características propias de una democracia plena y, por otro, prevalecen condiciones de crisis social, como una enorme pobreza y desigualdad, altos índices de corrupción, tasas de crecimiento económico insuficientes, estados de derecho de forma pero muy débiles en su contenido, violaciones sistemáticas a los derechos humanos y otros graves síntomas que se expresan en bajos niveles de gobernabilidad. Tales

condiciones pueden convertirse en factores desestabilizadores que en el mediano y largo plazo pueden resultar en los muy comunes problemas de estallido social y violencia de la región.²⁷⁹ Algunos de estos problemas ya se han manifestado y han puesto a prueba la capacidad de algunos de sus gobiernos para implementar políticas de atención a conflictos y en ocasiones para usar la fuerza pública como medio de restauración del orden social.

El tema no es de menor importancia, sobre todo si consideramos la reciente escalada de estallidos sociales en varios de estos países (Argentina, Bolivia, Venezuela, Haití, etc.) así como el tipo de respuesta que los gobiernos les han dado. Tales circunstancias han generado un intenso debate sobre la legitimidad y efectividad tanto de las acciones de gobierno como de grupos de la sociedad civil respecto a la utilización de métodos violentos bien para controlar el conflicto o para exigir solución a sus demandas.

Vale decir que el conflicto social también puede ser un indicador de cómo se está construyendo (o destruyendo) la legitimidad de un régimen político. Es claro que la existencia de instituciones capaces de regular y racionalizar los conflictos sociales es un factor esencial en el desenvolvimiento de la "normalidad" democrática, en tanto que condición necesaria para la interacción pacífica de los distintos factores e intereses que coexisten en toda sociedad plural moderna.²⁸⁰ Así, la pregunta

²⁷⁹De acuerdo a Prats "el riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes en 1651, en el cual la vida humana sin un estado efectivo capaz de preservar el orden es "solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta". Joan Prats i Català. "Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco conceptual y Analítico". *Instituciones y Desarrollo*, No. 10, (Octubre 2001): 103-148.

²⁸⁰La solución de conflictos refuerza el sentido de solidaridad social de los individuos pertenecientes a una colectividad dada. En esta vertiente, la satisfacción de las expectativas de los individuos asegura su compromiso con el cuerpo social. Dicha satisfacción puede o no coincidir con los intereses privados que se reclaman: a todo evento, lo esencial es que los individuos perciban como "justa" la solución que se les aplica, con base en reglas socialmente compartidas, a pesar de que pueda eventualmente no serles favorable. José Ramón Padilla e Ignacio De León. "Métodos alternativos para la resolución de conflictos." *Analítica*, 6 (Agosto, 1996), 3

pertinente pareciera ser ¿cuáles son los factores –ya sea institucionales, históricos o de coyuntura- que favorecen una política adecuada para la atención de conflictos sociales que promueva la estabilidad del régimen?²⁸¹

En ese contexto, el presente trabajo se enfoca tanto a la comparación de políticas públicas específicas vinculadas con la gobernabilidad, en su dimensión relativa con el mantenimiento de la estabilidad y la ausencia de violencia sociopolítica, como al análisis y comparación de los arreglos institucionales que inciden positivamente en la gobernabilidad; aborda concretamente el análisis de marco institucional de las políticas *preventivas* y *reactivas* de mantenimiento de la estabilidad. Las primeras referidas a los mecanismos dirigidos al registro y atención específica de problemas sociales -que potencialmente pueden generar una situación de estallido social-, mientras que las segundas se refieren al conjunto de instrumentos, estrategias y acciones que involucran el uso de la fuerza pública legítima, dirigidas a contener un conflicto social o a restaurar el orden legal-institucional, cuando aquel ha estallado.

Se han seleccionado los casos de Chile y México pues ambas naciones cuentan con un trasfondo histórico y cultural similar, y han experimentado recientemente cambios políticos importantes. Además, el caso de Chile es de particular interés ya que comúnmente es referido como un modelo exitoso de democratización y estabilidad social.²⁸²

En la primera sección se aborda la evolución teórica del concepto de gobernabilidad democrática, una definición de sus tipologías, así como la definición de conceptos clave para efectos de este trabajo: democracia,

²⁸¹Este no es el único factor. La estabilidad de un régimen democrático depende de varios factores como la calidad de las instituciones propias de la democracia (elecciones libres y justas), la calidad de la impartición de justicia y otros. Para más sobre el tema véase: Daniel Kaufman, Aart Kraay y Pablo Labatón-Zoido. *Aggregating Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195, 2000. http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf (acceso marzo 23, 2009).

²⁸² Chile actualmente está evaluado por el Banco Mundial con índices elevados en materia de estabilidad y ausencia de violencia, por encima de México e incluso de algunos países de Europa occidental y central. Véase *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project* <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007> (Fecha de acceso 18/03/09)

violencia legítima, estabilidad socio-política y mecanismos preventivos y reactivos de solución de conflictos. En el segundo apartado se aborda un breve recuento histórico sobre la situación del manejo del conflicto social en América latina, con especial énfasis en los casos que nos ocupan. Una tercera sección está destinada a la comparación de las políticas e instituciones orientadas al mantenimiento de la estabilidad en ambos países, a partir del análisis de casos concretos; concluye con una serie de reflexiones y recomendaciones para el caso mexicano, a la luz de los requerimientos de su actual proceso de consolidación democrática.

Michael Coppedge señala que “la gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a fórmulas estables y mutuamente aceptadas”²⁸³ Según Coppedge la lógica de la democracia es conflictiva para la gobernabilidad, ya que mientras la gobernabilidad requiere una representación efectiva de los grupos en proporción a su poder, la democracia requiere una representación efectiva de los grupos en relación al número de personas que los apoyan. De ahí que la “gobernabilidad respete la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política.”²⁸⁴ Coppedge argumenta que en una democracia que encuentra su legitimidad a través de las elecciones, puede resultar verdaderamente peligroso que el Ejecutivo trate de imponer obediencia en forma unilateral a todos los grupos. Esto que está plenamente justificado desde una perspectiva democrática, puede ser fatal, según Coppedge, si se mira desde el punto de vista de la gobernabilidad. Es por ello que el autor señala que “un mandato electoral no debería interpretarse como una licencia para imponer el deseo del «pueblo» sobre los intereses poderosos, sino como un mandato para representar al «pueblo» en las

²⁸³ Michael Coppedge. “Instituciones”, 63.

²⁸⁴ Ibid., 64

negociaciones con estos intereses poderosos.”²⁸⁵ Siguiendo a Huntington, esta definición presenta la ventaja de relacionar gobernabilidad con desarrollo institucional y aporta el elemento social como activo para la consecución de una gobernabilidad real; muestra por supuesto una paradoja complicada pero no imposible de superar: la relación entre gobernabilidad y democracia en una sociedad moderna.

Podríamos decir entonces que el contexto institucional *ideal* para la gobernabilidad en una democracia, requiere de condiciones que se desprenden del arreglo institucional propio de una democracia. Para Coppedge²⁸⁶ existen seis condiciones para la gobernabilidad. Las dos primeras se centran en el plano general, ya que hacen alusión a “la capacidad y al deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirviese para dirimir sus diferencias”: las cuatro restantes se centran en los requisitos de la gobernabilidad democrática. Estos están referidos a la “1) aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masa políticamente relevantes (especialmente los partidos políticos), 2) la aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida; 3) la efectiva representación de los ciudadanos por esta clase política elegida; 4) la creación y el mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política”.

Las variables de estabilidad política y ausencia de violencia se refieren concretamente a las posibilidades de que un gobierno esté sujeto a amenazas violentas probables y/o a ser remplazado por medios no legales.²⁸⁷

²⁸⁵ Para Coppedge hay una paradoja en la gobernabilidad de un sistema democrático: la que existe entre el “respeto” por la igualdad de la democracia electoral y el respeto de la gobernabilidad por el equilibrio de intereses de grupo. *Ibid.*, 63.

²⁸⁶ *Ibid.*, 31-34.

²⁸⁷ En una democracia la manifestación pública del disenso no solo es permisible sino necesaria para la existencia de un orden democrático pleno. Sin embargo, aquí nos referimos al conflicto social que deriva en

Tales variables son un referente para evaluar la durabilidad o persistencia del sistema político a través del tiempo. Es de notar que tales variables no sólo se refieren al ámbito nacional sino también al regional o local; están además relacionadas con el mantenimiento del orden político y social en una democracia, en la que en ocasiones es necesario utilizar la fuerza pública como medio de restauración del orden legal-institucional.²⁸⁸

Como sugerimos antes, el reforzamiento de la estabilidad y el orden en una democracia se ubica en dos niveles de acciones: el preventivo y el reactivo. El primero está relacionado con las acciones tendientes a localizar, registrar y atender focos potenciales de conflicto antes de que estallen; mientras el segundo se refiere específicamente a las acciones relacionadas con el uso de la violencia legítimo del Estado para restaurar el orden legal perdido ante una situación de conflicto social grave.²⁸⁹ Sin embargo, pareciera necesario insertar estas políticas y acciones públicas en

violencia y en el que algunos de los actores involucrados no ven en las instituciones y procedimientos formales existentes una manera efectiva de procesar sus demandas sociales, por lo que optan por la vía de la confrontación física al margen de la ley.

²⁸⁸ En estricto sentido estas seis variables están relacionadas e influyen unas en otras. La estabilidad de un régimen democrático y la ausencia de distintos actores que usen medios violentos para hacerse oír, no sólo depende de la efectividad de los instrumentos públicos para atender demandas o de la efectividad de las fuerzas del estado para reponer el orden: en esto también intervienen la calidad de los instrumentos de la democracia, la existencia de un sólido estado de derecho, el control de la corrupción, así como la calidad de la regulación económica.

²⁸⁹ Aquí vale hacer tres precisiones:

1. El uso de la fuerza legítima del Estado a la que nos referimos es ante una situación de *conflicto o estallido social* en contraposición a un problema concreto de *seguridad pública*. Una de las características que las diferencian es que un conflicto social –que paulatinamente puede derivar en una situación de inseguridad– es por lo general un movimiento colectivo que está justificado por un discurso legitimador. Este discurso puede estar relacionado con demandas sociales no atendidas adecuadamente –por ejemplo, el legítimo reclamo ante la ausencia de servicios públicos y sociales, tortuguismo burocrático en la gestión de demandas, la existencia de inseguridad pública, etc.– que en ocasiones puede estar reforzado por un programa político-ideológico.
2. En una democracia el uso de la fuerza debe ser considerado por regla general como una opción sólo cuando se han agotado otras alternativas. En esas condiciones, su uso puede ser *necesario, incluso inevitable*, independientemente de las causas del conflicto.
3. El uso de la fuerza como medio reactivo se concibe como un mecanismo de contención y de restauración del orden, más que como un medio de sometimiento. Aun cuando esta distinción no siempre es clara en la práctica, debe mantenerse como un principio de acción básico.

la dinámica del ejercicio del gobierno tendiente a la consecución de la gobernabilidad democrática.²⁹⁰

7.2 Manejo del conflicto social en América Latina

Por razones de pobreza, desigualdad social, corrupción, intervencionismo, autoritarismo e inestabilidad política, a lo largo del siglo XX la región latinoamericana fue proclive al conflicto social grave, en cuya solución la fuerza del Estado no fue usada siempre de manera legítima. Ese contexto fue terreno fértil para la existencia de gobiernos autoritarios; fue común la violación sistemática a los derechos humanos y la supresión, en ocasiones brutal, de toda forma de oposición política. Es larga la lista de conflictos en los que las fuerzas de seguridad se emplearon fuera de toda proporción. La ola democratizadora latinoamericana de los noventa influyó notablemente en la forma como se conducen ahora los estado Latinoamericanos en materia de conflicto social. La liberalización de la política y su impacto en la libertad de expresión, la independencia cada vez mayor de los medios de comunicación, el acceso a la información y la democratización de los canales de participación política, entre otros, ha moldeado la forma como se busca ahora “gobernar” el conflicto social. Sin embargo, aun cuando lo anterior es cierto, como mencionamos antes, una aproximación menos superficial nos revela la existencia de conflictos desbordados en la región, que han sido atendidos con torpeza, fuerza desmedida y con reiteradas violaciones a los derechos humanos, ya sea por un problema cognitivo achacable a las elites políticas de la región,²⁹¹ y/o por razones estructurales.

²⁹⁰ Recientemente se ha propuesto el concepto de *gobernanza* como uno útil para entender los mecanismos que inciden en el mantenimiento de la gobernabilidad en una democracia. Gobernanza se refiere a las *interacciones* de gobierno que inciden en la gobernabilidad. Un determinado tipo de interacciones de gobierno (gobernanza) afecta a la gobernabilidad del sistema sociopolítico como un todo. Jan Kooiman, *Governing*, 52.

²⁹¹ Cfr. Eolo Díaz Tendero y Sergio Salinas “Conflictividad, acción pública y orden legítimo. Paradojas de la democracia chilena contemporánea”. *Persona y Sociedad*, 1 (Vol. XVII, 2004): 177-190

La estabilidad y fortalecimiento de las instituciones democráticas en la región continúan siendo así uno de los grandes pendientes.

En el reporte 2007 del Banco Mundial sobre gobernabilidad (con indicadores del periodo 1996-2006)²⁹², Latinoamérica sigue exhibiendo números rojos. No obstante, países como Costa Rica (quizá la democracia más longeva de la región) y Chile han dado pasos importantes en el aseguramiento de libertades democráticas fundamentales como el control de la corrupción, el imperio de la ley y en la efectividad gubernamental.

7.2.1 El caso de México

Del otro lado pareciera estar el caso mexicano. Su gradual (y *sui generis*) proceso de apertura y transición a la democracia parecía haber dado un paso definitivo con la llegada al poder de un candidato de oposición en el año 2000. Sin embargo, México continúa presentando graves problemas de corrupción, recurrente violencia social, ineficiencia gubernamental y un cuestionado sistema de derecho. Incluso en el ámbito de los derechos democráticos (libertad de expresión, asociación, derechos políticos), en el que parecía se habían logrado los mayores progresos, ha mostrado recientemente signos de debilidad.²⁹³

Después de la consolidación de los regímenes posrevolucionarios, los sucesivos gobiernos usaron comúnmente la fuerza pública bajo criterios políticos, y en no pocas ocasiones reprimieron con dureza distintas manifestaciones de descontento social. Son ejemplos la represión al

²⁹² Véase http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_country.asp.

²⁹³ En su recomendación general número 12 (febrero de 2006) en relación al uso legítimo de la fuerza pública y las armas de fuego, esta comisión la CNDH llega a la conclusión de que en el caso de las manifestaciones públicas de protesta llevadas a cabo en el periodo de enero de 2001 a diciembre de 2005 se ha encontrado un patrón de uso ilegítimo de la fuerza pública. Este patrón se ha manifestado en la comisión de actos violentos con el pretexto de cumplir órdenes de aprehensión en contra de personas que ejercen su derecho de reunión: la dispersión a empujones y jalones a personas de avanzada edad y con problemas de salud; la utilización de perros entrenados que muerden a los manifestantes; la policía ha llegado incluso a disparar en contra de los manifestantes.

movimiento henriquista en 1946, al movimiento magisterial en la segunda mitad de los cincuenta, al movimiento ferrocarrilero de 1958-59, al movimiento estudiantil de 1968 y la llamada guerra sucia durante los setenta, solo por mencionar algunos.²⁹⁴

El proceso de liberalización política y transición a la democracia de los noventa parecía generar condiciones para dar un nuevo cauce a la conducción del conflicto social. No obstante, durante el primer gobierno de la alternancia²⁹⁵ se registraron conflictos sociales graves.²⁹⁶ Éstos – principalmente el de los ejidatarios de San Salvador Atenco y el de los maestros de Oaxaca- terminaron con algún grado de violencia y derivaron en crisis de legitimidad para los distintos niveles de gobierno involucrados. Dichos conflictos generaron tal incertidumbre que llegaron a afectar de manera relevante la actividad económica de la zona, además del impacto negativo que dejaron en la percepción ciudadana –e incluso en la opinión internacional- sobre la capacidad del gobierno para enfrentar situaciones que generan inseguridad y violencia. Esa es una de las razones por las que la política de atención a conflictos sociales y el uso de la fuerza pública estuvieron en el ojo de los medios y en el debate político nacional durante prácticamente todo el sexenio pasado.

La respuesta del gobierno de Vicente Fox a los movimientos sociales que utilizaron medios radicales y violentos de lucha fue la “inhibición” y la “flexibilidad aplicativa”. Dicha estrategia resultaba de una mezcla de inacción, acción tardía, renuncia a la aplicación de la ley e impulso por

²⁹⁴ En estos episodios-discutiblemente sin la violencia de las dictaduras militares del Cono Sur- distintos gobiernos en México usaron la fuerza pública fuera de los límites legales para suprimir manifestaciones políticas, demandas laborales y movimientos guerrilleros. Si bien el caso mexicano ha sido notable en el uso gubernamental de otros mecanismos para limitar la posibilidad de conflicto social -como el corporativismo oficial y la cooptación política- en situaciones extremas históricamente se optó por la represión.

²⁹⁵ Discurso de toma de posesión del Presidente Vicente Fox Quezada, México D.F., 1 de Diciembre de 2000.

²⁹⁶ El Servicio de Asesoría para la Paz (SERAPAZ) registró durante el primer semestre de 2007, 432 conflictos sociales en México, originados en su mayoría por causas económicas, narcotráfico, homicidios y migración. También sitúa entre las razones de los problemas sociales la demanda creciente de agua en el país, los homicidios de periodistas, las elecciones del 2 de julio, las reformas a la Ley de Radio y Televisión y los enfrentamientos en Texcoco, Atenco y la ciudad de Oaxaca. Véase: http://www.jornada.unam.mx/Article.asp?ID_%7B8F7A0BAF-2483-4C81-8DF6.

solucionar todos los conflictos mediante la negociación, con independencia de su magnitud y escala.²⁹⁷ Una de las razones de esta estrategia estuvo quizá en la intención de Vicente Fox de generar una imagen distinta a la de sus predecesores, así como a una lectura propia sobre cómo debía actuar el gobierno frente a los conflictos bajo un régimen democrático. Una de las consecuencias fue la percepción de algunos sectores sobre la incapacidad del gobierno para asegurar gobernabilidad.

7.2.2 Las políticas preventivas y reactivas en México: las instituciones

La política de atención a conflictos en México no está concentrada en una sola entidad; son varias las dependencias y agencias públicas –algunas de muy reciente creación– que intervienen con instrumentos formales en la solución de conflictos. A nivel federal las secretarías de Gobernación, Desarrollo Social, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Reforma Agraria y otras, cuentan con agencias encargadas de registrar y atender conflictos sociales. El poder legislativo federal, como foro de debate y representación, puede también crear comisiones especiales para la atención a conflictos específicos.

La Secretaría de Gobernación es la dependencia de mayor relevancia entre todas ellas, pues tiene entre sus funciones formales la de generar canales de atención a la ciudadanía para mejorar el sistema de atención a demandas sociales. Esta dependencia cuenta desde el sexenio pasado con una Unidad de Atención a Conflictos Sociales –dependiente de la subsecretaría de Gobierno– con especial énfasis en la detección y atención de conflictos comunitarios. La misión formal de esta es la de “prevenir y

²⁹⁷ Los términos “inhibición” y “flexibilidad adaptativa” son propuestos por Francesca Pou Giménez. El primero nos indica cierta indolencia gubernamental para actuar con firmeza, mientras el segundo se refiere a una estrategia de actuar conforme se vayan dando los sucesos, pero siempre esperando que la contraparte actúe previamente. Francesca Pou G., “Las trampas de la legitimidad: movimientos sociales, violencia y estado de derecho en México” <http://islandia.law.yale.edu/sela/PouGimenez03.pdf>. (acceso mayo 18, 2009).

atender los conflictos comunitarios, proponiendo estrategias de solución en coordinación con instancias de gobierno, así como propiciar que las actividades de las organizaciones políticas, sociales y civiles se desarrollen en el marco de la ley”. Cuenta con un manual de atención a organizaciones que delinea de manera muy general la actuación de los cuerpos de seguridad y mantenimiento del orden²⁹⁸

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) –órgano de inteligencia del gobierno mexicano dependiente de la misma Secretaría- se encarga de generar información para la prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas a favor de una mayor gobernabilidad. Esto es, el CISEN también puede hacer recomendaciones sobre el uso de la fuerza en situaciones de conflicto social grave. Su labor es fundamental en la detección de situaciones de conflicto social relacionadas con grupos u organizaciones antisistema que usan medios violentos de manera sistemática.²⁹⁹

A nivel federal la Secretaría de Seguridad Pública tiene por objetivos preservar el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, auxiliar a la Procuraduría General de la República (PGR) y a los otros poderes de la Unión a prevenir la comisión de delitos federales, así como desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo. La función de esta dependencia está orientada hacia la seguridad pública y no directamente a la atención de conflictos o situaciones de estallido social. No obstante, su competencia directa en el mantenimiento de la paz social influye directamente en la estabilidad general del sistema.

La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedeña) tiene a su cargo los cuerpos de seguridad encargados de defender la soberanía nacional (Ejército y Fuerza Aérea). No obstante, tradicionalmente en México, como en otros países de la región, el Ejército ha sido usado tanto en labores de contención

²⁹⁸ Cfr. *Manual de Atención a Organizaciones Sociales 2004 de la Secretaría de Gobernación*.

²⁹⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. http://www.normateca.gob.mx/Archivos_34_D1372_18-10-2007.pdf.

de conflicto como en tareas policíacas, aun cuando formalmente este tipo de fuerzas armadas no tiene, salvo la existencia de un estado de emergencia, atribuciones en materia de seguridad pública³⁰⁰.

La democratización del régimen mexicano ha incidido en las políticas para la utilización de las fuerzas armadas, no obstante, los actuales y recurrentes problemas de incapacidad de las fuerzas policíacas favorecen – contra muchas opiniones- la utilización del Ejército en labores de seguridad pública, particularmente en la lucha contra el narcotráfico. En el caso de situaciones de conflicto social, el titular del Ejecutivo, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, puede determinar la gravedad de una situación de conflicto y en su caso usar estos cuerpos armados.

En 2005 el presidente Vicente Fox reformó el Gabinete de Seguridad Pública con el objetivo de mejorar la coordinación entre las dependencias que inciden en el mantenimiento de la seguridad mediante sus tareas de análisis y evaluación de las políticas y acciones gubernamentales en materia de seguridad pública que le corresponde atender al Ejecutivo Federal. Dicho gabinete quedó integrado por los secretarios de Seguridad Pública, Defensa Nacional y Marina; y por el Comisionado de la Policía Federal Preventiva y el Subsecretario de Política Criminal, de la Secretaría de Seguridad Pública, quien funge como Secretario Ejecutivo. El Procurador General de la República tiene calidad de invitado permanente.³⁰¹

Entre las funciones formales de este gabinete se encuentran:

- Funcionar como mecanismo de coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal involucradas en cuestiones de seguridad pública.

³⁰⁰ Véase *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm>.

³⁰¹ Véase <http://www.ssp.gob.mx/portalWeb/App>ShowBinary?nodeId=7BEA%20Repository%2090963> archivo

- Definir las estrategias y políticas de coordinación en materia de seguridad pública de las dependencias del Ejecutivo Federal.
- Impulsar y autorizar mecanismos de coordinación para el intercambio de información de seguridad pública con los gobiernos e instituciones extranjeros, respetando su competencia y la que corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal para mejorar los sistemas en la materia.
- Definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de las políticas, estrategias y acciones en materia de seguridad pública.

Si bien el gabinete está enfocado a evaluar las políticas de seguridad pública como tal, sirve igualmente como instrumento y foro de análisis, reflexión y decisión en torno a la contención de conflictos sociales.

Otro instrumento paralelo al anterior es el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, creado en el sexenio de Vicente Fox con el interés de generar mecanismos de vinculación y participación ciudadana; su función es la de actuar como mecanismo de participación y consulta de la sociedad en la elaboración de políticas relacionadas con este rubro. El Consejo debe generar vínculos con organizaciones académicas, empresariales, sociales, consejos ciudadanos, organismos similares y la población en general para la consulta, análisis, formulación y articulación de propuestas de acciones y políticas relacionadas con la seguridad pública. El Consejo está integrado por doce consejeros invitados por el Secretario de Seguridad Pública; en su integración se debe dar prioridad a personas y representantes de organismos de notable trayectoria social, ya sea en la iniciativa privada, instituciones académicas u organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Entre las principales funciones formales del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública se encuentran:

- Formular opinión respecto a la orientación y aplicación de las políticas correspondientes que implemente la Secretaría de Seguridad Pública.
- Evaluar el avance del Programa Nacional de Seguridad Pública en lo conducente a la participación social.
- Impulsar la participación ciudadana en las tareas de prevención para *evitar conductas que alteren el ambiente social*.
- Colaborar en las consultas a la ciudadanía sobre seguridad pública, para obtener elementos que permitan al Estado estructurar una política eficaz contra el crimen.
- Canalizar a la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos las inquietudes, peticiones o quejas provenientes de la sociedad sobre los programas de la Secretaría, con el fin de incrementar el nivel de eficiencia de los mismos.
- Analizar temas de alto impacto social en materia de seguridad pública, prevención del delito y atención a víctimas, a fin de formular sugerencias y hacerlas del conocimiento de la instancia competente.

7.2.3 Un caso de estudio: El conflicto con los ejidatarios de San Salvador Atenco, Estado de México

En 2002 les fueron expropiadas sus tierras a los ejidatarios de San Salvador Atenco, Estado de México, para construir una nueva terminal aérea en la zona aledaña al municipio de Texcoco. Los ejidatarios mostraron de inmediato su desacuerdo con la decisión. Al tiempo que los grandes grupos inmobiliarios aparecían en escena, se dividió la comunidad entre los anuentes y quienes se oponían a la medida. Se constituyó el Frente de

Pueblos en Defensa de la Tierra, organización que aglutinó a los miembros de uno de los núcleos ejidales afectados que se oponían radicalmente a la expropiación. El movimiento rebasó la lucha por la defensa de la tierra para convertirse en un conflicto político mayor, en el contexto de la sucesión presidencial.

La manera como el gobierno federal afrontó el conflicto se caracterizó por su cerrazón a negociar. Las movilizaciones, que duraron nueve meses, se desarrollaron mediante un intenso programa de marchas y bloqueos de calles, fundamentalmente en el Distrito Federal; a las marchas se unieron algunos bloqueos de carreteras regionales. Los ejidatarios armados con machetes, palos, piedras y cócteles molotov reclamaban ser atendidos por las autoridades. Mientras tanto, retuvieron a seis ingenieros que hacían estudios topográficos de la zona, intentaron tomar las pistas del aeropuerto del D.F. y prohibieron a las autoridades el acceso a Atenco y nueve pueblos más, así como a todo aquel que no exhibiera un salvoconducto. Paralelamente, una parte de los ejidatarios interpuso recursos legales contra los decretos de expropiación.

Los episodios más violentos se dieron en julio del 2002 cuando los ejidatarios quisieron manifestarse en un acto público presidido por el gobernador del Estado de México y fueron bloqueados por la policía estatal. En el enfrentamiento ambas partes emplearon la violencia, sin embargo, la mayor cuota de heridos la aportaron los manifestantes: catorce ejidatarios fueron detenidos. En respuesta, bloquearon la carretera federal, incendiaron vehículos, retuvieron camiones y secuestraron a funcionarios estatales, anunciando que los quemarían vivos si los detenidos no eran liberados. Finalmente, días después y tras maniobras del gobierno del estado de México para “desactivar” los cargos judiciales en contra de los ejidatarios, se produjo un intercambio entre detenidos y rehenes.³⁰² Al poco tiempo, el

³⁰²Para una cronología más detallada, véase: Cristina Alcayaga, *Atenco, el peso del poder y el contrapeso de la resistencia civil*. (México: Miguel Ángel Porrúa, 2002).

gobierno federal anunciaría que daba marcha atrás en su intención de construir la terminal en el lugar anunciado y por lo tanto de expropiar las mencionadas tierras.

El caso dejó en claro la inoperancia de las dependencias encargadas – especialmente la Secretaría de Gobernación- de generar políticas preventivas, pero mostró también que el uso de la fuerza pública adolece de problemas de profesionalización y capacitación táctica-operativa ante situaciones de este tipo, pues finalmente la intervención policíaca terminó por generar mayor violencia que la que pretendía evitar y elevó el costo social y político de las medidas tomadas.

7.2.4 El caso de Chile

En el pasado reciente Chile ha tenido que enfrentar como nación y sociedad la marca del gobierno autoritario en el uso de la fuerza pública. Baste mencionar la actuación de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y su sucesora –la Central Nacional de Informaciones (CNI)- en el proceso de detención, tortura y desaparecimiento de opositores políticos durante el régimen de Augusto Pinochet (1973-90).³⁰³

A partir de la transición política iniciada en 1990, Chile se ha encaminado paulatinamente a la construcción de una democracia sólida, y aun cuando según reportes del Banco Mundial el país muestra altos índices de gobernabilidad -con niveles más positivos que los de algunas democracias europeas- no ha escapado a situaciones que han puesto a

³⁰³ Según la Comisión de Verdad y Reconciliación, durante la dictadura hubo 2.095 muertos y 1.102 “detenidos desaparecidos”. Se calcula que casi un millón de chilenos abandonaron el país entre 1973 y 1986. En 1994 todavía permanecían en el exterior 700.000 personas según la Oficina Nacional del Retorno. Véase *Informe de la Comisión Nacional sobre prisión política y tortura* (Comisión Valech) (2005). Santiago de Chile, Ministerio del Interior/Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura y el *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* (Informe Rettig) (2001) http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html.

prueba su política de contención de conflictos sociales.³⁰⁴ Desde principios de los noventa, los sucesivos gobiernos chilenos han enfrentado manifestaciones de descontento con diversos grados de complejidad, provenientes generalmente de organizaciones estudiantiles del área de la capital así como de organizaciones laborales, cuyas manifestaciones han impactado en diversas regiones del país. No obstante, algunos autores – como Díaz y Salinas³⁰⁵ consideran que desde el punto de vista del perfil de los sujetos sociales involucrados, en la mayoría de los casos no se trata de conflictos de carácter estructural, es decir, aquellos en que el conjunto social plantea soluciones radicales y alternativas; de hecho, estiman que la mayoría de ellos se han convertido -luego del retorno a la democracia- en conflictos de actores.³⁰⁶

No obstante la dimensión de algunos de estos conflictos, la sombra que generó la utilización de organismos estatales de control, espionaje político y en general la utilización de la fuerza pública durante el período de la dictadura (1973-1989), ha propiciado que los gobiernos de la democracia sean particularmente cuidadosos en la utilización de estos instrumentos, tanto en su forma como en su contenido. El fuerte estado de derecho que priva actualmente en el país permite que se use la fuerza pública casi siempre apelando a criterios y marcos legales socialmente

³⁰⁴ Según la evaluación del Programa para Chile del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile “ha llevado a término la transición a la democracia. Ha reformado la Constitución para eliminar los enclaves autoritarios y cuenta con el respeto y la confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, con un régimen de plenas libertades civiles, un sistema de partidos políticos, mecanismos para la solución por vía institucional de los conflictos sociales, un sistema judicial confiable y bajos niveles de corrupción administrativa. Están aún pendientes la reforma del sistema electoral binomial, que debilita la competición política entre las fuerzas mayoritarias y cierra la entrada a las minoritarias, y el fortalecimiento del poder público local”. *Cfr. Programa para Chile del PNUD 2007.*

³⁰⁵ Eolo Díaz Tendero y Sergio Salinas. “Conflictividad, acción pública y orden legítimo. Paradojas de la democracia chilena contemporánea”. *Persona y Sociedad*, I (Vol. XVII, 2004): 180

³⁰⁶ Una de las razones de esto podría estar en la existencia de una cultura política que heredó de la dictadura pinochetista cierta obsesión con el orden rígido y la ausencia de conflicto como premisas para el desarrollo de la sociedad y de la política.

aceptados, lo que ha minimizado el impacto en actores o sectores de la opinión pública que condenan por principio el uso de la fuerza.³⁰⁷

Las distintas estrategias para enfrentar tanto el origen del conflicto como su contención, han tenido como característica la utilización de medios aceptados regularmente como democráticos. Esto va desde la utilización de mecanismos para el registro de focos potenciales de conflicto, como la utilización de la fuerza pública, en la que destaca la incorporación de nuevas técnicas de uso de la violencia³⁰⁸, una mayor preparación y profesionalización de los cuerpos de fuerza pública así como el uso de los medios de comunicación para la difusión de los planes e instrumentos utilizados en la aplicación de la fuerza.³⁰⁹

7.2.5 Las políticas preventivas y reactivas en Chile: las instituciones

En las acciones públicas relativas a conflictos sociales, el Ministerio del Interior chileno tiene un rol fundamental: tiene la misión de proponer al Presidente de la República las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social entre sus atribuciones; está igualmente coordinar a los ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la seguridad pública y ciudadana. Específicamente la División de Seguridad Pública, dependiente

³⁰⁷ Ignacio Illanes, "The ten factors that contribute to the rule of law in Chile", conferencia *Economic Freedom Network*, (San José, Costa Rica: 2006) 12-13

³⁰⁸ Por ejemplo la utilización de la estrategia del "Continuo de fuerza" que ha tenido éxito en otros países desarrollados. A finales de los ochenta apareció en la literatura criminológica de Estados Unidos el concepto de "continuidad de fuerza" (*Force Continuum*), también conocido como *modelo de nivel de fuerza*, como un deseable estándar en la acción policial. Este concepto pretende definir un estándar de acción para la actuación de los cuerpos encargados de aplicar la fuerza pública. De acuerdo a este concepto, la fuerza policial va aumentando su intensidad en términos cualitativos y/o cuantitativos para enfrentar *proporcionalmente* la oposición de personas o multitudes. Cuando en determinada situación un nivel de fuerza falla, se pasa de manera controlada al siguiente nivel.

³⁰⁹ La República de Chile es un Estado unitario democrático, de carácter presidencialista, conformado por diversas instituciones autónomas, que se insertan en un esquema constitucional que determina ciertas funciones y distribuye las competencias entre los órganos del Estado, diferente de la tradicional doctrina de la separación de poderes. *Cfr.* <http://www.gobiernodechile.cl/>.

del Ministerio del Interior, es la entidad responsable de desarrollar, impulsar y coordinar acciones preventivas del Gobierno en materia de delincuencia, violencia y temor, según lo establecido en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

Dependiente del mismo ministerio está la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), organismo público creado en 2004 con el fin de coordinar y asesorar al Ejecutivo en materia de inteligencia. Su labor principal es realizar inteligencia política, ya que dentro del llamado Sistema de Inteligencia del Estado de Chile cumplen la labor de inteligencia militar las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. Específicamente la Unidad de Orden Público, dependiente del Ministerio del Interior, se orienta a la prevención, procesamiento y control de conflictos sociales y políticos. Tiene la misión de asesorar a las autoridades ministeriales en su rol de preservar y garantizar el orden público, haciéndolo a través de las autoridades centrales del Ministerio y los representantes de la Presidente(a) de la República, a lo largo del territorio nacional. La Inteligencia Policial y las direcciones o jefaturas de inteligencia de las policías (Carabineros e Investigaciones)³¹⁰ participan igualmente en labores de monitoreo de focos de conflicto social -no únicamente políticos o de seguridad nacional- y en la elaboración de reportes de inteligencia sobre su gravedad, así como hacer recomendaciones sobre las agencias o ministerios encargados de atender puntualmente el problema. Los posibles conflictos en los que se concentra este organismo

³¹⁰ Los Carabineros de Chile tienen formalmente las siguientes atribuciones:

1. Resguardar la vida y bienes de las personas.
2. Establecer el orden público, hacer practicar los actos de instrucción y las órdenes decretadas por las autoridades judiciales y administrativas competentes.
3. Crear en las personas la adecuada predisposición para la consciente observancia del ordenamiento jurídico vigente.
4. Proporcionar colaboración e informaciones de utilidad e interés práctico general.
5. Dar apoyo oportuno a la comunidad nacional en situaciones de emergencia.

Véase Ley N° 18.961 de Carabineros de Chile de 1990.

http://www.ben.cl/publicadores/pub_leyes_mas_soli/admin_ver_archivo_organica.php?id_organica=3&file=1

van desde ambientales, de tenencia de la tierra, políticos, relativos a la procuración de servicios públicos de calidad, etc.³¹¹

En términos generales, las políticas de estabilidad y ausencia de violencia chilenas se han caracterizado por la aplicación de mecanismos al margen de coyunturas políticas. Frente a un conflicto social grave suelen emplearse de manera paralela estrategias de medios para dar a conocer a la opinión pública la naturaleza, alcances y fines de determinadas acciones, especialmente en lo referente al uso de la fuerza. Ello ha redituado en un buen nivel de aprobación y legitimidad política de estas acciones por parte de la ciudadanía, especialmente de aquella de mayor edad que comparan constantemente esta situación con la prevaleciente durante el gobierno autocrático. Por supuesto, tales políticas preventivas y reactivas sobre conflictos sociales no han estado ausentes de controversias, y aún de duras críticas, por parte de algunos sectores políticos y sociales, sin embargo, el balance pareciera ser a la larga positivo.³¹²

7.2.6 Caso de estudio: "La Revolución de los Pingüinos"

Llamada así por el tradicional uniforme escolar chileno, se trata de la movilización estudiantil más grande en la historia de Chile. Se dio de abril a junio de 2006, en el primer año del gobierno de Michelle Bachelet.

³¹¹Guillermo Holzman. "Sistema de inteligencia en el estado chileno:

reflexiones acerca de su función." <http://www.fas.org/irp/world/chile/holzmann> (acceso febrero 13, 2009).

³¹² En especial han sido muy cuestionadas por algunos sectores de izquierda y centro las acciones de los gobiernos de Lagos y Bachelet en relación al conflicto suscitado con organizaciones sociales mapuches (pueblo étnico de Chile) en relación a su histórico reclamo contra el latifundio. Véase Seoane y Algranati (2005). También ha sido cuestionado en Chile lo que algunos críticos llaman "hipergobernabilidad" es decir, un apego excesivo por mantener la gobernabilidad a través de la "solución anticipada" de las demandas de la sociedad. Se cuestiona que como consecuencia de lo anterior se promueve la idea de que los problemas y demandas de la ciudadanía pueden ser resueltos por los equipos de profesionales competentes que posee el Estado para tales fines. Dado lo anterior, "las movilizaciones de la sociedad civil son innecesarias e infructuosas debido a que existen canales regulares y casi automáticos de solución de estos problemas". Ver Marcelo De la Cuadra. "Conflicto social, hiper gobernabilidad y participación ciudadana. Un análisis de la "revolución de los pingüinos." *Polis*, (Vol. 5, 2007). 3.

Después de algunas manifestaciones de cierta consideración en los últimos meses del gobierno del presidente Lagos, los estudiantes secundarios iniciaron marchas y protestas por la concesión del pase escolar gratuito y por la disminución del valor de inscripción para rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Se calcula que al inicio de las movilizaciones participaron aproximadamente 10 mil estudiantes. Ante este escenario, el gobierno reaccionó de dos maneras paralelas: por un lado transmitió de inmediato a través de los medios de comunicación su disposición a dialogar con los manifestantes, pero hizo también pública su intención de aplicar la ley, e incluso sugirió que los métodos estudiantiles de protesta eran violentos.³¹³ Las fuerzas policiales actuaron conteniendo a los manifestantes con carros lanza chorros y el uso de carabineros. En los días siguientes se realizaron nuevas movilizaciones, esta vez sin permiso de la Intendencia Metropolitana. Frente a los hechos de violencia que se produjeron en diversas ciudades -mostrados principalmente en daños al mobiliario público por cifras considerables- y a la falta de autorización, las manifestaciones fueron inmediatamente desarticuladas por la fuerza pública.

El gobierno comunicó que se darían becas para la PSU a los tres quintiles de menores ingresos y que el pase se mantendría sin restricciones. Dicha medida no satisfizo a las agrupaciones de alumnos, que insistieron en sus demandas de PSU gratuita para los tres primeros quintiles de ingreso, pase escolar gratuito y una revisión completa a la JEC.

Con más de 100 escuelas tomadas por estudiantes -y a sólo días después de las violentas protestas del 1 de mayo los estudiantes salieron a una nueva marcha; los hechos de violencia se repitieron y los carabineros

³¹³ Cfr. Marcelo de la Cuadra, "Conflicto social, hiper gobernabilidad y participación ciudadana. Un análisis de la "revolución de los pingüinos." *Polis*, (Vol. 5, 2007). <http://www.revistapolis.cl/16/dela.htm> (acceso abril 25, 2009), 4

detuvieron a casi un millar de estudiantes el día 10 de mayo; mientras tanto en las regiones se producían hechos similares.³¹⁴

El tenor de las movilizaciones fue de una relativa cohesión organizativa a los ojos de varios observadores y líderes de opinión, y de cierto respaldo por parte de la opinión pública, que consideraba legítimos los reclamos de los estudiantes. No obstante que se suspendieron las clases por un tiempo considerable y se dieron hechos de estimable violencia, el gobierno mantuvo en general firme su posición de asegurar que las manifestaciones no se salieran de control, al mismo tiempo que abría canales de diálogo. De manera paralela implementaba una estrategia mediática que hacía ver a los estudiantes como poco ordenados y cohesivos. Finalmente, en junio el gobierno propuso a los estudiantes participar en la conformación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que terminó por dividir y debilitar al movimiento estudiantil hasta su desintegración, ese mismo mes.³¹⁵

Este conflicto reveló los errores iniciales del gobierno de Bachelet - tenía unos meses de haber tomado posesión- para formular una estrategia de solución del conflicto. No obstante, se debe resaltar como exitosa la estrategia del gobierno de usar instrumentos de comunicación social para hacer clara su posición de no permitir mellas al estado de derecho, su disposición al diálogo y hacer notar los errores y "dogmatismo" de los estudiantes.

Si bien después del movimiento estudiantil el gobierno hubo de pagar un costo político -pues dio por terminada la luna de miel entre Bachelet y algunos sectores de la sociedad chilena, que se tradujo en una baja sensible en su popularidad-, en términos generales el manejo del conflicto permitió al gobierno salir al paso en su primera prueba.

³¹⁴ *Ibid.*

<http://www.revistapolis.cl/16/dela.htm> (acceso abril 25, 2009), 4-5

³¹⁵ *Ibid.*, 11

7.3 Políticas preventivas: registro y monitoreo de conflictos potenciales

Tanto en Chile como en México los actores políticos han reconocido la importancia de contar con instancias que promueven la estabilidad política y un sistema libre de conflictos sociales graves. En ambos casos se han instrumentado políticas dirigidas a la atención de demandas y contención de trances sociales cuando estos han rebasado el marco legal.

Uno de los factores que incide en la calidad de las políticas es el grado de institucionalización y alcance real de los organismos públicos encargados de registrar y atender demandas sociales. Esto se define por un conjunto de estructuras que funcionan en la realidad y no sólo están en la forma. En el caso de Chile estos organismos, generalmente dependientes del Ministerio del Interior, cuentan con recursos, patrimonio propio y soporte legal para llevar a cabo sus funciones. Estas mismas agencias han sido estables a lo largo del tiempo, pues su creación ha estado relativamente alejada de coyunturas políticas específicas. Estas agencias trabajan con una valoración del conflicto social que no necesariamente lo percibe como una patología o como producto de oscuros intereses políticos (aun cuando este pudiese ser el caso). El conflicto social se concibe como un fenómeno complejo que puede tener varias causas, e incluso algunas de estas pueden estar relacionadas con demandas sociales legítimas, por lo que asumen que se requiere de una política compleja, adaptable y realista para enfrentarlos democráticamente.

Otra característica del caso citado es la *flexibilidad y adaptabilidad* de los procedimientos en la atención de conflictos. Tal modelo de política de atención a conflictos adoleció originalmente de cierto rigor en su implementación, lo que lo acercaba a un modelo de espíritu "judicialista", excesivamente formal. Actualmente en el modelo chileno los instrumentos institucionales han probado -respetando el marco legal- poseer capacidad de adaptación a diferentes situaciones de conflicto, tanto en lo que se refiere a

la coordinación de esfuerzos gubernamentales de manera horizontal (entre las distintas agencias públicas y poderes), vertical (distintas entidades de gobierno como las comunidades autónomas, regiones, etc.), como en su relación con otros actores (partidos, medios, ONGs, etc.).

En el caso Chileno más que en el mexicano, los organismos en cuestión muestran una clara diferencia respecto de otras unidades institucionales, en términos de su especificidad de jurisdicción y su grado de autodeterminación institucional. Estos organismos no dependen (o dependen menos) de la naturaleza institucional o coyuntural de otras agencias públicas. Una consecuencia es la *claridad y certidumbre* en la acción de dichos mecanismos, al grado de que en Chile se puede hablar de algo similar a una *política de estado* en la resolución de conflictos. Si bien los distintos gobiernos imprimen su sello particular a esta política, los mecanismos específicos de esta muestran cierto grado de sana estabilidad y certidumbre.³¹⁶ Las reglas del juego están establecidas y todos los actores con mayor conciencia y claridad reconocen qué se puede hacer y qué no en caso de conflicto, esto es, cómo interactuar en el proceso de creación de soluciones y oportunidades.

Otra característica notable en el caso chileno es la naturaleza más abierta de los organismos encargados de atender demandas; el amplio número y diversidad de actores involucrados en el proceso de gobierno y diseño de políticas públicas genera una mayor *descentralización* de la autoridad. Esta autoridad está descentralizada o desconcentrada y una importante diversidad de actores con posiciones ideológicas múltiples y variados compromisos políticos tienen, bajo reglas claras, una cierta influencia en estos organismos.³¹⁷ Así, especialmente en Chile, sus sistemas de inteligencia y detección de conflictos actúan de tal manera que varios

³¹⁶ Así, por ejemplo, en cualquier manifestación política que transgreda el orden establecido, los actores saben de antemano que se enfrentarán a cierto tipo de acción del Estado que no variara a lo largo del tiempo.

³¹⁷ Cfr. John Ackerman, *Reforma del estado y organismos autónomos. La dinámica del cambio institucional en México*. (México: Flacso, 2005), 3

actores políticos influyen en su naturaleza organizativa, misión y modos de acción. A la vez, estas están en permanente proceso de rendición de cuentas al gobierno, al poder legislativo y a la opinión pública.³¹⁸

En México se han dado en los últimos años pasos importantes en la construcción de organismos públicos para la detección y atención a demandas de la sociedad. No obstante, estas se encuentran todavía en una situación de relativa debilidad institucional. Si bien cuentan con recursos y estructura organizativa, se trata de organismos de autoridad concentrada en cuya actuación influyen pocos actores, lo que tiende a hacer poco transparente y poco estable su actuación.³¹⁹ En algunas ocasiones estas agencias han sido acusadas de promover soluciones a los conflictos de manera discrecional, “por debajo del agua”, lo que al final ha cobrado dividendos en su legitimidad pública.³²⁰

Algo que sobresale de los organismos de atención a demandas sociales en México es su ambigua conceptualización de la naturaleza de las mismas. Esta ambigüedad se da en tres formas: puede ocurrir que el discurso político dominante se refiera a ellas como un problema estructural relacionado con la pobreza y desigualdad social que requiere del inmediato

³¹⁸ Aun así, la misma naturaleza de un organismo de inteligencia hace que el sistema de rendición de cuentas al que esta sometido difiera del de otros organismos públicos. En el caso de España y el combate al terrorismo, recientemente ha sido cuestionado en los medios y la opinión pública cierta discrecionalidad de la autoridad en la política de atención a conflictos que usa como escudo el argumento de la secrecía por ser materia de seguridad nacional (*Cfr.* <http://www.elpais.com/todo-sobre-tema-terrorismo-ETA-23>). Aquí la lucha contra el terrorismo imprime una dinámica especial a la política de atención de conflictos sociales que en ocasiones genera legítimas suspicacias.

³¹⁹ Organizacionalmente, durante el gobierno de Vicente Fox, la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación contaban con agencias de atención a demandas sociales. Estas resultaron relativamente efectivas como canalizadoras de demandas, pero su labor terminaba ahí, no contaban realmente con mecanismos para evaluar si una demanda recibida era atendida puntualmente. Más efectivo resultaría el Programa de Atención a Focos Rojos de la Secretaría de la Reforma Agraria, quizá porque al terminar el reparto de tierra esa se ha vuelto una de las funciones primordiales de la dependencia.

³²⁰ El caso del CISEN es notable por la existencia cada vez de mayores controles y vínculos de influencia con otros actores, como por ejemplo el Congreso. Este organismo muestra un grado de profesionalización mayor al de otras dependencias. No obstante, todavía muchos actores y analistas consideran que está lejos de funcionar de manera adecuada. Algunos analistas consideran que durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se produjo un virtual “desmantelamiento” operativo de sus funciones. *Cfr.* Castro, Hermenegildo. “Pugnas y fuentes del Cisen. Antes espiaban, ahora leen periódicos.” <http://www.etctera.com.mx/pag30ne10.asp>. (acceso mayo 19, 2009).

cuidado y atención del Estado, pero que en los hechos aborde el problema como si se tratase de un fenómeno coyuntural aislado; o que ocurra que se conciba formalmente al proceso de atención de demandas únicamente como un medio de contención de posibles conflictos futuros, sin insertarlas en un contexto democrático y de elemental justicia social. Finalmente, existe también la visión, muy arraigada en algunos tomadores de decisiones que conciben la atención a las demandas sociales, principalmente en relación al estrato social que las presenta y a la naturaleza última de estas demandas, lo que a su vez determina el uso o no de la fuerza pública en caso de conflicto.³²¹ Esta diversidad de visiones influyentes genera una disparidad de criterios sobre una materia que por su naturaleza requiere una relativa homogeneidad al momento de su aplicación.

La legendaria complejidad, flexibilidad y adaptabilidad de las instituciones del sistema político que dominó México la mayor parte del siglo XX no es una característica propia de los actuales organismos de atención a conflictos potenciales. Con algunas excepciones, estos organismos tienden a estructurarse como oficinas públicas poco efectivas de recolección de demandas que pueden desaparecer en unos años o meses – especialmente a nivel local-, tienen recursos limitados y muestran en general un escaso nivel de profesionalización en la medición y atención de conflictos. Estos organismos se muestran vinculados a coyunturas políticas específicas y no a una política permanente y estable de atención a conflictos.

En suma, con la discutible excepción de la estructura institucional del CISEN, los organismos mexicanos a nivel federal y local no cuentan con un

³²¹ Esta es una concepción que esgrimen en su discurso principalmente gobiernos y organizaciones de izquierda. En esta, cuando la demanda social provenga del “pueblo” que reclama en general mejores condiciones de vida, la atención a estas deberá ser prioritaria sobre otro tipo de demandas. El concebir una demanda como “popular” le adjudica un aura de legitimidad superior a este tipo de reclamos sociales. *Cfr.* Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. (México: FCE, 2003).

perfil institucional que les permita llevar a cabo su función de manera adecuada y denotan una existencia con bajos niveles de diferenciación institucional y especialización de funciones, bajo nivel de profesionalización y recursos limitados.

No obstante, si bien el panorama institucional da cuenta de un contexto político que ha concebido los conflictos sociales como generadores de inestabilidad, en Chile continúa prevaleciendo una visión que promueve la evitación del conflicto contra la posición que asume su existencia como algo natural y que debe ser administrado y resuelto.

7.4 Políticas reactivas: uso de la fuerza pública

El empleo de la fuerza pública en conflictos sociales en Chile tiene como características generales las siguientes:

- Un relativo alto grado de profesionalización de los miembros de los cuerpos de seguridad, que se manifiesta en su constante capacitación y equipamiento. Dicha capacitación está orientada a la contención de manifestaciones y apego al estado de derecho, y cuenta como una de sus estrategias al continuo de fuerza (Dammert, 2003: 8). Estos cuerpos de seguridad usan armas no letales -salvas, balas de gomas, inmovilizadores, tanquetas que lanzan chorros de agua, etc.-, como medios usuales de contención de conflicto.
- Un relativo alto nivel de institucionalización de las dependencias encargadas de los cuerpos de seguridad, que se refleja en la existencia de una burocracia profesional, planes de acción específicos y delimitados, etc. (Cfr. Dammert, 2003: 7). Estas mismas agencias usan instrumentos de comunicación para

dar a conocer a la opinión pública los métodos de actuación empleados.

- En general, estas corporaciones muestran una escasa tolerancia a la violación de la ley en manifestaciones y otro tipo de trances sociales.

En México, los últimos acontecimientos en Oaxaca y en San Salvador Atenco muestran que una política estable, eficaz y legítima en el uso de la fuerza del Estado es uno de los grandes pendientes. Los cuerpos de seguridad no cuentan con altos niveles de profesionalización, en términos de capacitación operativa y equipamiento.³²² Es común que al momento de darse una situación de enfrentamiento, los cuerpos de seguridad (por ejemplo granaderos), se muestren incluso en desventaja técnica-operativa frente a una multitud beligerante.³²³ Estas corporaciones tampoco están capacitadas profesionalmente en la utilización de técnicas modernas de contención de manifestaciones que se han salido de orden. Una de las consecuencias de la ausencia de estos factores es que resulta común que en la actuación de la fuerza pública se traslape “restaurar el orden” con reprimir, en ocasiones con brutalidad.

Organizacionalmente, las distintas secretarías y dependencias (Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, etc.) no contemplan formal y específicamente la función de contener y restaurar el orden en caso de conflicto social no asociado directamente a un problema de delincuencia.³²⁴ Un ejemplo de esto es la no adopción hasta el momento de estrategias modernas, internacionalmente aceptadas e implementadas.

³²² Marcelo Bergman. *Seguridad pública y estado en México. Análisis de algunas iniciativas*. (México: Fontamara, 2007), 30.

³²³ Estudios muestran que el nivel de profesionalización de los cuerpos de seguridad en México son de los más bajos de América Latina. Ver Ernesto López Portillo Vargas. “Seguridad Pública. Separar lo policiaco de lo político” *Etcétera* (2000), 14.
<http://www.etcetera.com.mx/2000/390/elpv390.html> (acceso Marzo 18, 2009).

³²⁴ *Cfr.* Ernesto López Portillo Vargas. “Seguridad Pública”

como el *Continuo de Fuerza*, que es una táctica especialmente diseñada ante determinados conflictos que involucran usualmente grandes multitudes. Estas agencias muestran también una menor diferenciación y articulación entre sus funciones institucionales y en relación a las de otras similares, lo que va en detrimento de la estabilidad y solidez institucional. En suma, estas dependencias cuentan con grados de institucionalización todavía insuficientes para generar amplios márgenes de legitimidad y eficacia.

7.5 Evaluación de los organismos de derechos humanos

Una forma seria de evaluar la actuación de las corporaciones encargadas del uso de la fuerza es mediante el análisis de los informes y recomendaciones de los organismos formales de defensa de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. Siguiendo esta línea, en México la situación es poco halagüeña. Los últimos tres informes anuales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ONU), así como los de Amnistía Internacional coinciden en señalar y denunciar el uso excesivo de la fuerza, e incluso la brutalidad de los cuerpos policíacos en situaciones de conflicto social, lo que ha contribuido usualmente a empeorar los conflictos y no a resolverlos. Algunos de los señalamientos generales que resaltan son:³²⁵

- El uso común de la tortura y prácticas degradatorias por parte de la policía o cuerpos de granaderos.

³²⁵Véanse Informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informes Anuales 2005, 2006, y 2007 del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas e Informes Anuales de Amnistía Internacional. 2005, 2006 y 2007.

- Detenciones ilegales y uso excesivo de la fuerza, incluso contra ciudadanos ajenos al conflicto.
- Uso de la fuerza pública indiscriminada contra mujeres y niños.
- Uso de armamento de fuego real y tácticas extremas ante situaciones que no lo ameritan.

En el caso de Chile, aun cuando no existe actualmente la figura del Ombudsman, los reportes de los organismos internacionales coinciden en señalar como graves la forma como los carabineros han manejado el conflicto relacionado con las demandas del pueblo mapuche, en los que destaca el uso excesivo de la fuerza y la intimidación. En el caso de las últimas manifestaciones estudiantiles, mientras los informes de Amnistía Internacional denuncian el uso desmedido de la fuerza pública, detenciones ilegales de inocentes y agresiones físicas a periodistas, los reportes del Alto Comisionado sugieren que las autoridades hicieron en general un uso adecuado de los cuerpos de seguridad –aun cuando admite algunas excepciones graves- que evitaron que el conflicto se desbordara aun más y lesionara los derechos de terceros.³²⁶

7.6 El contexto político-institucional

El caso de Chile es usualmente tomado como ejemplo de una transición exitosa a la democracia. El “gradualismo” chileno sentó las bases no sólo para finalizar el quiebre del autoritarismo sino para continuar con la segunda etapa de la transición: la construcción de sólidas instituciones democráticas. Hoy ese país se cuenta entre las democracias consolidadas³²⁷,

³²⁶ Véanse los Informes Anuales 2005, 2006, y 2007 del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas e Informes Anuales de Amnistía Internacional, 2005, 2006 y 2007.

³²⁷ En sentido estricto el ideal democrático no se da de manera absoluta en ningún sistema político del mundo: se trata finalmente de un asunto de grado.

hecho que se refleja en la existencia de: a) *Rule of law* o el imperio de la ley; b) *accountability* o rendición de cuentas; c) *responsiveness*, o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general; d) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y e) progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica.³²⁸ Existe consecuentemente una arena pública con márgenes democráticos delimitados, que moldean la forma como los propios actores se comportan. Los mismos ciudadanos y las organizaciones perciben esos márgenes y actúan en consecuencia. Tal contexto favorece la implementación de políticas de gobernabilidad que no incurran en elevados costos políticos o sociales, ya que se tiene un marco de referencia sobre los límites de la acción pública. Este mismo contexto de democracia de calidad genera un impacto positivo en la cultura cívica dominante. Este conjunto de valores políticos apuesta por el mismo uso de los instrumentos de la democracia como el medio para solucionar conflictos, al mismo tiempo que aboga por el mantenimiento del orden social, aún a costa del uso de la fuerza.³²⁹

En Chile este contexto político favorece la desconcentración de la autoridad en dependencias y organismos públicos en los términos expuestos, porque al aumentar el número de los actores involucrados, la pluralidad y medios de acción, se disminuye la probabilidad de que el organismo sea rehén de un solo grupo o tendencia política, programa o intereses creados: así se fortalece la función de los organismos en su propia transparencia y efectividad, lo que a su vez marca el camino hacia su legitimidad y estabilidad de largo tiempo.³³⁰

³²⁸ Cfr. Morlino, *Democracias*, 260-261

³²⁹ Cfr. Guillermo O' Donnell, *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. (Berkeley: Institute of International Studies, 1979), 43-44

³³⁰ Cfr. John Ackerman, *Reforma del Estado*.

La política de atención a demandas sociales se ve favorecida porque la democracia genera incentivos para que las agencias responsables realicen transparentemente sus procesos; además de contar con departamentos especiales para la atención a los distintos grupos y organizaciones demandantes. Su estructura está a la vista de los otros órganos de gobierno y bajo el escrutinio de los medios de comunicación.

Como mencionamos, el uso de la fuerza pública en este país es percibido como necesario en determinadas situaciones por los actores relevantes, así como por amplios sectores de la sociedad que consideran legítima la actuación de los cuerpos de seguridad del Estado para prevenir descontrol social; al mismo tiempo estos actores reconocen la existencia de límites a su uso, pues su utilización está inmersa en un complejo proceso de rendición de cuentas.

En contraste, el actual contexto político-institucional en México no favorece la existencia de políticas sólidas de estabilidad política. El proceso de transición a la democracia, incompleto o inconcluso, ha dejado a la "mitad" la construcción de las reglas del juego político democrático para todos los actores. Esta transición política inconclusa conlleva los riesgos de un retroceso autoritario o bien de la existencia de una democracia de baja calidad.

Igualmente, la naturaleza de la transición ha afectado el diseño institucional de los organismos públicos encargados de elaborar políticas. En este caso, el proceso de cambio político se ha caracterizado por su gradualismo y por la existencia de períodos sucesivos de liberalización y regresión política. Estos procesos han sido, por lo general, parte de una estrategia adaptativa de la clase política en el poder. Por períodos, la intención de la clase política no ha sido transitar a la democracia, sino abrir algunas "válvulas" del sistema como medio de mantenimiento del poder

real.³³¹ Por lo mismo, los diferentes actores participan en ocasiones - dependiendo del periodo, la coyuntura, presión externa, etc.- de manera limitada en el diseño institucional de los organismos. Estos han funcionado como simples oficinas de fachada o elaborada escenografía sin poder de acción real. Si bien, después del año 2000 se dan algunos avances, particularmente en materia de transparencia, la construcción de sólidas instituciones democráticas está todavía en el aire. Una de las consecuencias es que la legitimidad y eficacia de las políticas de estabilidad están limitadas por la existencia de un contexto de transición política y, por lo tanto, por un arreglo institucional inacabado que no genera certidumbre en las interacciones entre actores en el corto, mediano y largo plazo; ello influye en la consecución de niveles aceptables de gobernabilidad.

Esta situación se percibe en la implementación de políticas vinculadas con la gobernabilidad democrática, en particular con aquellas orientadas a la estabilidad política. En este contexto, los márgenes de actuación están acotados por la percepción y/o valores de los distintos actores sobre la naturaleza de la aplicación de políticas de estabilidad. Como resultado se da un impacto negativo en la interacción entre actores, tanto de la esfera privada como de la pública. En este caso específico, el uso de la fuerza se ve sometido constantemente a presión. Algunos actores consideran que su uso es prueba de la naturaleza represora del régimen, sobre todo cuando se trata de movimientos populares de protesta. En contra partida, otros afirman que su utilización debe ser jurídicamente "ciega", por lo que debe emplearse al menor síntoma de desorden social.

³³¹ No es una transición -por lo menos en sus primeras fases- basada en un pacto entre elites políticas (pacto refundacional), sino cifrada casi exclusivamente en la lenta reforma democrática de las instituciones electorales (IFE, tribunales electorales, etc.). Se trata de una transición "votada", basada en una gradual apertura del sistema (de incorporación y ajuste mutuo de los actores). En este sentido no existe una ruptura con las instituciones del pasado, en todo caso una recuperación de las mismas (por ejemplo, los partidos, los poderes del Estado, federalismo, presidencialismo, etc.) Cf. Merino, Mauricio. *La transición*, 12.

7.7 Conclusiones y algunas lecciones

Los puntos expuestos nos muestran que los buenos resultados de una política de atención de conflictos y uso de la fuerza legítima del Estado están vinculados con la calidad de las instituciones responsables de diseñar e instrumentar esta política pública, así como a la existencia de un contexto político-institucional propio de una democracia consolidada. Los casos estudiados nos dan algunas pistas sobre la influencia de los procesos de cambio político incompletos, en este caso respecto a la atención a demandas sociales y el uso de la fuerza legítima como medio de restauración del orden basado en derecho.

Díaz y Salinas³³² señalan que la resolución de conflictos requiere que las instituciones o agencias encargadas contemplen etapas consecutivas: análisis global y específico de conflictos, y diseño de procesos de negociación. Es importante analizar los conflictos en su propio mérito, llegando a una comprensión descriptiva de sus problemáticas, sus fundamentos, sus protagonistas, sus dinámicas, su historia, sus orígenes y sus fases (diagnóstico). En sus palabras “el resultado debe proporcionar una enriquecedora e informativa foto instantánea de los conflictos. Pero el análisis de conflictos no se debe detener una vez iniciadas las negociaciones, sino que tiene un rol clave en el proceso post-conflicto (análisis de resultados y perdurabilidad de los acuerdos) para fortalecer una dinámica cíclica de prevención de nuevos conflictos”. Una vez identificada la naturaleza de los conflictos se deben diseñar correctos y efectivos procesos de negociación, considerando los factores específicos a tener en cuenta a la hora de crear el procedimiento más adecuado para un conflicto en particular: elección del lugar de reunión, los participantes, la elaboración de la agenda, la estructura, reglas básicas para las

³³² Eolo Díaz Tendero y Sergio Salinas “Conflictividad, acción pública y orden legítimo. Paradojas de la democracia chilena contemporánea”, *Persona y Sociedad*, 1 (Vol. XVII, 2004): 177

conversaciones y otras materias similares. Además, es necesario diseñar instrumentos específicos para el desbloqueo de puntos muertos y menús de técnicas de negociación y facilitación. El caso chileno nos muestra que es más cercano a este modelo de resolución de conflictos que el mexicano; argumentamos que el contexto político ha sido favorable para que esto suceda así.

Esto no quiere decir que el modelo chileno tenga todo el camino recorrido. En este caso se han conjugado toda una serie de factores que han favorecido un nivel de gobernabilidad aceptable y en los que el modelo institucional operativo para resolver conflictos es sólo uno de ellos. Pero si nos atenemos a la definición de Coppedge, el patrón chileno para la resolución de conflictos sociales ha logrado en lo fundamental que las relaciones políticas entre los actores sean estables y aceptadas por todos. Esa aparente tensión señalada por Coppedge entre gobernabilidad y democracia, en donde la primera requiere de representación en proporción al poder de los actores, mientras que la segunda se ciñe al principio del número de ciudadanos que apoyan una causa, ha sido básicamente resuelta mediante instituciones políticas que incorporan en su funcionamiento ambas lógicas contrapuestas.

Ante la actual situación política y de seguridad que enfrenta México, podemos inferir algunas recomendaciones generales basadas en la experiencia chilena:

- La importancia clave de la existencia de agencias encargadas específicamente de atender demandas sociales que pudieran generar conflicto social.
- El reconocimiento de la importancia y diferenciación clara de la función preventiva (focalización y atención de demandas sociales) y la reactiva (restauración del orden mediante el uso de la fuerza).

- La necesidad de un mayor fortalecimiento institucional para lograr una mayor diferenciación y capacidad de adaptación de los organismos preventivos y reactivos encargados de mantener el orden. A la par se debe generar una mayor profesionalización de los primeros en el registro, conciliación, mediación y arbitraje de conflictos; y de los segundos, en términos de una mayor aptitud técnica, equipamiento y preparación logística, acorde a la importancia de la contención y restauración del orden en un contexto democrático y de respeto de los derechos humanos.
- Una mayor apertura y descentralización de estos organismos, de manera que sea mayor el número de actores que participan en la definición e instrumentación de las políticas que emanen de ellos.
- Definición de reglas de funcionamiento, claramente establecidas en el marco jurídico y bien convenidas por todos los actores. No es este un asunto fácil de sistematizar, dado que tales reglas pueden ser tan variadas como las situaciones que pretendan resolver.
- El trabajo paralelo y cercano de los organismos responsables de la atención de conflictos con otros encargados de velar por el respeto a los derechos humanos (por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).
- Una nueva valoración del conflicto social por parte de los organismos de atención a demandas sociales. No basta con que se tolere su existencia; resulta necesario, además, desterrar la visión disfuncional según la cual el conflicto social es siempre una patología, o la de que todo movimiento representa invariablemente la expresión de un reclamo social por justicia, por lo que debe ser tolerado a cualquier costo.
- Como parte del mismo proceso está el consolidar un auténtico federalismo, con un sistema de competencias adecuado y claro, que determine las responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno

en la aplicación de políticas de gobernabilidad democrática y facilite la coordinación entre gobiernos (vertical) y poderes (horizontal).

Finalmente, es necesario retomar el sendero de la construcción democrática, pues varias de las recomendaciones anteriores dependen en buena medida de la existencia de una democracia de mayor calidad. Es necesario aceptar que el déficit de democracia en el país es una de las razones de la conflictividad social; mientras no lo veamos así, la confrontación seguirá marcando el ambiente político nacional. Es en este contexto que se valora de gran importancia elevar la calidad de la democracia mexicana (o dicho de otra manera, culminar una segunda fase de la transición democrática) -quizá mediante un gran pacto político nacional- con claras reglas del juego democrático como medio para crear certidumbre, de manera que los actores basen y limiten su acción pública bajos criterios claros y uniformes. Esto permitirá sentar las bases para la construcción de una *política de Estado* en materia de gobernabilidad, orientada hacia la consecución de la estabilidad y la ausencia de violencia.

Y es que el orden inicia con el respeto de todos por la ley, comenzando por el de las autoridades. La Historia de nuestro país nos dice también que la represión jamás ha sido útil para resolver conflictos políticos: si acaso ha podido ayudar al gobierno represor a salir ilegalmente de la coyuntura, a cambio de la condena presente y futura de sus titulares, pues al final resulta siempre más responsable quien ordena que quien cumple la orden. Así, el ejercicio excesivo de la fuerza pública se ha convertido invariablemente en una trampa que ha terminado por sacrificar literalmente al pueblo y por imponer una sanción histórica al presidente de la República represor.

Sucede además que cuando el gobierno en turno se siente incapaz de mantener el orden por vías democráticas y echa mano en exceso de la fuerza pública, los cuerpos de seguridad terminan por generar más violencia de la

que evitan. Podemos decir entonces que si bien la fuerza pública es un recurso del Estado, la represión es un recurso de los gobernantes autoritarios.

El Estado tiene en el uso de la fuerza pública un recurso para el control de conflictos sociales, pero tiene también muchas restricciones para utilizarla legítimamente. Y precisamente, una de las características de un uso democrático de la fuerza pública es la autoridad no sólo legal sino moral de quien ordena. Por ejemplo, con qué autoridad puede un contumaz violador de la ley pretender imponer la legalidad, o bien convocar a respetarla. Otro tanto sucede cuando las instituciones forman parte de la red de complicidades que aseguran la sobrevivencia del sistema. En esas circunstancias, salvo por la movilización, el ciudadano se encuentra indefenso. Si el ciudadano recibe una negativa a sus demandas o pierde su lucha política en un juego limpio, respetuoso de las instituciones, leyes y reglas con las que se le pretende acotar, podría poner incluso la otra mejilla. Pero cuando en la descomposición del sistema la parte más descompuesta son los cuerpos policíacos, es difícil ponerles socialmente la otra mejilla. Es en este contexto que se valora como necesaria una nueva autoridad moral de los cuerpos de seguridad para aplicar la fuerza; tal es el escudo principal de toda autoridad, pues sin autoridad moral el ejercicio de la autoridad puede terminar siendo cuestionable.

Es necesario impulsar una mayor profesionalización y rendición de cuentas de los cuerpos de seguridad, pues frente a la historia de impunidad, los abusos policíacos no se hacen esperar. Después, su falta de profesionalismo convierte en detonador de violencia el objetivo de disuasión y de moderación que conlleva inicialmente su presencia. En esas condiciones, la necesidad de recurrir al uso de la fuerza es cada vez mayor. Entramos así al círculo vicioso de mayor represión-mayor violencia. Entonces, la fuerza pública puede restablecer el orden pero no condiciones de gobernabilidad.

La frustración social es otro insumo fundamental de la violencia. Para mejorar los niveles de gobernabilidad es imprescindible mejorar las oportunidades y los niveles de equidad social. En este contexto, es también necesario fortalecer las instituciones y políticas públicas relacionadas con el combate a la corrupción.

No obstante estas reflexiones, este no es un alegato contra la facultad del Estado para hacer uso de “la violencia legítima” sino a favor de la democratización de su ejercicio. Parafraseando a Leiser Madanes podemos decir que por principio el “árbitro” no puede ser “arbitrario”.

8. Medios de comunicación y gobernabilidad

8.1 Medios de comunicación, democracia y estabilidad

Los medios de comunicación masiva tienen un impacto definitivo en la organización política y estructura social de las colectividades modernas. Su influencia es tal que son cada vez más definidas -lo mismo que sus sistemas políticos- por la naturaleza de sus medios de comunicación. Conforme se han desarrollado los sistemas políticos, los medios de comunicación de masas han experimentado igualmente una notable evolución, tanto como consecuencia de *nuevas tecnologías de información*, como por la consolidación de su rol en los distintos ordenamientos políticos. Su papel en la construcción de una estabilidad democrática o quiebre de una democracia es cada vez más destacado.

Con el advenimiento de la tradición liberal, los medios fueron concebidos generalmente como instrumentos sociales contra abusos de la autoridad pública. Bajo esta perspectiva, en una democracia los medios son un instrumento fundamental en la construcción y funcionamiento de una

*esfera pública*³³³ vigorosa. Para algunos autores este es el espacio donde convergen y se relacionan Estado y sociedad; para otros, es el espacio social en el que los integrantes de la sociedad civil -individuos, grupos sociales, organizaciones, etc.- debaten los asuntos públicos y se forma la opinión pública.³³⁴ De cualquier manera, la esfera pública es un espacio cívico de reflexión y debate sobre lo público en todos sus aspectos; es el espacio físico o virtual donde el ciudadano ejerce sus prerrogativas democráticas -como la libertad de expresión, asociación, prensa, entre otras- para formular juicios sobre temas públicos diversos, como las acciones de gobierno y las políticas públicas, así como sobre el comportamiento de diversos actores que tienen incidencia en lo público -partidos políticos, organizaciones sociales, empresas, iglesias, etc.³³⁵ Consiguientemente, la consolidación de la democracia pasa necesariamente por la construcción de una esfera pública sólida.

Según Lilleker³³⁶, una esfera pública propia de una democracia tiene como características:

- Amplio acceso de todos los actores sociales a los medios de comunicación masiva.
- Un sistema mediático plural, abierto e independiente del poder del Estado.
- Un régimen de libertad de expresión garantizado en todas las formas de comunicación (prensa escrita, internet, etc.).
- Un marco jurídico avanzado que garantice los derechos de información de la población.

³³³ La doctrina liberal fue la primera que dio importancia a la distinción entre lo público y lo privado, siendo esta última una dimensión que debe ser resguardada de los asuntos públicos y compete únicamente a los individuos. *Cfr.* Skinner, *Los fundamentos*, 39.

³³⁴ Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. (Barcelona: Gustavo Gili, 2004).

³³⁵ *Cfr.* Lilleker, Darren, *Key concepts in political communication*. (London: Sage, 2006).

³³⁶ *Ibid.*

- Altos niveles de alfabetización “normal” y “nueva” (manejo de tecnologías de la información y la comunicación).

De tales criterios se desprende que en una democracia de calidad la esfera pública debe asegurar las condiciones adecuadas para un vigoroso intercambio de ideas, propuestas, críticas y vigilancia del poder público. Se sigue también que los medios de comunicación masiva son un componente clave de la esfera pública, en tanto que pueden funcionar como arenas de dialogo y debate, y en general como foros de expresión de la opinión pública. Esta función se ha vuelto más compleja en la medida en que el avance de las tecnologías de la información -particularmente internet- ha modificado la manera como se da la relación entre medios masivos y auditorio.³³⁷ Vemos así que los medios representan en buena medida un parámetro sobre la salud y el carácter democrático de la esfera pública, pues contribuyen a su formación cuando ofrecen medios de expresión a las distintas voces sociales que compiten en una sociedad plural y dinámica.³³⁸

Tomando como marco de referencia las cualidades de una esfera pública democrática³³⁹ concluimos que los medios deben ser, por lo menos idealmente, instrumentos de expresión de la ciudadanía y gestores en el proceso de rendición de cuentas de los gobernantes. Debe ser coadyuvante e

³³⁷ Cfr. Marshall McLuhan, *Understanding media: the extensions of man*. (Cambridge: MIT Press, 1994).

³³⁸ Cfr. Lilleker, Darren, *Key concepts in political communication*. (London: Sage, 2006).

³³⁹ Siguiendo a Puhle cuando hablamos de democracia nos referimos a una democracia “enraizada” caracterizada como un sistema que debe garantizar:

- El derecho a la ciudadanía (votar y ser votado) independiente de razones ideológicas, raciales, de género, religiosas, de sector o clase social, capacidades físicas, etc.
- Elecciones libres, honestas, efectivas y competitivas.
- Plena libertad de expresión, asociación y de información.
- El gobierno exclusivo por representantes electos, responsables y controlables.
- El reconocimiento de los derechos humanos y cívicos, sociales y culturales.
- Las garantías del Estado de derecho en el interés y como protección de los ciudadanos.
- La existencia de mecanismos de procesamiento pacífico del conflicto y “administración” del consenso.

Los criterios anteriores contienen implícitamente otros rasgos democráticos, como son la protección de los derechos de minorías ante el gobierno de la mayoría (Sartori); el derecho a disentir en público y o privado, justicia eficaz y expedita, la inexistencia de poderes tutelares fuera de la esfera del derecho, etc.: es decir, incorporan elementos marginalizados o dados por sentados por el propio concepto de poliarquía.

intermediario -lo mismo, por ejemplo, que los partidos políticos y otros actores- en la construcción de una sana relación entre Estado y sociedad. Siguiendo a Dahl podemos decir que en una poliarquía los medios contribuyen al establecimiento de la agenda y debate público mediante la recuperación y procesamiento de demandas, percepciones y actitudes emanadas de la participación pública plural de la sociedad y sus actores. En esta acción se ubica su influencia en la formación de la agenda pública, entendida como el conjunto de los temas y propuestas relevantes en determinado momento o situación.³⁴⁰

Dado que en un régimen democrático la lucha por los espacios políticos toma la forma de una férrea competencia entre actores -agencias gubernamentales, partidos, ONGs y empresas, etc.- por el establecimiento de una agenda acorde a sus intereses, los medios masivos se convierten en los instrumentos naturales para conducir dicho proceso. Esta capacidad de los medios ha sido cuestionada por diversos autores -especialmente McCombs³⁴¹ y Chomsky³⁴²- en tanto que puede ser usada de forma arbitraria y en función de los intereses de unos cuantos, por encima de la construcción auténticamente democrática del debate público. Este cuestionamiento reside en la capacidad cada vez mayor de los medios masivos para delimitar, moldear y, en última instancia, imponer los términos de la agenda.

Es tal la concentración de atención que tienen los medios que pueden definir por encima de otros actores *qué* se debate, *cómo* se debate y en qué *contexto* y *jerarquía* se hace. De forma más general, Guinsberg³⁴³ afirma que el rol central de los medios de comunicación masiva es la constitución del sujeto psicosocial, o sea del modelo de Hombre Necesario que cada

³⁴⁰ Cfr. Maxwell McCombs, *Estableciendo la agenda. el impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento*. (Madrid: Paidós, 2006).

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² Noam Chomsky y Edward Herman, *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. (New York: Pantheon Books, 2006).

³⁴³ Enrique Guinsberg, *Control de los medios. control del hombre. Medios masivos y formación psicosocial*. (México: Nuevo Mar, 1985).

marco histórico requiere para el mantenimiento y reproducción de sus estructuras sociales.

Si bien para autores notables como McLuhan, los medios de comunicación se presentan como extensiones de los hombres, uno de los peligros es que los medios hagan de los miembros de la sociedad sus propias extensiones. Es tal el peligro de “mediatizar” negativamente a la democracia que uno de los grandes temas, incluso en las democracias más avanzadas, es el de establecer límites al poder de los medios de manera que fomenten, en lugar de que obstaculicen, un debate público vigoroso, y contribuyan en general a la gobernabilidad democrática.

En tal razón, medios sin contrapesos pueden dañar a la democracia en tanto que no estarían obligados a representar realmente las diversas demandas de los más distintos actores sociales. Por el contrario, pueden convertirse en instrumento de unos cuantos, en función de su poder político y/o económico,³⁴⁴ con graves implicaciones para la salud de una esfera pública democrática. Algunos autores como Chomsky³⁴⁵ han señalado la “invisibilización”, e incluso la banalización, de las demandas sociales de las mayorías, así como su suplantación por los temas de agenda que interesan a los grandes corporativos mediáticos y sus aliados políticos y empresariales.

8.2 Los medios de comunicación en la construcción de una gobernabilidad democrática

Entendemos por gobernabilidad el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a fórmulas estables y mutuamente

³⁴⁴ Noam Chomsky y Edward Herman. *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. (New York: Pantheon Books, 2006).

³⁴⁵ *Ibid.*

aceptadas.³⁴⁶ Bajo esa definición asumimos que México es un país culturalmente estable y que los medios han contribuido históricamente, de manera muy destacada, en la construcción de la que fue la legendaria estabilidad del sistema político mexicano mediante la promoción de relaciones sociales estables y la cimentación de una cultura de la institucionalidad que trascendió la base militante del PNR y sus sucesores (PRM y PRI); cultura en la que se encuentra todavía hoy una de las reservas de estabilidad política en el país.

¿Cómo influyen los medios de comunicación masiva en la aceptación social de tales formas; como en la participación social y generación de un conflicto, así como en su administración? En general, los medios impactan favorable o negativamente la estabilidad en la medida que apoyan o limitan la construcción de una agenda social verdaderamente representativa de la pluralidad de los intereses ciudadanos. Balkin (2006) sugiere que la labor más importante de los medios en relación con la gobernabilidad es la de ofrecer instrumentos para que el ciudadano obtenga mayor transparencia y responsabilidad política (*accountability*) de los gobiernos y sus titulares, mediante la presentación de elementos de juicio para una pluralidad de actores. Específicamente, los medios pueden hacer más transparente el ejercicio del poder en al menos tres vertientes: ayudando a los ciudadanos a entender mejor cómo operan los gobiernos, promoviendo la participación política y haciendo responsables a los gobernantes de sus acciones públicas (Belkin, 2006: 3).

Su capacidad incontestable como cuarto poder está también en función de su facultad selectiva (*gatekeeping*), de contextualización (*framing*) y jerarquización (*priming*). Esto es, la capacidad para determinar qué hechos o fenómenos de la realidad van a ser convertidos en noticia, cómo deben ser interpretados y puestos en contexto, y qué orden de

³⁴⁶ Michael Coppedge, *Instituciones*, 63.

importancia tienen las distintas informaciones en relación con otras. Esta capacidad le permite al sistema mediático crear y presentar toda una realidad informativa que afecta la dinámica de la esfera pública. Ello se traduce con frecuencia en la ausencia de acontecimientos socialmente relevantes y en la presencia insistente de otros irrelevantes, con el impacto consecuente en el nivel del debate público, así como en la fidelidad con la que recoge las expresiones de la sociedad.

Si nos remitimos a la noción liberal clásica, cuando se trata de favorecer el debate mediante una presentación social abierta y vigilar al poder, los medios cumplen una función de *watchdog* (perro guardián), mientras que cuando están al servicio del poder o de determinados grupos, cumplen una función de *lapdog* (perro faldero). La existencia de un sistema mediático dominado paulatinamente por la tendencia *lapdog*, se explica en un régimen democrático según Belkin por la tendencia actual de los grupos mediáticos y la clase política a manipular los conceptos de transparencia real y rendición de cuentas en su beneficio, mediante su suplantación por una retórica de la transparencia que se enfoca más al escándalo - esencialmente relacionado con la esfera privada- y a la banalización de los temas fundamentales.

En una crítica más radical, Chomsky y Herman³⁴⁷ sostienen en lo general que los medios en su acción y contenidos responden usualmente a los poderosos grupos económicos de los que dependen. De esta manera, los medios publican contenidos propagandísticos al servicio de los valores y visión de tales grupos, en lugar de servir al público. Para estos autores, los medios forman parte de un sistema de control social, incluso en democracias avanzadas, mediante la subordinación de ciertos intereses a los de los grandes grupos de poder económico y político.

³⁴⁷ Noam Chomsky y Edward Herman. *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. (New York: Pantheon Books, 2006).

Los pensadores de la escuela de Fráncfort cuestionaron también el papel de los medios como parte de una “industria de la cultura o de la conciencia” usada por los poderosos como instrumentos para la manipulación y control social, con el fin último de mantener su posición social hegemónica.³⁴⁸ Si a ello se suma el inalcanzable costo del acceso a los medios de comunicación para determinados sectores sociales, no hay forma de eludir la influencia de los grupos de poder económico en la construcción de la percepción social a través del sistema mediático actual.

Esa relación entre medios y grupos de poder puede resultar en una afectación grave de los niveles de libertad real de los ciudadanos y de los espacios destinados a su expresión, en virtud de que los temas y demandas que dominan la agenda pública no provienen de un ejercicio crítico, libre y responsable, sino de la acción estratégica y controlada de los medios por presentar una realidad y demanda “a modo” de los grupos que representan y/o los controlan.³⁴⁹ Tal utilización de los medios puede tener un impacto en la gobernabilidad en el mediano o largo plazo, toda vez que los actores políticos y sociales que no ven representadas sus demandas y temas en la agenda pública, o bien que no los ven con la jerarquía deseada, pueden encontrar en ello un incentivo para una acción cada vez menos institucionalizada y más radical.

Una conclusión es que el sistema de medios se presenta como susceptible de ser influido por la estructura social y servir a esta, pero también como un sistema independiente que por sí mismo puede influir en

³⁴⁸El nombre de Industria Cultural fue planteado por Max Horkheimer, Teodoro Adorno, Erich Fromm y Herber Marcuse, quienes recurrieron a la teoría marxista y al psicoanálisis para exponer las causas de la crisis en la sociedad, concluyendo que la producción cultural de la sociedad es considerada como una mercancía. Para estos autores, la industria cultural y los capitalistas culturales se aprovechaban de las masas por igual, pues publicaban y transmitían productos basados en fórmulas estandarizadas que atraían al público masivo, y al mismo tiempo glorificaban y promovían la cultura capitalista: dicho de otra manera, reforzaban la ideología de la clase dominante. Véase Theodor Adorno y Max Horkheimer, *La industria cultural. Huminismo como mistificación de masas*. (Buenos Aires: edit. sudamericana, 1988); *Crítica de la cultura y sociedad* (Madrid: Akal, 2008), y Theodor Adorno. “Cultural industry reconsidered.” (capítulo II) en *Media studies. A reader*, editado por Caroline Basset, Paul Marris y Sue Thornham, 31-37. New York: NYU Press, 2000.

³⁴⁹Noam Chomsky y Edward Herman. *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. (New York: Pantheon Books, 2006).

la estructura social.³⁵⁰ Esta capacidad y alcance ha llevado a algunos autores a afirmar que los medios definirán la nueva estructura social del siglo XX³⁵¹ y que constituyen ya un sistema capaz de generar por sí mismo nuevas estructuras sociales y de poder.³⁵² De hecho, los medios actuales se pueden presentar como un poder que, por momentos, está por encima del Estado, dada su capacidad para recoger la opinión y moldearla y, por lo tanto, para movilizar recursos mediáticos a favor de sus propios intereses.³⁵³

Así, el sistema de medios se presenta como un arma de dos filos. Por un lado, son un ingrediente básico en la consecución de una gobernabilidad democrática, en tanto instrumentos informativos puntuales, foros de debate y en general como espacios donde se desarrolla la opinión pública. Por otro, se pueden presentar como un verdadero poder sin contrapeso que manipula, confecciona y crea realidades acordes a intereses de determinados grupos de poder. El gobierno, como cualquier empresa propietaria de una marca, hace también su parte en este terreno, pues no busca tanto informar como manipular la percepción social, y cuando informa lo hace con el mismo objetivo: manipular la insistencia de los mensajes oficiales logra vencer finalmente el instinto social, que entiende el juego de intereses que enmarcan usualmente la información y la propaganda gubernamental.

En ese contexto y dado el enorme peso de los medios en los sistemas políticos, la consolidación de la gobernabilidad como una expresión de la relación entre sociedad y poder público tiene que pasar necesariamente por la construcción de un sistema mediático sólido, que fortalezca la esfera pública y como consecuencia una opinión pública realmente representativa de la sociedad y su complejidad. Un sistema de medios de tales características debe funcionar necesariamente bajo los criterios de una

³⁵⁰ Daniel Hallin y Paolo Mancini. *Comparing media systems: three models of media and politics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

³⁵¹ Manuel Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. (México: Siglo XXI, 2001).

³⁵² Jesús T. Álvarez, *Gestión del poder diluido: la construcción de la sociedad mediática*. (Madrid: Pearson, 2005).

³⁵³ *Ibid.*

democracia “enraizada”. Ello implica hacer que el sistema de medios participe también del proceso de rendición de cuentas a la sociedad, por lo que debe estar igualmente sujeto a controles democráticos. El reto continúa siendo la búsqueda del equilibrio entre la rentabilidad del sistema mediático y su capacidad para aportar información y elementos de juicio veraces, objetivos y oportunos para la formación de la opinión pública.

8.3 Estabilidad política artificial: manipulación ideológica y manufactura del “consenso”

Habermas cuestionó a finales de los sesentas el papel e independencia de los medios en relación a los grupos de poder; afirmó que actuaban en función de los intereses de los grupos empresariales a los que representaban. Con ello la esfera pública veía erosionada su capacidad para fungir como arena de debate de los temas públicos.³⁵⁴ Aun en una democracia liberal consolidada como la de Estados Unidos y las de Europa occidental, los mecanismos tradicionales de sus sistemas políticos se ven rebasados por el alcance de los medios para construir una agenda pública que no integra a la sociedad en su elaboración.

De forma más radical, Chomsky ha criticado duramente el papel de los medios masivos en Estados Unidos. Para este lingüista y crítico social, los medios masivos propiedad de los grandes capitales estadounidenses se han encargado de construir artificialmente el consenso político y social estadounidense, mediante el maquillaje o manipulación directa de la agenda política, económica y social.³⁵⁵ Esta acción ha convertido a los grandes medios en instrumentos de propaganda y representación de los intereses de

³⁵⁴ Cfr. Jürgen Habermas, *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*, (Cambridge, Ma. and Cambridge UK: MIT Press-Polity Press, 1989).

³⁵⁵ Cfr. Noam Chomsky y Edward Herman, *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*, (New York: Pantheon Books, 2006).

los poderosos grupos políticos y económicos de Estados Unidos. Para Chomsky la búsqueda de beneficios económicos distingue a los medios masivos en tanto empresas, y esto supera su función como informadores y formadores de conciencia. La búsqueda de utilidades hace que los grandes medios seleccionen y definan qué es noticia, cómo se presenta y qué importancia o jerarquía social tiene, todo ello en función de sus intereses y de aquellos grupos de poder con los que están coludidos.³⁵⁶

Esta acción de los medios tiene detrás la alianza de la clase política, los grandes conglomerados empresariales de medios y el *establishment* de políticos, tecnócratas, líderes de opinión e intelectuales que se benefician y desean mantener el *status quo*. Este consenso manufacturado, nos dice Chomsky, es uno de los sesgos cognitivos del falso consenso y se da en sociedades democráticas en las cuales existe -de facto y subrepticamente- control sobre la opinión pública. A diferencia de otros métodos de control social (represión, autoritarismo, etc.) en este caso es la publicidad y, más abiertamente, la propaganda lo que consigue que los votantes de una sociedad democrática sean espectadores y consientan ser conducidos por la *intelligentsia* gobernante, todo ello sin necesaria intencionalidad y bajo la apariencia de un consenso democrático. En este esquema, la esfera pública bajo los originales criterios liberales se convierte en un escenario de fachada.

Tanto los cuestionamientos de Habermas como los de Chomsky se dirigen a la acción de los medios en las sociedades occidentales enmarcadas por la moderna democracia liberal. Para el caso de regímenes no democráticos, la relación entre los medios y los grupos de poder es aún más evidente. Pero existe una diferencia notable en relación a los modelos planteados. En regímenes autoritarios no se "fabrica" el consenso mediante la manipulación de los ciudadanos a través de la construcción de una

³⁵⁶ Ibid.

agenda pública, que aparece como la indicada o como “democráticamente correcta”.

En lo general, el control de la agenda por parte de los medios limita la responsabilidad política de la clase gobernante al proporcionar información y jerarquizar temas supeditados a los intereses comerciales y políticos de los propios medios. Este impacto repercute en mayor o menor medida en todos los ámbitos de la democracia, particularmente en su capacidad de ser gobernada, es decir, en el control de la corrupción, en la voz y el voto ciudadano, en las libertades fundamentales y en la acción de gobierno en su conjunto. Cada una de estas dimensiones de la democracia está cargada de temas y contextos que están sujetos a la forma como los grandes medios los seleccionan, presentan y jerarquizan.

La subordinación del sistema mediático al sistema político imposibilita que los medios asuman su rol determinante en la formación democrática de la opinión y la agenda pública. En estos casos es común que los medios se aboquen a la presentación de contenidos como “espectáculos”, al entretenimiento del auditorio y a la exposición de la agenda “pública” como un hecho consumado: los miembros de la comunidad política no tienen participación y son sólo notificados de su contenido. Este modelo de relación unilateral y parcial entre sociedad política y medios favorece la gobernabilidad -no democrática- del sistema en su conjunto, en tanto patrocina la adopción, aceptación y posterior legitimación del discurso político de la clase gobernante por parte de la comunidad gobernada.³⁵⁷ En este sistema, los medios no fungen como instrumentos de control y responsabilidad política de los gobernantes, sino como una herramienta para la construcción de su legitimidad política.

³⁵⁷ Cfr. José Luis Stein, *Democracia y medios de comunicación*. (México: UNAM, 2005).

8.4 Nivel cultural, discernimiento social y estabilidad

Es difícil entender la práctica de los medios de comunicación sin analizar su contexto social y cultural. El funcionamiento del sistema mediático está influido e influye a su vez en el contexto social. Si los medios son o pueden ser instrumentos valiosos en la formación de la opinión pública está asociado estrechamente a características específicas de la estructura social y de las distintas culturas políticas.

La cultura política es reflejo de determinados condicionantes políticos y sociales, y puede fungir como obstáculo o promotor del cambio. Una cultura política nunca es homogénea en una sociedad y está por lo general compuesta de subculturas. Sin embargo, existe o puede existir una cultura dominante. Almond y Verba³⁵⁸ definen cultura política como el conjunto de orientaciones psicológicas de los miembros de una sociedad en relación con la política. De ahí podemos extender la definición de cultura, como hace Sani, para explicarla como el conjunto de nociones, actitudes, valores, orientaciones, tradiciones y conocimientos que tienen los miembros de una comunidad política en relación con los demás componentes del sistema político.

Almond y Verba proponen tres tipos de cultura política: parroquial, de subordinación y de participación (o democrática). La cultura de subordinación tiene como característica que los conocimientos y valores de los miembros de la sociedad se dirigen al conjunto del sistema político (se percibe de forma monolítica) y en especial a sus salidas (*outputs*), esto es, al sistema administrativo encargado de ejecutar decisiones. Este tipo de orientaciones y valores son de tipo pasivo y corresponden por lo general a los regímenes autoritarios.³⁵⁹ La cultura política de participación corresponde a miembros activos de la comunidad que consideran que su

³⁵⁸ Cfr. Gabriel Almond y Sidney Verba, eds. *The civic culture revisited*. (Newbury Park: Sage, 1989).

³⁵⁹ *Ibid.*

participación (entradas o *inputs*) es importante para obtener determinadas acciones de gobierno (*outputs*).

No es de extrañar que en su texto de 1963 Almond y Verba encontraran en México la existencia de una cultura política dominante de subordinación que, sin embargo, presentaba matices, como la conciencia de la corrupción de la clase política. Estos matices resultaban en una relación afectiva del mexicano de la época con el sistema político mexicano, en relación especialmente con su estabilidad, al tiempo que desconfiaba de su capacidad para el buen gobierno y del hecho de no ser tratado con igualdad por parte de las autoridades.³⁶⁰ Estos autores afirmaron haber encontrado incluso “tendencias cívicas aspirativas” en la cultura política mexicana.³⁶¹

La educación ha sido sin duda un factor determinante en esta realidad. De los 17 millones de mexicanos que tenía el país en 1940, el 40% de los mayores de 24 años no había recibido educación, 29% había cursado entre uno y tres años de educación básica, 24% había cursado entre el cuarto y sexto año, 6% tenía estudios de secundaria y sólo 3% contaba con estudios profesionales.³⁶² Para 1990 estos números se habían duplicado prácticamente, incluso triplicado (UNICEF, 2006). La urbanización de la sociedad mexicana era igualmente un factor decisivo. En 1940 el 70% de la población vivía aún en el campo; para 1990 este número bajó a casi el 25% con respecto al medio urbano.³⁶³

Como resultado de esto y otros componentes, la cultura política de los mexicanos se ha transformado notablemente en los últimos 25 años del

³⁶⁰ Gabriel Almond y Sidney Verba, eds. *The civic culture revisited*, 470.

³⁶¹ En el estudio también se encontró que en la sociedad mexicana coexisten una elevada competencia política subjetiva y un bajo nivel de realización política de la ciudadanía en los planos de la información política, la integración a asociaciones voluntarias y la actividad política. Se da, entonces, una relación ambivalente de los ciudadanos y la autoridad, ya que, por un lado, existe un rechazo a las autoridades burocráticas, consideradas como corruptas y arbitrarias, mientras que por otro lado “se da el mito de la Revolución benigna y del presidencialismo, el carisma institucional que la Presidencia ha adquirido en recientes décadas” (Ver cita 271).

³⁶² Cfr. Olac Fuentes, “Educación pública y sociedad,” (capítulo IX) en *México hoy*, coordinado por Pablo González Casanova y Enrique Florescano, (México: Siglo XXI, 1979), 230-265

³⁶³ Cfr. INEGI, 2000.

siglo XX y el primer decenio del siglo XXI. Diversos estudios sobre cultura política en México³⁶⁴ muestran cambios notables en las actitudes de los mexicanos en relación con la política. Si bien tales cambios revelan una mayor proclividad hacia la construcción de un sujeto político activo, que usa los medios de la democracia (elecciones, libertad de expresión, etc.) al igual que los medios de comunicación como instrumentos relevantes, no se puede hablar aún de una cultura política democrática en México. La sociedad mexicana muestra una desconfianza creciente hacia la clase política (partidos y gobernantes), sobre todo a partir de 2006. Esto mismo ocurre en su percepción actual sobre las elecciones como medios de representación, expresión y en general de incidencia en el gobierno. Los medios, especialmente la televisión, continúan siendo considerados cercanos al poder y pocas veces confiables.

Varios miembros de la escuela sociológica crítica de Fráncfort - especialmente Adorno y Horkheimer- advirtieron sobre los mecanismos con los que en el seno de la familia y su contexto educativo se reproduce el consenso social, aun cuando este sea opresivo.³⁶⁵ Guinsberg³⁶⁶ señala la importancia de la construcción psicológica del consenso artificial por parte de la estructura política, acorde a los intereses de la clase política hegemónica.

Para Habermas el espacio público en el capitalismo tardío experimentó importantes transformaciones tras la consolidación del Estado de Bienestar, en la segunda mitad del siglo XX³⁶⁷. Este cambio se dio de la mano de la privatización de los medios de comunicación masiva, con lo que se fueron convirtiendo en complejos de poder social; su pertenencia privada

³⁶⁴ Segob. 2001, 2003, 2005 y 2008

³⁶⁵ Cfr. Max Horkheimer y Theodor W. Adorno. *Dialéctica de la ilustración: fragmentos filosóficos*. (Madrid: Akal, 2007).

³⁶⁶ Enrique Guinsberg. *Control de los medios, control del hombre. Medios masivos y formación psicosocial*. (México: Nuevo Mar, 1985)

³⁶⁷ Jürgen Habermas. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge, Ma. and Cambridge (UK: MIT Press-Polity Press, 1989).

amenazó de diversas maneras las funciones críticas de estas instituciones de discusión pública.

Con esta tendencia creciente de privatización, la función crítica del periodismo fue quedando relegada a un segundo plano ante el auge y predominio de la propaganda, del espectáculo y de las relaciones públicas. La política devino en un *show* dirigido mediante el cual la clase política busca de vez en cuando el consentimiento de una sociedad cada vez más despolitizada, cada vez menos ciudadana en el sentido amplio del término. En este proceso, la masa de la población habría ido quedando excluida de la discusión pública y de los procesos de toma de decisiones, y sería tratada como un recurso que los líderes políticos podían utilizar, con la ayuda de las técnicas mediáticas, para obtener suficiente consentimiento y legitimar sus programas políticos. Habermas³⁶⁸ señalaba estos cambios de la esfera pública en democracias avanzadas, pero su planteamiento cobra importancia en contextos sociopolíticos donde impera una cultura política tradicional, de débil participación social y una limitada y frágil ciudadanía como institución democrática.³⁶⁹

Si la existencia de determinada cultura política dominante a nivel de masas es causa o consecuencia de la manipulación, es un debate extenso. Lo que queda claro es que para el caso mexicano la cultura política dominante ha venido evolucionando desde 1940. De ser una cultura de subordinación, ahora se presenta como una cultura “en transición” donde conviven distintas concepciones, actitudes y tradiciones de la política, aunque con mayor proclividad hacia la tendencia participativa.

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ Almond y Verba definen cultura política como el conjunto de nociones, actitudes, valores y conocimientos que tienen los miembros de la comunidad política en relación con los demás componentes del sistema político. Estos autores proponen tres tipos de cultura política: parroquial, tradicional y de participación (o democrática). Gabriel Almond y Sidney Verba, eds. *The civic*, 106.

8.5 Hegemonía en la propiedad de los medios de comunicación y su impacto en la gobernabilidad

Es clave la naturaleza del régimen de propiedad de los medios de comunicación en el funcionamiento poco democrático del sistema mediático. Si los medios tienen una función social vital, parecería incompatible con la dinámica comercial que busca -como en cualquier otra empresa- maximizar sus utilidades. La búsqueda de mayor influencia y mercado puede producir tal hegemonía de un grupo o grupos de medios en el sistema mediático que deja poco espacio a medios alternativos. Con ello se erosiona su función social y funge por el contrario como un elemento más de fuerza y caracterización del régimen autoritario. El gran problema de esta realidad es que quien disponga de los medios o de los recursos para pagar el acceso a ellos va a terminar por dominar la política.

Se ha dicho que lo esencial de una campaña política sucede en los medios. Por ello los medios han tenido históricamente de rodillas a los políticos. Desde Gutenberg no se sabe de un gobernante que le haya ganado una guerra a un medio. Richard Nixon en Estados Unidos y Carlos Castillo Peraza en México son un buen ejemplo de la importancia de la relación con los medios en el destino político. Así, los medios serán las variables fundamentales del triunfo político: se hará sentir como nunca en el terreno político, a grado tal que podrían decidir quién gana y qué programa se impone en la lucha electoral. Pero los medios no pueden seguir siendo instrumentos para construir o destruir respaldos políticos, ni seguir manejando la información bajo consideraciones exclusivamente comerciales o de grupo, pues quien intenta imponer su voluntad, más temprano que tarde termina por generar conflictos.

A diferencia del modelo de Chomsky aplicado al sistema estadounidense, en casos como el del sistema político mexicano hasta antes de 1995 la manufactura del consenso no se daba en el contexto de una

notable libertad de expresión, ni de la existencia de procesos políticos reconocidamente democráticos, o de una cultura política activa y participativa. Como mencionamos, en México la acción de los medios respondía a un acuerdo de colusión, consecuencia de una estructura de incentivos enmarcada en una relación clientelar. De esta forma el sistema político se beneficiaba de la línea y contenidos de los medios masivos y estos a su vez se beneficiaban de una mejor posición política y económica.

Este esquema de relación medios-Estado fomentaba la gobernabilidad -no democrática- del sistema político al promover cierta pasividad social y funcionar en general como un medio de control social dirigido hacia la “estabilidad” del sistema.³⁷⁰ Los medios eran usados como instrumentos de apología gubernamental y entretenimiento. En tal sistema la población escuchaba lo que se le decía, pero no opinaba.

En los ochentas, los cambios en la dirección de la política económica modificaron el campo de acción de los medios. Nuevos actores mediáticos surgieron a consecuencia de las políticas de privatización de los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas; la cadena nacional TV Azteca entra en escena. El proceso de evolución política influyó también en la relación de los medios con el régimen. Ahora los medios daban considerablemente más espacios a la oposición política: los temas que antes no parecían tener contenido noticioso o temático, ahora lo tenían. No obstante, esta estrategia de adaptación se debió a los cambios en el entorno y al deseo de los grandes grupos mediáticos de continuar manteniendo su posición de hegemonía³⁷¹. Como consecuencia de este acercamiento y apertura de los medios a diversos actores políticos, la alternancia política del año 2000 tuvo en ellos uno de sus promotores más importantes.

Después de la alternancia los medios han contribuido a crear una “democracia mediática” en la que los distintos actores políticos luchan por

³⁷⁰ Raúl Trejo Delarbre, *La sociedad ausente. Comunicación, democracia y modernidad*. (México: Cal y Arena, 1992).

³⁷¹ *Ibid.*

la obtención de los espacios más influyentes, bajo la creencia de que cuanto mayor sea la cobertura, mayor será la importancia que les otorguen los ciudadanos-consumidores de medios. Esta situación deja entrever la inmensa capacidad del sistema de medios para subordinar al sistema político a costa de los derechos de información y debate de la ciudadanía. El nuevo duopolio Televisa-TV Azteca se ha adaptado al entorno y ha construido un sistema de reglas tal que le ha permitido pasar de ser *lapdog* a ser un primer poder (*first state*), sin contrapesos e indispensable para la clase política.³⁷² Pero esta situación no abona a la gobernabilidad democrática, ya que no favorece la constitución de una agenda pública producto de la participación plural de los distintos actores políticos y sociales.

8.6 Nuevos medios digitales de comunicación

Los medios de comunicación entran de lleno en la era digital con el inicio del siglo XXI. Internet, cada vez con mayor uso, modifica de forma y fondo como se está dando la vida comunicativa. Por ello, no puede dejar de tomarse en cuenta el desarrollo de lo que se ha denominado “*e-democracy*”³⁷³ en la literatura anglosajona, que no depende única y exclusivamente de la tecnología en sí misma, sino también en gran medida de las estructuras de poder que promueven y sostienen ese desarrollo tecnológico y que, a su vez, pueden fortalecerlo. Esto es, una nueva tecnología no basta si no se cuenta con las políticas públicas adecuadas para lograr que más sectores sociales tengan acceso a ella.

³⁷² Ibid.

³⁷³ Véase Michael Jensen, James Danziger y Alladi Venkatesh. “Civil society and cyber society: the role of the internet in community associations and democratic politics.” *Information Society*, 23 (December, 2007): 39-50.

Es Internet el medio más influyente y de mayor crecimiento en este ámbito; tiene particularidades que han modificado por completo el esquema de funcionamiento de los medios y su interacción con el auditorio. En Internet la audiencia individual se dispersa en el acceso a múltiples y variados sitios de la red, así como en la recepción de innumerables y diferentes mensajes en un sólo momento. En este sentido se manifiesta como un recurso comunicativo como ningún otro en la historia de la civilización; una de sus características es la dificultad para controlar -para bien y para mal- sus contenidos y la forma como se usa. Por ello se observan percepciones encontradas. Se ha señalado, por ejemplo, que el periodismo vía Internet está afectando los ideales propios del periodismo. Pero lo que distingue a Internet es su apertura, tanto para los productores de un mensaje como para la audiencia; su interactividad descentralizada, el costo relativamente bajo de producción, distribución y consumo: su diversidad de contenido, amplia independencia gubernamental y/o corporativa, y una relativa igualdad en la participación de transmisores y receptores de mensajes.

Entre las características que distinguen actualmente a Internet respecto a medios tradicionales, que según algunos analistas constituyen fuerzas potenciales a favor de la democracia, están las siguientes:

- Su naturaleza anárquica, desconcentrada e independiente
- Su capacidad de interacción.
- La contribución social en la generación de sus contenidos
- La longevidad del material informativo.

Winkel distingue otros rasgos:

- Orientación de libre mercado

- Sociedad civil: los usuarios del Internet logran un medio moderno para la democracia deliberativa.
- Representación democrática: mayor oportunidad de acceso a la información política para enriquecer el conocimiento de los problemas sociales y mejorar sus soluciones.³⁷⁴

Entre las potencialidades que provee Internet llama su atención la casi nula capacidad para detener lo que el usuario hace en ella una vez que tiene acceso a una computadora y a una conexión. Es tal la importancia y las potencialidades que ofrece que autores como Cooper³⁷⁵ afirman que Internet, en especial los “Blogs”,³⁷⁶ se revelan en las democracias consolidadas como un verdadero “quinto poder” que puede funcionar para controlar a los medios de comunicación dominantes. Los blogs constituyen una herramienta web para la difusión, comentarios, opinión, análisis sobre distintos hechos noticiosos, de forma independiente -muchas veces en forma de rechazo- de la agenda de los grandes medios de comunicación.

Como medio de información alternativo los blogs dependen del acceso de las mayorías a Internet y de una cultura que facilite su uso (alfabetización de segunda generación). Esto es particularmente importante si tomamos en cuenta que los medios tradicionales hoy en día se han

³⁷⁴ Olaf Winkel. “Controversia en torno a los potenciales democráticos de las tecnologías informáticas interactivas – posturas y perspectivas.” (capítulo IV) en *Relación entre política y medios Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, editado por Frank Priess. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. 2002. 295-324

³⁷⁵ Stephen Cooper. *Watching the watchdogs: bloggers as the fifth state*. (Washington: Marquette Books, 2006).

³⁷⁶ Un blog es un sitio web periódicamente actualizado que recopila cronológicamente textos o artículos de uno o varios autores, apareciendo primero el más reciente, donde el autor conserva siempre la libertad de dejar publicado lo que crea pertinente. El nombre *bitácora* está basado en los cuadernos de bitácora, cuadernos de viaje que se utilizaban en los barcos para relatar el desarrollo del viaje y que se guardaban en la bitácora. Aunque el nombre se ha popularizado en los últimos años a raíz de su utilización en diferentes ámbitos, el cuaderno de trabajo o bitácora ha sido utilizado desde siempre. Este término inglés *blog* o *weblog* proviene de las palabras *web* y *log* ('log' en inglés *diario*). El término *bitácora*, en referencia a los antiguos cuadernos de bitácora de los barcos, se utiliza preferentemente cuando el autor escribe sobre su vida propia como si fuese un diario, pero publicado en la Internet.

consolidado prácticamente -incluso en las democracias más avanzadas- como un poder sin contrapesos. Así, internet, los sitios informativos noticiosos web y los blogs se pueden convertir en medios de control y de acceso democrático a información alternativa que ponga en duda, cuestione o reelabore la información proporcionada por los grandes conglomerados de medios.

8.7 El rol de los medios en México y su relación con el viejo sistema político hegemónico.

En el origen de los medios de comunicación está su oposición al poder; nacen de hecho como “un contra poder”, como la conciencia crítica de una sociedad. No ha sido su caso en México. Esa fuerza a la que Thomas Maculay bautizó en 1832 como el “cuarto poder”,³⁷⁷ estuvo históricamente sujeta a innumerables controles administrados por el gobierno en turno. Tales controles representaron por décadas una de las deficiencias estructurales del Estado mexicano en materia de democracia.

“Es una liebre que no usa su libertad”, tal era la opinión de Daniel Cosío Villegas sobre el estado general de las libertades de expresión y prensa en México. Sin embargo, si la libertad de expresión no se ejerció históricamente a plenitud en nuestro país, se debió a que no existieron incentivos para construir un sistema mediático libre y abierto. Al contrario,

³⁷⁷ No hay acuerdo sobre quién acuñó el término en su uso moderno. Thomas Carlyle en 1840 le atribuyó el término a Edmund Burke en su libro *On Heroes and Hero Worship*. Carlyle sugiere en su texto que Burke afirmó en 1747 que: “...existían tres estados o poderes en el parlamento, pero en el vestíbulo del recinto [donde se encontraban reporteros y miembros de la prensa] existía un cuarto poder aun más importante que los primeros tres”. No obstante, en 1858 Thomas Macknight sugiere quizá Burke se refería a la naturaleza de los periodistas y diarios en general en tanto su “inevitable” crecimiento en la época, no tanto a su naturaleza como poder en sí. Otros a quienes se les atribuye el término son Henry Brougham, durante un discurso parlamentario de 1824, y Thomas Macaulay en un ensayo de 1828. Quizá este último es quien lo usa directamente para referirse a los medios como vigilantes de los otros poderes. Schultz, Julianne, *Reviving the fourth estate*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.49-51.

De la visión política predominante se desprendía que la libertad de expresión debía estar acotada en aras de la deseable estabilidad política del sistema y sus instituciones.

A lo largo del siglo XX, pero especialmente durante el periodo de “oro” del sistema político hegemónico, la estabilidad política y social tuvo varias fuentes de reproducción, pero los medios de comunicación masiva fungieron sin duda como instrumentos del sistema político para la reproducción de un esquema de control social.³⁷⁸ Este tipo de control tenía al conformismo y la inmovilidad social como elementos clave. Se consideraba que estos promovían la estabilidad política al ir en contra de divisiones internas y a favor de la cohesión social y el crecimiento económico³⁷⁹; existía además la visión dominante de que un orden social controlado era propicio para el progreso nacional.³⁸⁰

El sistema de medios operó durante esta época en un contexto de escasa participación social fuera de los canales del corporativismo oficial. Los medios estaban enfocados en su mayoría a presentar una realidad acorde a los intereses del sistema político; sus contenidos estaban mucho más orientados al entretenimiento y pocas veces informaban de manera crítica, pertinente e independiente. Los ciudadanos u organizaciones que cuestionaban el poder y su ejercicio estaban fuera del núcleo social mayoritario. En su momento el régimen político era legítimo, pero su legitimidad radicaba en una forma de gestión pública y discurso político como promotores de la estabilidad y la paz social.³⁸¹

³⁷⁸ Soledad Loaeza, “La sociedad mexicana a fines del siglo XX.” (capítulo VI) en *México a fines de siglo*, compilado por José Joaquín Blanco y José Woldenberg, 226-275. México: CNCA-FCE, 1993.

³⁷⁹ Para justificar el control y una política de desmovilización social, el argumento discursivo dominante de 1940 a 1960 es que los problemas políticos ya habían sido resueltos y quedaban por enfrentar los económicos. De 1969 a 1970 los gobiernos afirmaban que las conquistas de la Revolución Mexicana debían defenderse de agresiones como la que representaba la ausencia de control social.

³⁸⁰ Así, el nacionalismo como ideología de Estado se imponía a otros cuerpos ideológicos e incluso se antepone a la existencia de “ideas extrañas y exóticas a la idiosincrasia nacional” como se señaló en especial al marxismo-leninismo. Véase Krauze, *La presidencia*, 73-77.

³⁸¹ Peter Smith, *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*. (México: El Colegio de México, 1982).

En esta etapa se realizó un periodismo muy básico. Había periódicos, no prensa, y cada medio “ejercía” la libertad de expresión con sus propias particularidades y según sus propios intereses. Fueron años en los que el régimen de comercialización de la pulpa de papel -viejo y eficaz silenciador de disidencias periodísticas- estaba controlado por el Estado; tiempos en los que era práctica común que los periodistas estuvieran en una o en otra nómina del gobierno, o en varias a la vez; tiempos en los que el periodismo de investigación era casi inexistente, en los que había muchos periodistas y poca información. Consecuentemente, en esos años los medios se momificaron y se convirtieron en una pieza orgánica de las redes de continuidad del sistema.

Así fue que el sistema de medios estuvo asociado históricamente a la dinámica del viejo régimen, que tenía en el Poder Ejecutivo el eje al cual se subordinaban todos los componentes del sistema político. El predominio del Presidente de la República se basaba en las grandes facultades legales y extralegales, que alimentaban su enorme capacidad de patronazgo político.³⁸² El poder presidencial tenía además al partido oficial como aglutinador de la elite política y como medio para la representación corporativa-clientelar de los distintos actores sectoriales, así como la facultad informal de seleccionar a su sucesor³⁸³ para dar certidumbre al proceso de acceso al poder. En esta dinámica se insertaba el sistema de medios de comunicación.

Ese régimen posrevolucionario que rigió en el país por más de 70 años, asignó a los medios el papel de legitimadores y propagandistas. Lo hizo a cambio de privilegios y concesiones. Consciente de que la independencia editorial exige dosis de independencia económica, que muy pocos han conocido históricamente en nuestro país, el gobierno los pagó mediante el manejo de una política de subsidios disfrazados, que le permitió

³⁸² Cfr. Daniel Cosío Villegas. *Ensayos y notas*. (México: Hermes, 1966).

³⁸³ Cfr. Roderic Ai Camp. *La política en México*. (México: Siglo XXI, 2000).

orientar las líneas editoriales, y con ello manipular a la opinión pública. Cuando el medio se negó a participar en ese juego, los espacios publicitarios oficiales fueron cancelados, lo que acabó con proyectos periodísticos consolidados.

Ese “hiperpresidencialismo” que dominó en nuestro país la mayor parte del siglo XX, estableció una serie de cebos en las reglas escritas y no escritas destinadas a inducir la subordinación de los medios al poder político. Durante la vigencia de este sistema, el rol de los medios fue apoyar la estabilidad del régimen y la permanencia en el poder de la clase política dominante. Ello incidió en la definición de la agenda pública - siempre dependiente de los intereses del régimen- de manera que el sistema de medios masivos se explicaba como un ente dependiente del sistema político y no a la inversa.

Aun cuando el sistema de medios no era un ente subordinado al poder presidencial de la forma como lo estaban otras organizaciones y estructuras de autoridad -como el partido oficial, los poderes legislativo y judicial, los gobernadores y otros- se trataba de un sistema semi-coludido con el poder, consecuencia de una relación clientelar.³⁸⁴ Esta subordinación se basaba en la capacidad del poder político para generar incentivos al sistema mediático a cambio de su lealtad y apoyo en situaciones políticas delicadas, como la sucesión presidencial, o en posturas y acciones de gobierno específicas, como la crítica al comunismo internacional, o la minimización y maquillaje de coyunturas o eventos, como el conflicto estudiantil de 1968.³⁸⁵ Los incentivos eran usualmente licitaciones, favores políticos o comerciales, acceso a precios especiales en papel periódico. La publicidad

³⁸⁴ Definimos clientelismo como un tipo específico de intermediación de intereses que se basa en la asignación de recursos o favores a grupos o personas a cambio de su lealtad política. Esta relación se da en un esquema de control social y político que descansa ya sea en la dominación o en la colusión. Para mayor profundidad véase Miguel Trotta. *Las metamorfosis del clientelismo* (Buenos Aires. Espacio. 2002).

³⁸⁵ *Cfr.* Roderic Ai Camp. *La política*.

gubernamental era el medio de sujeción clave de la prensa escrita.³⁸⁶ Por el otro lado, estaba la amenaza de suspender cada uno de estos incentivos; en casos extremos se podía dar la represión.³⁸⁷

Más aún, podemos decir que la relación entre la prensa y el Estado pasaba no sólo por la intención de la clase política dominante de imponer sus intereses mediante el uso de los medios, sino que estaba en línea con el objetivo de los regímenes posrevolucionarios de vigilar y dirigir a la sociedad en su dinámica interna y desarrollo.³⁸⁸ Este uso de los medios como instrumentos de dirección social no tenía como fin el control absoluto, más propio de un régimen totalitario, sino el de guiar los márgenes para la acción de la sociedad, teniendo como criterio la estabilidad del sistema político y el mantenimiento del poder por parte de la clase política. Tal esquema amparaba formalmente su fundamento jurídico en la Ley de Imprenta, en la primera Ley de Cinematografía y en la Ley de Radio y Televisión de 1960 (modificada en 1969 y 1973). Como bien menciona Carreño,³⁸⁹ estas normas establecían legalmente una supervisión y evaluación del contenido en radio, televisión y cinematografía en la forma de una comisaría política.

Ahora, si bien el sistema mediático estaba sujeto al poder de patronazgo del Estado, esta dominación tomaba más la forma de una colusión mutuamente favorable entre las partes, aun cuando era el poder

³⁸⁶ PIPSA era la empresa paraestatal proveedora de papel a los medios impresos, utilizada en muchas ocasiones como instrumento de control y censura por parte del Estado. Para más véanse Bohmann y Rafael Rodríguez Castañeda, *Prensa vendida: los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones*. (México: Grijalbo, 1993).

³⁸⁷ Existen innumerables ejemplos de represión oficial contra un medio de comunicación que no siguió la línea, tanto en los medios impresos como radio y televisión. Por solo mencionar a algunos están los casos semanario *Presente* de Jorge Piñó Sandoval, cuya crítica al régimen de Miguel Alemán fue duramente reprimida (aunque después Sandoval terminaría trabajando para el gobierno) en 1951, y el caso del golpe al *Excélsior* bajo la dirección de Julio Seherer, por parte del gobierno de Luis Echeverría en 1976. *Cfr.* Krauze, *La presidencia*.

³⁸⁸ Soledad Loaeza, "La sociedad mexicana a fines del siglo XX," (capítulo VI) en *México a fines de siglo*, compilado por José Joaquín Blanco y José Woldenberg, 226-275. México: CNCA-FCE, 1993.

³⁸⁹ José Carreño Carlón, "Cien años de subordinación. Un modelo histórico de la relación entre prensa y poder en México en el siglo XX," *Sala de Prensa*, 2 (Año III, Vol. II.).

presidencial el que tenía finalmente -consecuencia de su condición de eje del sistema político y generador de incentivos y oportunidades políticas- la capacidad para someter a los distintos medios.³⁹⁰ Continuando con la frase de Cosío Villegas, los medios no usaban la libertad de expresión porque les convenía avenirse a favores a cambio de no usarla. Así, la generalidad de la prensa escrita, la radio y la televisión generaban contenidos bajo la línea oficial.³⁹¹ Pero a diferencia de otros regímenes no democráticos, en el caso mexicano los medios contaban con márgenes relativamente amplios para definir el desarrollo y presentación de contenidos, especialmente los no noticiosos, siempre que no traspasaran los límites fijados por los intereses presidenciales.

Como consecuencia de esta relación, los medios no representaron fielmente los intereses de la sociedad ni alentaron el desarrollo de una opinión pública informada, propia de una sociedad democrática. La capacidad para definir la agenda pública estuvo en control casi total del Estado y la esfera pública se restringió a la discusión de los temas en los pocos y limitados espacios existentes, que no representaban peligro sustancial para el régimen.³⁹² Muy pocos medios hacían la diferencia, muy pocos se salían del patrón de sometimiento al poder. Eran escasos los medios en los que convergían la inteligencia y la independencia editorial; muy pocos fueron los que defendieron en sus páginas las causas de la democracia, la libertad y la justicia. Muy pocos se condujeron con ánimo incluyente para abrir sus páginas a la expresión plural del pensamiento. De

³⁹⁰ *Cfr.* Enrique Krauze. *La presidencia*.

³⁹¹ Se normalizó el uso del chayote o embute a los periodistas como una prebenda dada en efectivo o en especie para evitar críticas o conseguir apoyos o elogios. Para algunos estudiosos esta costumbre ha tenido tanto el arraigo entre los informantes y ha influido de forma tan importante en el desarrollo del periodismo mexicano que en el siglo XXI aun sufre de sus consecuencias. *Cfr.* Rafael Rodríguez Castañeda. *Prensa vendida: los periodistas y los presidentes; 40 años de relaciones*. (México: Grijalbo, 1993).

³⁹² Sobre la manera como el sistema de medios seguía la línea dictada por el poder presidencial también existen innumerables ejemplos. Uno de los más citados es el caso de la empresa Televisa, cuya capacidad de penetración social y servicio al poder es digno ejemplo de la sujeción de un medio al poder a cambio de favores. *Ibid.*

esta forma, los medios fueron corresponsables en la construcción de una cultura política autoritaria, vertical y cerrada.

Hubo, por supuesto, dignas excepciones, pero el panorama de los medios fue en general de complacencia ante las razones y sin razones del poder; cajas de resonancia y sostenedores del orden establecido, sin importar lo dañino que este hubiese podido ser para la vida pública de nuestro país. El gobierno controló el mensaje y al mensajero. Prácticamente ningún medio sometió el desempeño del gobierno a una evaluación crítica; al contrario, se resistieron a reconocer que hubiese problemas y su juicio sobre la acción de gobierno fue usualmente complaciente. Los medios estuvieron dominados por una miopía artificial e interesada para informar y analizar los acontecimientos; también por un déficit de visión y de coraje político para enfrentar la realidad. En esa lógica estructural, pasaron de la propaganda al culto.

El problema era mayor al de un divorcio entre los medios y la sociedad, pues la manipulación no era una práctica reservada únicamente al juego de los medios. Los partidos políticos “satélites” y el sindicalismo oficial representaron una pieza insustituible en ese esquema de control, cuyo análisis trasciende los objetivos de este trabajo.

Por esa razón, no hace mucho tiempo la sociedad miraba con frustración la distancia que existía entre la realidad de los medios y la realidad cotidiana de la gente; las voces que pugnaban por un cambio político eran ignoradas o reducidas a espacios mínimos de manifestación. En ese panorama de autoritarismo y simulación, los gobiernos priístas pudieron administrar prácticamente a su antojo el ritmo del proceso de evolución política del país por más de siete décadas

Aun cuando el gremio periodístico llegó a sentirse en algún momento artífice de la expansión de la libertad de expresión, fue en realidad por muchos años uno de sus principales obstáculos. El desarrollo democrático del país encontró un gran obstáculo en las limitaciones que los propios

medios impusieron a su libertad, y la sociedad una fuente de atraso político. La dimensión de esa realidad se comprende mejor cuando recordamos que en aquellos tiempos el ejercicio efectivo de la libertad de expresión era una mera aspiración. Eran los años en los que el espíritu corporativo del PRI alcanzaba hasta a Emilio Azcárraga Milmo, propietario de la empresa Televisa, quien se definió como un soldado del PRI, aun cuando lo era más del gobierno que del partido en el poder. Eran los días en los que el PAN protestaba, con su candidato presidencial Manuel Clouthier a la cabeza, frente a las oficinas centrales de la empresa Televisa por su cerrazón y manipulación informativa.

La naturaleza de esta vinculación entre el sistema mediático y el político, que tendría su época de mayor estabilidad de 1946 a 1970, se modificaría paulatinamente, especialmente como resultado de la fragmentación de la clase política a mediados de los años ochenta, así como de la apertura política y del régimen que le siguió. Ese proceso de cambio político que coronó una etapa el 2 de julio del 2000 con la alternancia en el poder, tuvo su correspondencia en los medios de comunicación. A partir de entonces cambiarían de manera natural muchos de los valores que guiaron históricamente la relación del Estado y de la sociedad con los medios. Vendría luego una etapa de involución.

8.8 Los medios y su impacto en la construcción de la alternancia

La alternancia en el poder no podría entenderse sin considerar el papel que desempeñaron los medios de comunicación. Ese proceso político está indisolublemente ligado a su desempeño, pues tuvieron un protagonismo definitivo. Fueron a la vez testigos y actores privilegiados de un México que cambia. Ese proceso político tuvo en los medios de comunicación dos fases: una primera en la que el sistema mediático continuó reproduciendo el

esquema clientelista y sirviendo a los intereses de la clase política hegemónica; y una segunda, en la que tras la fragmentación de la clase política y el desarrollo de nuevos actores y fuerzas de oposición, los medios se adaptaron a las nuevas condiciones del horizonte político. Cada uno de estos factores se expresa por complejos procesos de cambio social, crisis del modelo económico y otros.³⁹³ No obstante, lo que interesa es la forma como los grupos mediáticos se adaptaron a estos cambios con el fin de garantizar, primero su supervivencia y después su hegemonía.

A partir de 1977 se aprueban una serie de reformas políticas que abren mayores espacios a la oposición, sin embargo, tales reformas (1977, 1985 y 1994) no tienen la intención de iniciar un proceso formal de transición democrática sino, como parte de una estrategia adaptativa de la elite política, echar a andar un proceso controlado de liberalización política con el objeto de mantener la hegemonía de la clase política dominante³⁹⁴.

Como evento coyuntural, el fuerte sismo de 1985 en la ciudad de México dio origen al “nacimiento de la sociedad civil” que, ante la incapacidad del gobierno para enfrentar cabalmente los reclamos de los damnificados, se organizó de diversas maneras al margen del Estado para buscar soluciones. Esto daría origen a toda una gama de activas organizaciones sociales -muchas de las cuales integrarían después al PRD- al tiempo que minaba el prestigio político y social del gobierno para atender demandas ciudadanas (Cfr. Cornelius).

Durante 1980-90 surgen importantes medios escritos independientes - quizá el más importante haya sido el diario *La Jornada*- que se sumaban a los ya existentes, de las cuales merece una mención especial la revista *Proceso*, fundada en 1976, y que darían voz a estos nuevos grupos y organizaciones sociales no gubernamentales (ONGs). Pero si bien nacieron nuevas propuestas independientes de información y debate crítico, los

³⁹³ Cfr. Cesar Cansino, *La transición*.

³⁹⁴ *Ibid.*

grandes medios mantuvieron su postura de colusión con el Estado y continuaron en lo general con una línea oficialista, como quedó de manifiesto durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El deteriorado clima político a finales del sexenio 1988-1994, consecuencia de la insurrección zapatista, los asesinatos del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, del Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu y del Cardenal Posadas, aunado a la crisis económica de finales de 1994, marcaron el inicio de una nueva etapa en el proceso de cambio que alteró sustancialmente la relación entre medios y Estado.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), la fragmentación del poder político, el crecimiento de los partidos de oposición, reflejado en la obtención de nuevas e importantes posiciones políticas en los tres niveles de gobierno, y el surgimiento de nuevos actores de la sociedad civil hizo que los grandes conglomerados mediáticos otorgaran más espacios a estos nuevos actores. Esta evolución en la conducta de los medios no pudo ser controlada por el gobierno, a la par que tampoco podía controlar la nueva dinámica política que se estaba dando.³⁹⁵ Dado que el fallido proceso de liberalización política daba ahora paso al quiebre del régimen autoritario, los medios optaron por adaptarse a estos cambios para garantizar y aumentar su posición como intermediarios socialmente válidos entre Estado y sociedad, a la par que aumentaban su posición económica-comercial, especialmente ante el advenimiento y masificación de Internet.³⁹⁶

Si bien la razón principal de esta nueva actitud de los medios estuvo en la necesidad de adaptarse para mantener y aumentar su cuota de poder económico, dejó claro que un proceso de cambio político difícilmente puede llevarse a cabo al margen de los medios.³⁹⁷ Conforme se abrían los medios, los nuevos actores encontraron en ellos -especialmente los partidos

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ Cfr. Raúl Trejo Delarbre, *La sociedad ausente. Comunicación, democracia y modernidad*. (México: Cal y Arena, 1992).

³⁹⁷ Cfr. Florence Toussaint, *Crítica de la información de masas* (México: Trillas, 1995).

políticos- una vía indispensable y útil de acercamiento con la sociedad; aumentaba también la capacidad del sistema mediático para influir de manera indiscutible en los términos y contexto en los que se daba el debate público. El presidente de la República dejaba paulatinamente de desempeñar el rol monopólico de gran definidor de la agenda pública. Varios analistas consideran que es en este periodo (1994-2000) que los medios empiezan a construir -contra la voluntad presidencial- las condiciones para un acercamiento al modelo de cuarto poder.³⁹⁸

Pero la evolución del ánimo social y del sistema político de finales de los 90, cada vez más abierto, no significó un cambio inmediato y profundo en la relación con los medios; la “inercia” en el sistema de colusión se mantuvo vigente. Sin embargo, nuevas opciones en prensa escrita, como el diario *Reforma*, y opciones independientes en televisión como el canal *CNI*, aunados a la Revista Proceso y el diario La Jornada, ya existentes, y la consolidación de Internet, que no permitía ya el control de la información - “tecnologías de la libertad” diría el científico político Iphirl de Sola Pool- empezaron a consolidar un camino distinto en la relación medios-poder. Y en la medida en que los medios fueron asumiéndose paulatinamente como portavoces de la libertad, avanzó la lucha por la alternancia, que se concretó finalmente en el año 2000.

8.8.1 La supremacía desordenada de los medios después de la alternancia

A partir de la alternancia en el año 2000 los medios vivieron una “borrachera” de libertad. Como ha sucedido en el inicio de todo proceso de transición a la democracia, la prensa en México rompió tabúes y límites después de la alternancia. Del extremo de la sumisión se fueron al extremo de la arrogancia; del silencio al bullicio. Totalmente libres de las viejas restricciones, se volvieron contestatarios y ejercieron su libertad con la

³⁹⁸ Cfr. José Carreño Carlón. “Cien años.

inmodestia de aquel que cree que todo lo merece, y no con la responsabilidad que debemos todos a esa costosa conquista social. En esa etapa superaron los rezagos más burdos del viejo oficio periodístico; ejercieron cada vez con mayor holgura la libertad de expresión y se volvieron más abiertos y desinhibidos para tratar algunos temas. El avance más importante lo representó sin duda su nueva actitud de cuestionamiento al poder. Los medios fueron también cada vez menos militantes y pasaron del blanco y negro a los grises y a los matices; empezaron también a estar bajo la lupa.

La trascendencia de estos logros no los podemos juzgar todavía con beneplácito, pues no parecen definitivos y, sobre todo, no han revelado de fondo el espíritu semiautoritario y clientelar con el que el gobierno acotó por décadas su libertad. Hay además consecuencias no deseadas del proceso de apertura. Tenemos ahora un periodismo atrincherado en la cultura del linchamiento moral, más inclinado a la diatriba y a la ofensa que a la información; no existe prácticamente ningún medio que acepte que la obligación de ser precisos en el manejo de la información le estropee una buena noticia. En el marco de su nuevo protagonismo, hemos conocido también el desplazamiento de su condición de medios al rol cada vez más evidente de actores de la realidad política del país. Son ahora un factor real de poder, y periódicamente son incluso protagonistas en la lucha por el poder; sutil o abiertamente apoyan a un candidato o tocan tambores de guerra contra otro. Se han convertido así en catalizadores de conflictos, sin ser catalizadores sociales; en canal de salida de las hostilidades de unos grupos contra otros: en portavoces de sus intereses, y a veces también de sus frustraciones. Ese ha sido el precio de su libertad.

En ese contexto, su innato e inagotable delirio de interpretación se alimenta insaciablemente de la controversia. La competencia por trivializar todo gana terreno. Los juicios mediáticos con frecuencia no son sino vendetas estilo siciliano: están saturados de especulaciones y rumores

maliciosos disfrazadas de hechos que trascienden insistentemente los límites de una especulación razonable. Manejan la réplica como una concesión y no como un derecho que asiste a quien se siente afectado.

El gran problema es que esa "borrachera" de libertad en los medios no ha estado sustentada en un cambio del paradigma que guió históricamente su desempeño; ha sido tan sólo producto de la ruptura de las viejas ataduras políticas que por décadas los mantuvieron institucionalmente domesticados y al arbitrio de la autoridad. Por consiguiente, los medios después de la alternancia siguen siendo, en general, como lo fueron siempre: mediocres, al servicio al poder y de denuncia complaciente, sólo que ahora sus motivaciones son otras.

Los principios democráticos que parecían consolidarse como guía en la nueva relación gobierno-medios después de la alternancia, pronto cedieron paso a los resabios de la censura y la autocensura, sólo que ahora con un costo mayor. Resurgieron muchos de los problemas informativos y excesos propios de los viejos tiempos, más aquellos aparejados al ejercicio periodístico en una democracia incipiente. De la complacencia con el poder los medios se erigieron en tribunales sin reservas, e incluso sin autocritica, de la vida pública. Todo podía ahora ser juzgado, salvo los medios mismos. Así, se regodearon en la banalidad y en la estridencia y necesitaron de un conflicto permanente para alimentarse. En ese contexto, las relaciones del gobierno con los medios se tornaron mucho más complejas que en el pasado.

El nuevo gobierno hizo su parte para el avance de los medios después de la alternancia. El presidente Vicente Fox ajustó inicialmente las relaciones de su gobierno con los medios a ese nuevo marco de mayor libertad. Rompió de entrada con la pretensión inquisitorial que caracterizó históricamente la relación del gobierno con los medios y rindió pleitesía a la libertad de expresión. Con todas sus consecuencias, respetó la crítica y reconoció el valor que tenía en la consolidación de la naciente democracia.

Asumió que de ella el gobierno aprendía, con ella el gobierno reafirmaba su carácter republicano, y que a partir de respetarla se reconocía una condición fundamental de la nueva realidad del país: el hecho de que el verdadero poder residía ahora en la sociedad. El Presidente Fox tomó también la decisión de que la tarea informativa, inseparable de todo gobierno democrático, contara con las mejores condiciones para desarrollarse. Ese sería el legado de su gobierno para la democratización de los medios de comunicación. Sin embargo, vendrían muy pronto los cálculos estrechos.

Bien por la debilidad de las convicciones democráticas del Presidente y otro tanto por el ambiente mediático que se vivía, la información del gobierno tampoco fue objetiva, pues en ese contexto la autocrítica hubiese tenido más la apariencia de un acto de autoincriminación que de transparencia. En ese contexto, en el gobierno se empezó a consolidar un insaciable aparato de difusión que tenía la pretensión de convertir los fracasos políticos en aciertos por obra y gracia de la propaganda. Se sustituyó la política de comunicación social por una política de propaganda y se perdió el marco democrático de transparencia en las relaciones con los medios, de respeto a sus labores y responsabilidades, de puertas abiertas para sus representantes, y de eficacia y oportunidad en la divulgación de la información gubernamental.

Bajo tal estrategia, el gobierno estuvo en control de las apariencias por un tiempo, pero muy pronto se convirtió en un gobierno de fachada donde lo único que funciona bien era la propaganda. El presidente Fox, con el énfasis puesto en la publicidad, se convirtió en un político narcisista que actuaba sólo en función de su imagen. Pronto se resistió a considerar cualquier opinión que lo amonestara, aun cuando el escrutinio crítico de los medios formara parte del proceso democrático que estaba viviendo el país. Ante la ineficacia de la gestión del gobierno, la propaganda perdió también su valor y el gobierno pasó de la impopularidad a la preocupación por el vacío en los niveles de gobernabilidad. En la calle se vivía una sensación de

desastre y de auténtica preocupación por el riesgo de que el país se nos fuera de las manos. Nuestro país perdió así una gran oportunidad para refundar la relación Estado-Medios.

8.9 Regulación bajo criterios democráticos

Es evidente la capacidad de penetración e influencia social y cultural de los medios masivos de comunicación. Los asuntos públicos "son" como la sociedad los percibe, y los medios forman, refuerzan o deforman esa "realidad". Particularmente la radio y la televisión son hoy en día los formadores por excelencia de la opinión pública. Los medios impresos tienen en cambio la reducida influencia propia de una sociedad cuyos niveles de lectura son muy bajos y están en buena medida limitados a las zonas urbanas.

En aras de la construcción de una sociedad "empoderada" (*empowered*), tal capacidad debe estar orientada al servicio de la ciudadanía y no bajo un esquema en el que el auditorio funge únicamente como receptor de mensajes e información, sin conciencia crítica. En tal esquema, propio de un régimen no democrático, la opinión pública no existe o es en realidad una construcción artificial, cuyos hilos manejan los grupos de poder con influencia en los medios y sus contenidos. Como afirma Carpizo (2002): "los medios de comunicación son un poder por que poseen los instrumentos y los mecanismos que les dan la posibilidad de imponerse; porque condicionan o pueden condicionar la conducta de otros poderes, organizaciones o individuos, con independencia de su voluntad y de su resistencia". Quien controla esos instrumentos tiene una gran influencia sobre la conducta, no solo del poder sino de la conducta social en general.

En la misma línea nos dice Esteinou: "...la construcción o desconstrucción de la realidad masiva cotidiana, es decir, de lo que existe o

no existe, de lo que es bueno o es malo, de lo que hay que recordar o hay que olvidar, de lo que es importante o no, de lo que es verdad o es mentira, de lo que son valores o antivalores, de lo que es la opinión pública o de lo que no es, de lo que es virtuoso o no, de lo que hay que hablar o hay que silenciar, etc., se elabora, cada vez más, especialmente en las grandes ciudades, desde los medios colectivos de difusión. Así, el peso de los canales de información masiva es tan acentuado sobre la conformación mental de la sociedad que podemos decir que la realidad no son los medios de información, pero los medios contribuyen sustancialmente a construir la realidad central que reconoce la mayoría de la población. No son la política, pero hoy día no se puede hacer política sin la presencia y acción persuasiva de los sistemas de información colectivos. No son el aparato jurídico, pero hoy día los medios se han convertido en los tribunales electrónicos que linchan o absuelven a las figuras públicas antes de que el Estado recurra a los procesos jurídicos constitucionales. No son los partidos políticos pero producen el mayor caudillismo electrónico que toda la capacidad proselitista directa que realizan las organizaciones políticas. No son la economía, pero ninguna economía contemporánea puede funcionar sin la cultura de consumo que producen de los medios de información vía su práctica publicitaria.”³⁹⁹

Es claro que la percepción social sobre la realidad nacional, e incluso la forma en cómo se actúa en ella o se mantiene al margen, es resultado en muy buena medida de lo que los medios expresan. Diversos conflictos conocidos en el país se han dimensionado en proporción a su manejo mediático. Las protestas de los ejidatarios de San Salvador Atenco⁴⁰⁰, por ejemplo, signadas por los machetes que portaban los manifestantes, sería el prólogo de lo que luego veríamos en materia de histeria colectiva. Fue tal el

³⁹⁹ Javier Esteinou. “Hacia la ciudadanía de los medios de comunicación en México”. *Razón y Palabra* 23, (Oct-Nov) 2001.

⁴⁰⁰ Los ejidatarios se oponían a la expropiación de sus tierras para la construcción de lo que sería el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México.

impacto de su manejo mediático que se asumió nacional e internacionalmente que nuestro país vivía en la ingobernabilidad. Se empezó a hablar incluso de “Estado fallido”, cuando en realidad si bien Atenco representó un serio problema de orden público y de ingobernabilidad a nivel local, jamás llegó a afectar de manera generaliza el funcionamiento institucional en todo el territorio nacional, caso en el cual se hubiese podido hablar fundadamente de ingobernabilidad en el país.

La regulación formal de los medios es un tema complejo, dado que contiene elementos y aristas que cuestionan tanto la justificación para regularlos como para garantizar su libre acción. En este sentido, se contraponen el legítimo derecho de los individuos y organizaciones a expresarse libremente, así como la necesidad de regular a los medios frente a la posibilidad de que se conviertan en un poder irresponsable, al servicio de unos cuantos, en detrimento de la democracia misma. Este debate ha corrido paralelo a la influencia creciente de los medios masivos.

Como en los temas del debate político clásico y contemporáneo, la vieja relación entre libertad e igualdad se asoma otra vez en el discurso. Quienes están por la no regulación de la actividad mediática afirman usualmente que implica un agravio a la libertad de expresión. Nozick en su clásico tratado de filosofía política la cuestiona radicalmente: afirma que la existencia del Estado se justifica sólo como garante en contra de acciones criminales y para verificar que se cumplan contratos entre individuos, consecuencia de transacciones libres y voluntarias.⁴⁰¹ Así, toda regulación mediática iría en contra de derechos individuales fundamentales.

Otros autores, como Carl Sessions Stepp,⁴⁰² afirman que la regulación de los medios convertiría al gobierno en un cancerbero (*gatekeeper*). Si los medios están en manos y supeditados a los intereses de los grupos poderosos, la acción de los gobiernos no detiene esta dinámica sino que,

⁴⁰¹ Ver Robert Nozick, *Anarquía, estado y utopía*. (México: FCE, 1998).

⁴⁰² Carl Sessions Stepp, “Access in a post-social responsibility age.” (capítulo VI), en *Democracy and the Mass Media*, editado por Judith Lichtenberg, 186-201. (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

por el contrario, inhibe el ideal que sirve como incentivo para que los medios existan: el de la libertad absoluta. Para Scanlon⁴⁰³ los gobiernos, casi por definición, tienden a no apoyar o promover actitudes críticas provenientes de la sociedad civil, por lo tanto, todo intento de regulación terminará siendo un instrumento del gobierno para evitar la crítica o denuncia contra sus acciones (335-336). Este cuestionamiento a la regulación está orientado por la experiencia misma, que a juicio del autor prueba que los intentos por regular los medios en Estados Unidos sólo han favorecido la opacidad de los actos de gobierno.⁴⁰⁴

Entre quienes apoyan la regulación gubernamental⁴⁰⁵ argumentan que tal regulación no sólo no promueve que quienes no tienen acceso a los medios ahora lo tengan, sino que aumenta la independencia y derechos de los dueños de los medios. Si los medios no están regulados -nos dice Lichtenberg- no sólo no sirven de contrapeso al poder, sino que pueden estar reforzándolo, incluidos sus abusos, dado que la distribución del acceso a los medios es inequitativa. En este sentido, la regulación no es para limitarlos, sino para promover su uso por grandes capas sociales. Si los medios son libres, la regulación no debe limitar esta libertad, entendida como libertad *instrumental*; por el contrario, los medios deben reforzar esta libertad en todos los ámbitos sociales y promover la diversidad social. La autora argumenta que la libertad de los medios debe estar enfocada a que más personas se comuniquen libremente, sin interferencia, y toda regulación es necesaria para garantizar que los medios cumplan con este objetivo. Afirma que el poder que pueden acumular los medios puede ser incluso más profundo y grave que el poder que puede acumular el gobierno. Si bien esta regulación puede afectar estos principios, beneficiando a uno sobre el otro, la búsqueda del equilibrio es esencial.

⁴⁰³ Tim Scanlon Jr., "Current regulation reconsidered." (capítulo XI) en *Democracy and the Mass Media*, editado por Judith Lichtenberg, 331-354. Cambridge: (Cambridge University Press, 1990).

⁴⁰⁴ *Ibid.*, 334

⁴⁰⁵ *Ibid.*, 102-123

El argumento a favor de la regulación por parte de Lichtenberg,⁴⁰⁶ dirigido a quienes afirman que la acción de los medios debe ser totalmente libre, se puede dividir en tres puntos:

- Toda desconfianza hacia la acción del gobierno debe estar justificada sobre la confianza en la dirección y acción de las corporaciones de medios.
- Los ejecutivos de medios tienen las mismas motivaciones psicológicas que los miembros del gobierno y no hay razón para pensar que actuarían de mejor manera.
- La regulación gubernamental no necesariamente se opone a la ausencia de censura. No toda forma de regulación implica un agravio a la libertad de los medios.
- En contra de una regulación por contenidos (*content regulation*), que determine jurídicamente cuáles son los temas y la forma de abordarlos, es preferible una regulación estructural (*structural regulation*) que defina reglas y normas que precisen la estructura del sistema de medios, de manera que se eviten monopolios, prácticas perversas y se promueva al acceso a estos de todos los sectores sociales.

Kelley y Donway⁴⁰⁷ se pronuncian también a favor de la regulación de los medios, dado que consideran que asegura la libertad de expresión, la libre circulación de información y opiniones y, por lo tanto, permite a la ciudadanía conocer mejor los temas y propuestas de orden público. Asumiendo que en una democracia todo poder debe tener un contrapeso o estar sujeto a la rendición de cuentas, Carpizo se pronuncia también a favor

⁴⁰⁶ Tim Scanlon Jr., "Current regulation reconsidered." (capítulo XI) en *Democracy and the Mass Media*, editado por Judith Lichtenberg, 331-354. Cambridge: (Cambridge University Press, 1990), 127-132

⁴⁰⁷ David Kelley y Roger Donway, "Liberalism and free speech." (capítulo II) en *Democracy and the Mass Media*, editado por Judith Lichtenberg, 66-100. (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 91

de la regulación de los medios. En su opinión, no puede haber poderes ilimitados ni tampoco se puede permitir la irresponsabilidad de una persona o un grupo político, corporativo o social. En consecuencia, debe existir una legislación sobre la acción de los medios que garanticen tanto la libertad de expresión como su independencia, responsabilidad ética y de respeto a los derechos humanos. Carpizo afirma que quienes luchan por un sistema mediático “libre” desean en realidad que “...el Estado de derecho sea inexistente para ellos; anhelando no tener ningún límite para convertir la libertad en libertinaje y avasallar así las libertades de los demás a quienes se transforma realmente en objetos, a quienes también se les quiere suprimir su derecho a defenderse y poder acudir ante un juez a proteger ese derecho”⁴⁰⁸.

Diferentes mecanismos de autorregulación como códigos, principios editoriales, estatutos de redacción, ombudsman interno, consejos editoriales, etc. son útiles, pero el mercado difícilmente va a asegurar los estándares éticos y de responsabilidad social a los que deben responder los medios, particularmente cuando la información es una mercancía más en el mercado, y los medios negocian con ella como tal.

En este sentido, la regulación de los medios se hace necesaria para garantizar que sirvan como instrumento para obligar a la rendición de cuentas por parte de los detentadores de poder público, en un marco de libertad. Siguiendo a Carpizo,⁴⁰⁹ en una democracia no debe haber ningún poder que esté exento a su vez de rendir cuentas al ciudadano. En tal situación, *todos* los actores se ajustan a límites impuestos que mejoren o pueden mejorar la calidad de la democracia. Así, la libertad de expresión debe ser siempre garantizada, al tiempo que quienes la usan se hacen responsables por su uso: lo mismo que con el ejercicio de cualquier otro derecho o facultad. Si cada derecho implica una obligación y viceversa, el

⁴⁰⁸ Jorge Carpizo, *Algunas semejanzas entre el ombudsman español y el mexicano*. México: Documento de Trabajo. IIJ-UNAM, 2002. 352

⁴⁰⁹ *Ibid.*

sistema mediático debe estar ajustado a un esquema de derechos y obligaciones que tienen que ver directamente con su papel como intermediario entre sociedad y Estado. En este sentido, el sistema no debe estar exento de vigilancia por parte de la sociedad.

La gobernabilidad democrática requiere que los ciudadanos en forma individual u organizada tengan controles sobre lo que hace el aparato público en todas sus dimensiones, pero a su vez, estos controles (los medios) deben estar sujetos a un “quinto poder” que los vigile. De otra forma se podría pervertir su función en la consecución de la gobernabilidad al evitar o disfrazar la participación de la sociedad en su conjunto en la esfera pública, teniendo como consecuencia una opinión pública desinformada o manipulada.

8.9.1 La experiencia comparada

Publicidad oficial y medios públicos son un componente fundamental de la construcción de la esfera pública que, como hemos visto, está íntimamente ligada a la gobernabilidad. Por ello se aborda una experiencia particular. En los últimos 30 años varios países han dado pasos importantes en la regulación de la publicidad oficial con el fin de favorecer la independencia del sistema mediático respecto del sistema político. Reino Unido, Bélgica, España, Holanda, Italia, Portugal, Canadá, y Perú y Argentina, en el ámbito latinoamericano son países donde la publicidad estatal cuenta con una notable base legal y se rige por criterios de equidad política y social. Sin embargo, es particularmente notable el caso español, que muestra una modificación radical en la relación Estado-medios en el contexto de un proceso de cambio.

En el marco del proceso de transición política de finales de los setenta, la relación entre los medios de comunicación -especialmente la prensa escrita- y el Estado se volvió un tema urgente en España por su

relación con el proceso de consolidación democrática. El objeto explícito en la construcción del modelo -que llevo varios años- fue el de promover que el Estado otorgara un trato equitativo a los medios de comunicación, eliminando o minimizando los tratos preferenciales o discrecionales para posibilitar que cualquier medio accediera a la publicidad oficial bajo criterios políticamente neutrales.⁴¹⁰

La necesidad de este reordenamiento en la relación entre medios y poder público estuvo influida por la existencia de viejos y nuevos medios alineados o cercanos a las distintas fuerzas políticas que participaron en el proceso de transición, y que eran percibidos como fuertes mecanismos de influencia política y social. La necesidad de una nueva relación entre los medios y el Estado respondía al requisito de regular los medios no sólo por su importancia política y social *per se*, sino por su condición de actores cercanos e incluso coludidos con las distintas fuerzas políticas que participaban en el proceso de transición (1977-1982).⁴¹¹ Fue tal su relevancia que ya para fines del franquismo se había establecido en el sistema de medios lo que se dio en llamar un *Parlamento de papel*, que comenzaba a abrir las puertas a la crítica política y a las voces disidentes.

Así, se trató de determinar normas de contratación de la publicidad oficial en medios con base en criterios objetivos; se acordó separar la asignación de publicidad de acuerdo a la línea editorial de los medios y evitar que la contratación de espacios de publicidad se convirtiera en un mecanismo de control político mediático.⁴¹² Bajo este modelo, consolidado a finales de los ochenta, la asignación de la publicidad oficial se sustentaba en la cobertura real verificada de los medios. Para el caso de los medios impresos, el Instituto de la Opinión Pública (IOP) - hoy Centro de

⁴¹⁰ José María Maravall. *La política de la transición*. (Madrid: Taurus, 1982). 142-145.

⁴¹¹ Cfr. Isabel Fernández y Fernanda Santana. *Los medios de comunicación en la España democrática* (Madrid: Alianza, 2000), 22-25.

⁴¹² Martha Roel y Miriam Lafuente. "Políticas mediáticas y estrategias comunicativas: la estructura del sistema de medios en España" *Sphera Pública*, (2005), 9-15.

Investigaciones Sociológicas (CIS), fue en su momento la institución encargada de verificar el tiro real de diarios y semanarios con el fin de presentar criterios para la asignación de recursos públicos, en un etapa en la que los medios eran importantes para la consolidación del cambio político.⁴¹³

Actualmente los datos sobre la circulación de los medios la realiza la Oficina de Justificación de la Distribución (OJD), un organismo independiente que audita semestralmente el tiraje de la prensa. Los medios escritos no están obligados a ser estudiados, pero por norma sólo los auditados reciben publicidad oficial. Estos datos son evaluados y complementados con la información proporcionada por el Estudio General de Medios. Este reporte sobre el consumo de los medios de comunicación en España, realizado por la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC) permite conocer el perfil socio demográfico del público de cada medio y realizar previsiones de audiencia en la planificación de medios de campañas publicitarias, tanto del gobierno como de los particulares.⁴¹⁴

Por si ello no bastara, el Tribunal Supremo de España estableció con relación a la "publicidad institucional", que la diferencia de trato en la contratación del Estado adquiere la categoría jurídica de discriminación, cuando aparece desprovista de base objetiva, conculcando "el principio de igualdad ante los beneficios públicos".⁴¹⁵ Indica también que la exclusión de un medio singular en la contratación de una campaña institucional cuando tenga un tiraje superior y sus tarifas no sean superiores a las del mercado, supone una infracción del principio de igualdad y "da lugar a indemnización al producir un perjuicio, evaluable económicamente, que se fundamenta en

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ Cfr. Guadalupe Aguado, *OJD y el control de la difusión de prensa en España* (Madrid: Ariel Comunicación, 1996), 14.

⁴¹⁵ Javier Darío Restrepo, "Dilemas de la publicidad oficial", *Etcétera*, (2006) <<http://www.etcetera.com.mx pag48-51anc70.asp>> (acceso 21 Febrero 2009).

el funcionamiento anormal del servicio público al que se refiere el artículo 106 de la Constitución española”⁴¹⁶.

Más orientada hacia el contenido de la publicidad oficial, en 2005 se expidió la nueva Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional, que establece un nuevo régimen jurídico para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por el Estado. Esta Ley tiene por objeto erradicar aquellas campañas que tengan como finalidad ensalzar la labor de los gobiernos, fortalecer su transparencia y profesionalizar su planificación, ejecución y evaluación. Con ese objetivo se creó la figura de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional.

Uno de los puntos más importantes en la creación de dicha Comisión fue el reconocimiento explícito de la dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental y la consideración de que estas deben mantenerse en esferas comunicativas separadas: “la valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla. Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus

⁴¹⁶ Cfr. Asociación Nacional de Empresas de Internet. “Publicidad Institucional”, <http://www.a-nei.org/documentos/Publicidad_Institucional.PDF> y *Constitución Española* en <www.constitucion.es>.

derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos”.⁴¹⁷

Como complemento del sistema de comunicación pública está la televisión terrestre, que en España se considera un servicio de titularidad estatal, cuya gestión es realizada de forma directa por el propio Estado, y de una manera indirecta a través de concesiones administrativas a particulares. Está previsto que esta situación se modifique con la futura Ley Audiovisual, que prevé la liberalización de la prestación del servicio de radio y televisión, de manera que pase a ser considerado un servicio que los particulares presten en régimen de competencia con limitaciones.⁴¹⁸

Desde su aparición, la televisión española se ha financiado a través de la inserción de espacios publicitarios. De acuerdo con esta estrategia, las televisoras tienen los incentivos para transmitir sólo aquellos programas con gran audiencia para alentar a los anunciantes a contratar los espacios publicitarios, lo que modernamente se conoce como mercado de dos caras (*Two-sided markets*)⁴¹⁹. Sin embargo, este modelo tradicional está en entredicho desde que se suceden numerosos reclamos para negar esta posibilidad a la televisión estatal. El principal argumento para iniciativas de esta naturaleza es que si la televisión pública depende del nivel de avisaje (*rating*), se establece un nivel de dependencia tanto respecto de los diversos poderes económicos como del nivel de audiencia, lo que no sería socialmente deseable.

El gobierno de Rodríguez Zapatero ha tomado la decisión (2010) de suprimir la publicidad en los dos canales de la televisión pública de Televisión Española. El argumento es que con esta medida se refuerza su

⁴¹⁷ María Fernández de la Vega Sanz. “Proyecto de ley de Publicidad y Comunicación Institucional. Exposición de Motivos”. (2008).

- http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG_DS/PL/PI_122.PDF (accedido el 21 de febrero de 2009).

⁴¹⁸ Cfr. Juan José González Encinar. “La televisión pública en España” (capítulo II) en *La televisión pública en la Unión Europea*, editado por Juan José González Encinar, 39-57. (Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, 1996).

⁴¹⁹ *Ibid.*

vocación de servicio público y se logra una independencia económica. La nueva ley de financiación de la corporación de RTVE (Radio Televisión Española), impide desde el 1 de enero la interrupción de programas y sólo autoriza incluir espacios promocionales de la programación o de las propias cadenas del ente para sustituir los anuncios.⁴²⁰

Este nuevo modelo de financiación en RTVE se ha creado siguiendo en parte el modelo francés. Hasta ahora la televisión pública se financiaba a través de una partida que procedía del presupuesto público y de los comerciales que difundía. La nueva ley establece que serán las cadenas privadas en abierto (Telecinco, Antena 3, Cuatro y la Sexta) las que deberán financiar RTVE con 3% de sus ingresos anuales y las cadenas de pago con 1.5%.⁴²¹

Los números e indicadores sobre los medios de comunicación masiva En México y España⁴²²

México	España
<ul style="list-style-type: none"> • En 2010, México la televisión abierta está en manos de dos empresas que concentran 95% por ciento de las frecuencias: Grupo Televisa con 225 frecuencias propias y 32 afiliadas y Tv Azteca de Grupo Salinas con 179 frecuencias propias. Si bien existen importantes esfuerzos por otorgar de opciones a la audiencia televisa (canal 22, canal 11 del IPN y otros en la televisión abierta), entre las dos televisoras privadas se concentra el 97% de la audiencia en México. • Televisa y TV Azteca concentran el 58% de la inversión publicitaria en medios, el 80% de las concesiones de televisión y 90% de los contenidos audiovisuales. • En el caso de la radio, 76% de las 	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien España cuenta con un sistema mediático más plural y menos subordinado al poder político actualmente esta dirigiéndose en esa dirección. En 2010 dos grandes conglomerados privados ligados al poder político dominan la escena de los medios. • Por un lado esta Grupo PRISA vinculado al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que tiene entre sus medios al diario El País y su red internacional presente en 22 países. Así mismo cuenta con la cadena SER (Sociedad Española de Radiodifusión) de radio, televisión satelital y de cable. Además está el Grupo Santillana para la edición de medios impresos como libros y revistas (algunos de ellos son los principales sellos en habla hispana). Este

⁴²⁰ Cfr. Alejandro Echeverría, "El modelo de TV pública en España. Un modelo totalmente insostenible", *Cine y Tele*. (2010). http://www.cineytele.com/images/especiales/271_pdf.pdf (acceso febrero 13, 2010)

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² Datos tomados de Fernández Alonso y Santana. *Estado y medios*.

<p>estaciones está en manos de 14 familias y cuatro cadenas agrupan casi el 50% del total de las emisoras.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la prensa escrita física y en internet existe una menor concentración en los medios. No obstante, si bien existe un gran número de periódicos editados en los estados, casi la mitad de los que tienen números mínimos de tiraje pertenecen a la Organización Editorial Mexicana de Mario Vázquez Raña. Además se aprecia claramente cómo en las grandes ciudades aparecen ya periódicos que representan a otros dos corporativos importantes, el Grupo Reforma y el Grupo Editorial Multimédios. • Los grupos mediáticos fuertes que concentran la mitad de la prensa escrita son: Servicios Informativos y Publicitarios del Sureste (SIPSE), el Grupo Reforma, el Grupo Multimédios, Editores del Noroeste y la Organización Editorial Mexicana (OEM). 	<p>grupo controla el 53% de los consumidores de medios en España.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El otro gran grupo de medios es el Grupo Telefónica con vínculos con el Partido Popular (PP). Su emporio de medios incluye la red de TV Antena 3, la cadena de Radio Onda Zero, el diario El Mundo y una plataforma de TV satelital que llega a toda la península. Su empresa insignia es Telefónica Movistar. Controla un 39% del mercado de medios masivos en España. • De creciente importancia esta la Corporación Radiotelevisión Española (CRTVE)
--	--

En otros países como Gran Bretaña, Alemania, Suecia, Finlandia y Dinamarca la televisión pública no tiene publicidad; se financia a través de un canon que se paga por cada aparato de televisión que se tiene en el hogar. En algunos países hay financiación mixta, que comprende tanto los ingresos procedentes del canon como los que origina la misma publicidad (Irlanda, Países Bajos y Austria), mientras otros reciben financiación pública, canon y publicidad, como Italia y Bélgica.⁴²³

El modelo de una televisión pública sin anuncios comerciales de la *British Broadcasting Corporation* (BBC) ha sido tomado usualmente como un ejemplo exitoso de lo que es la televisión pública de calidad. Esta cadena es independiente de controles comerciales o políticos y opera bajo

⁴²³ Cfr. Juan José González Encinar, "La televisión pública en España" (capítulo II) en *La televisión pública en la Unión Europea*, editado por Juan José González Encinar, 39-57. (Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, 1996).

un estatuto que garantiza dicha independencia⁴²⁴. Una de las características de la BBC es que se financia a través de un canon pagado por cada hogar del Reino Unido que cuente con una televisión.

En el modelo de la BBC destacan dos características: el concepto de *public service* como universalidad y responsabilidad cultural que alude a la ética institucional de la BBC; como consecuencia, tiene como eje rectores el de la formación, información y entretenimiento del auditorio. Cuenta con una laxa regulación legal en la forma del *Royal Charter* y el *Licence and Agreement*, hoy en día cuestionado en su validez, que ante el avance de las nuevas tecnologías digitales han quedado probablemente rebasados.⁴²⁵

Quienes deciden el futuro de la BBC son los televidentes, constantemente consultados. La BBC monitorea los ratings de su programación, pero su objetivo no es ganar en la batalla por audiencias masivas, como lo es en el caso de sus competidores. Esto le permite arriesgarse en la realización de programas culturales y deportivos que atraen audiencias reducidas.

8.10 Conclusiones y recomendaciones: pensando en la gobernabilidad

Como en otros momentos decisivos de su historia, México necesita hoy de un sistema de medios sustentado en el compromiso superior con la nación, que sea eco fiel del acontecer nacional, plural como la comunidad de la cual busca ser espejo, celoso en la defensa sin cortapisas de la libertad, independiente y objetivo en el manejo de la información: pero también guiado por un desempeño ético, fuente de legitimidad de todo medio que

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ Cfr. Thomas Gibbons, "La televisión pública en el Reino Unido" (capítulo IV) en *La televisión pública en la Unión Europea*, editado por Juan José González Encinar, 81-107. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, 1996.

aspira realmente a trascender en el tiempo y a servir a la sociedad. Esos medios de comunicación vigorosos, libres y comprometidos con la transparencia de la vida pública son la esencia de una sociedad democrática. Ello quiere decir también, medios capaces de generar equilibrios ante los poderes formales e informales, ante el poder político propiamente dicho y ante los poderes de los grupos e intereses que se constituyen a su amparo.

El sistema de medios en México está todavía lejos de esos estándares democráticos. Ello se manifiesta principalmente en la acción para imponer su propia agenda pública. Los medios electrónicos actúan como vehículos de propaganda, en jurados sumarios, en maquinarias de destrucción de reputaciones y carreras profesionales. En palabras de Raymundo Riva Palacio:⁴²⁶ “[Actualmente en México]...la información contundente y el contexto necesario, han sido remplazados por el epíteto y la descalificación de quien piensa diferente, en una espiral de intolerancia que reúne las características típicas del discurso de odio que ha dividido irreversiblemente a otros pueblos y conducido a la violencia: abusivo, insultante, intimidatorio, hostigador. La libertad de expresión ha quedado reducida a un pretexto. En los tiempos que vivimos, bajo la coartada de la libertad de expresión están germinando las peores semillas del autoritarismo. En el doble discurso, lo que se dice defender es precisamente lo que se está aniquilando. En esta dialéctica alentamos la polarización y degradamos el debate. La esfera pública mexicana se ha convertido en un espacio donde reina la anarquía, donde el debate crítico-racional se transformó en discusión ideológica, partidista, militante. Lo que proyectan los medios, sirviendo de altoparlantes de intereses políticos y magnificando las diferencias, es un caos político donde es mejor cavar una trinchera porque lo único que se avecina es la violencia.”

⁴²⁶ Raymundo Riva Palacio, “Gobernabilidad y medios de comunicación.” Ponencia en foro sobre Gobernabilidad Democrática, IJ UNAM- II. Cámara de Diputados <http://www.bibliojuridica.org/libros-4/1522/106.pdf> (acceso. enero 15, 2009).

Ciertamente, los nuevos medios -particularmente los digitales, como Internet- están modificando la forma como nos comunicamos y recibimos información. No obstante, el sistema de medios tradicionales necesita pasar por un proceso de renovación para apoyar la construcción de una auténtica gobernabilidad democrática en nuestro país. Estamos en consecuencia ante un desafío de primer orden. Es imprescindible encontrar una vía para que los medios participen con responsabilidad y apertura en el debate a favor de un México democrático. ¿Cuál será el papel que desempeñarán en esta hora? ¿Contribuirán al avance hacia una democracia real y moderna o se constituirán en engrane de un nuevo realineamiento autoritario? Y aún más importante, ¿hablarán los grandes medios por todos los demás? ¿Qué ocurre, por ejemplo, con los pequeños medios de comunicación, impresos y electrónicos, que sobreviven en condiciones precarias en los estados de la República, a veces agredidos por los poderes locales? Debe de discutirse también la relación entre medios y poder político, entre medios y empresarios, entre medios y campañas electorales: deben discutirse en general todos los temas vinculados a una reforma institucional para asegurar que los medios representen con pluralidad y libertad, pero también con transparencia, al interés público. De otra manera, los grandes grupos mediáticos seguirán siendo un poder sin contra pesos democráticos, en detrimento de la gobernabilidad. Sectores sociales que no ven sus demandas y expresiones ubicadas en la esfera pública, o bien que las ven deformadas y, por lo tanto, sin participación real en el proceso de formación de la opinión pública terminarán por generar presiones que incidirán en el debilitamiento del entramado institucional.

Después de la alternancia se registran muchas señales que nos indican que el sistema de medios requiere de un proceso de modernización y transición cultural, pues es incompatible con un modelo democrático de país. Un examen honesto sobre la situación de los medios nos advierte de serios conflictos de cultura democrática y visión sectaria, que lleva con

frecuencia a propietarios y periodistas a perder de vista el cuadro completo de la responsabilidad social que los medios deben cumplir. El gran problema es que en una sociedad con bajos niveles de lectura y, consecuentemente, bajos niveles de cultura política, la socialización de los principios y valores democráticos sólo podrá darse a través de los medios de comunicación. Por ello, los medios tienen que dar ese salto cualitativo, pues son la verdadera piedra angular del proceso de cambio. De hecho, no podrá concluirse con certidumbre la transición hacia un México auténticamente democrático sin que los medios pasen por su propio proceso de cambio para promover y afirmar los valores y las actitudes sociales que hacen posible a la democracia. Y es que los medios pueden manipular a la opinión pública, cuyo control es siempre tentador. El reto es entonces poner límites en un contexto democrático a su capacidad para “manufacturar el consenso”.

Toda democracia implica poner pesos y contrapesos, establecer sistemas de rendición de cuentas, a los que pareciera que el sistema mediático no está sujeto.⁴²⁷ Sin embargo, la solución no está en la intromisión pública sobre los contenidos, contextualización o jerarquización de los mismos, sino en una regulación estructural que defina los incentivos adecuados para que los medios ofrezcan foros de expresión a todos los actores sociales, al tiempo que se ajustan a principios y parámetros generales de comportamiento ético. Ya no se trata pues, de regresar al esquema en el que el Estado controlaba a los medios, sino que este genere las condiciones para que la sociedad tenga mayor acceso a ellos, al tiempo que cuenta con mecanismos para controlarlos democráticamente. Como se ha argumentado, en una democracia no debe haber poderes sin rendir cuentas. Ante este vacío, la inaplazable reforma del Estado debe contemplar una reforma del sistema mediático, objetivo nada fácil. Por ello la clase

⁴²⁷ Cf. José Luis Steín, *Democracia y medios de comunicación*. (México: UNAM, 2005).

política no ha alcanzado a encontrar el tono del nuevo Estado ni la forma de operar la reforma de los medios.

Adelanto el bosquejo de un avance parcial: En primer lugar, una reforma del Estado no puede ser tal si no comprende la democratización del marco jurídico de los medios de comunicación. Este replanteamiento debe estar guiado en dos dimensiones: la propuesta de una regulación estructural de los medios por encima de una regulación de contenidos. Este tipo de regulación no impone contenidos de agenda -que podría implicar un agravio a la libertad de expresión-; va orientada a generar reglas que limiten el poder de los grupos de medios, a promover la participación social en los mismos, favorecer que más grupos sociales tengan sus propios medios (especialmente Internet como alternativa), y a generar los mecanismos para un control democrático de los mismos. Tales mecanismos deben poner al día los lineamientos éticos sobre contenidos, forma de abordarlos y contextualizarlos. Ello tiene que ver con la construcción de una cultura de medios atendida a principios de transparencia, equidad y apertura. En esta misma línea está la definición y determinación de lo que es la responsabilidad social de los medios, sus alcances y límites.

En el contexto, resulta conveniente a nuestro juicio retomar la propuesta de varios comunicólogos sobre la creación de un Consejo Nacional de Medios, que opere como instancia a la cual pueden acudir aquellos ciudadanos o actores políticos y sociales que se sientan agraviados por un medio. Dicho organismo debe ser fundado por los propios medios pero obligados por la ley: encargarse de su organización y financiamiento, otorgarle carácter consultivo y reconocerle una autoridad moral que le permita fungir como una especie de Ombudsman de los medios de comunicación.

La línea editorial y la agenda informativa debe ser resultado de un proceso colectivo. Sin embargo, la lógica de los grupos económicos y políticos se ha convertido en un incentivo perverso para definirla. Así, la

discrecionalidad caracteriza en buena medida la línea editorial de los medios. Esa tradición de discrecionalidad está agotada; lo está también el modelo familiar de gestión editorial. Es imprescindible que cada medio integre un Comité Editorial que incorpore una representación plural de la sociedad, cuyo objetivo sea definir los trazos estratégicos de la orientación editorial. Con ello no se buscaría imponer condiciones a la libertad de expresión sino ampliar los márgenes de responsabilidad en su ejercicio y asegurar medios al servicio del país, no del gobierno, y mucho menos de grupo de poder alguno.

El financiamiento de los medios es otro de los retos fundamentales de nuestro proceso de consolidación democrática, y no debemos soslayarlo. En un contexto democrático la apuesta definitiva de los medios debe ser por la independencia editorial. Esa es la savia de su credibilidad; esa es también la mejor mercadotecnia social para promoverse. Su sobrevivencia en el largo plazo está vinculada a ella. A su vez, la independencia editorial está íntimamente aparejada a la independencia económica. Una prensa sin viabilidad financiera es presa fácil de los grupos de interés, como ha venido sucediendo.

Los medios, específicamente los impresos, atraviesan actualmente por serios problemas financieros, y muchos de ellos tienden a desaparecer del escenario. La competencia comercial les ha complicado adicionalmente la tarea informativa. Sin embargo, no corresponde al gobierno decidir cuáles medios sobreviven mediante una política de contratación selectiva de publicidad, pues la viabilidad económica de cualquier medio no puede estar amparada en una discrecionalidad generosa del gobierno.

La contratación de publicidad oficial, históricamente instrumento de presión política y componente clave en la relación entre el sistema de medios y el poder, debe modificarse a fondo. El debate en torno a la publicidad oficial en los medios en democracias liberales ha propuesto en lo general que este tipo de publicidad debe (*Cfr.* Eliades y Larrondo, 2009):

- Promover y defender la democracia y los valores de la sociedad, como el bienestar social, la cultura de la paz, etc.
- Informar sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos.
- Informar sobre la existencia de las entidades e instituciones públicas, de sus actividades así como de los servicios que presten.
- Difundir mensajes que contribuyan a implicar a los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de construcción de una sociedad avanzada desde el punto de vista de su progreso económico y social y de su conciencia cívica.

Del modelo español podemos obtener una serie de principios generales y conclusiones para regular la publicidad oficial en México. La primera es que la experiencia ha demostrado que dejar el manejo de los fondos de la publicidad al arbitrio de funcionarios políticos promueve la discrecionalidad y el favoritismo. La segunda es que los gobiernos deben rendir cuentas al público sobre los gastos efectuados y el modo en que son empleados los recursos de publicidad oficial. Para eso es necesario que se establezcan claros mecanismos de control externo que promuevan la transparencia en el otorgamiento de estos fondos y que garanticen el fácil acceso a esta información por parte del público.

En síntesis, lo primero que debe establecer una política de comunicación social del Estado es garantizar un trato claro y transparente en la concesión de publicidad oficial con los medios de comunicación. El gobierno debe otorgarla sin condicionamientos políticos ni ideológicos: sin canonjías ni preferencias indebidas, y asegurar que su contratación no condicione el manejo o criterio editorial del medio beneficiado, como ha sucedido históricamente.

Innumerables intentos por democratizar la relación existente entre los medios de comunicación y el Estado han fracasado. Ahí sigue ese vacío. Por supuesto, no es fácil modificar una relación que ha estado enmarcada históricamente por una maraña de códigos escritos y no escritos. Sin embargo, su replanteamiento es uno de los grandes pendientes históricos.

Como parte de una nueva política de comunicación social el Estado mexicano debe apoyar el proceso de transición financiera de los medios impresos, a semejanza de lo que hizo también el Estado español durante su proceso de transición a la democracia, mediante un plan de subvenciones directas e indirectas, como créditos oficiales accesibles y medidas fiscales, para apoyar su independencia financiera, así como su reconversión tecnológica.

Ese apoyo financiero facilitaría a los medios de comunicación ejercer un periodismo plural y democrático, menos sensible a las presiones de los grupos de interés y a las tentaciones del amarillismo. Este hecho por sí solo los liberaría de las presiones a las que son sometidos usualmente por un mercado altamente competido y por las dificultades económicas, que buscan superar por la vía de ganarse un espacio con base en la estridencia.

El apoyo debe venir acompañado de un respeto pleno a la libertad del periodismo, para que su ejercicio se lleve a cabo sin presiones de tipo coyuntural que limiten los derechos de los lectores. Las subvenciones tendrían como contraprestación determinados requisitos asociados al desarrollo democrático de los medios de comunicación: apoyar la consolidación de prácticas que fortalecen los estándares de todo sistema democrático, como el principio de legalidad, ejercicio responsable de la libertad de expresión, derecho de réplica, enaltecimiento del debate público. La difusión de los valores asociados al desarrollo democrático, la pedagogía de la tolerancia y la construcción de una cultura de cooperación democrática entre las distintas fuerzas políticas formarían también parte de sus compromisos.

Tales acciones hay que verlas bajo la lógica de la urgencia, pues la independencia editorial de los medios tiene un valor fundamental en la evolución del sistema político mexicano por rumbos de la democracia. De hecho, es precondition para la transición hacia un régimen plenamente democrático. De ahí la relevancia de que su desempeño esté guiado por los principios democráticos que queremos consolidar en nuestra sociedad. Por ello es importante apoyarlos, pues sólo en la medida que los medios de comunicación sigan el avance democrático, éste será irreversible.

Dado que luego es muy difícil salir de esos esquemas de subsidios, se propone un fondo de transición a plazo fijo, manejado bajo criterios objetivos de adjudicación, progresivamente descendentes, hasta cerrar el proceso en un período de 10 años. Se deberá garantizar, por supuesto, la debida transparencia de los apoyos brindados, de tal manera que esta acción quede libre de suspicacias que turben la intención responsable del Estado mexicano. La integración de una comisión ciudadana autónoma, garantizaría la transparencia en el reparto de apoyos y evitaría cualquier intento de arbitrariedad, así como la asignación de apoyos por motivos políticos.

Esta iniciativa debe ir aparejada de una serie de lineamientos que representen en conjunto el programa de políticas de Comunicación Social del Gobierno. El más importante de ellos es que la política de comunicación social debe depender exclusivamente de los intereses del Estado en su conjunto, no de los intereses del gobernante en turno, mucho menos de los intereses del partido en el poder: de una política de comunicación social a la altura de las exigencias de una sociedad abierta y diversa, y de un Estado que consolida su perfil democrático. Esa nueva política de comunicación debe constituirse en un puente de contacto entre la sociedad y el gobierno, y coadyuvar a superar rumores, suspicacias y silencios sobre la actividad del gobierno. Debe divulgar con claridad, oportunidad, fluidez y eficacia las posiciones y acciones cotidianas del gobierno federal; debe ser abierta, incluyente, plural, equitativa y accesible a todos los medios de

comunicación, sin importar sus dimensiones. Sobre todo, debe tener como punto de partida y destino la reafirmación de las libertades democráticas.

Para el cumplimiento de tales objetivos, es imprescindible a nuestro juicio asignar el espacio tecnológico necesario para la creación de una cadena pública nacional de radio y televisión, que se conduzca con sentido de Estado y cuyo objetivo sea apoyar la construcción de una cultura política democrática; constitucionalmente autónoma y políticamente neutra frente a los intereses de los grupos de poder político y económico; que actúe sin filtros contruidos sobre afinidades ideológicas; sin ánimo de lucro, para evitar las influencias condicionantes de los grupos económicos así como una competencia desleal para los medios privados ya existentes; que se conduzca al margen del cotilleo y sensacionalismo político y que garantice canales de salida a los grupos sociales que hoy carecen de ellos.

9. Estado obsoleto, innovación institucional y gobernabilidad

9.1 Introducción

El triunfo del candidato panista en la elección presidencial del 2 de julio del año 2000 significó un viraje político de dimensiones históricas en nuestro país. Por primera vez desde la institucionalización de la Revolución Mexicana en 1929, con la constitución del Partido Nacional Revolucionario, arribaba al Ejecutivo Federal un candidato de oposición. A casi una década de ese acontecimiento la transición mexicana muestra transformaciones indiscutibles, permanencias saludables, pero también riesgos de retroceso o bien de estancamiento y, sobre todo, una agenda de temas emergentes.

La alternancia política prometía ser un gran paso en el proceso de renovación institucional: generó de inmediato un consenso social amplio

sobre la necesidad de impulsar un cambio democrático y la consiguiente depuración de las instituciones públicas. Se asumía que iniciaba un nuevo ciclo ético y político que impulsaría un rediseño institucional; se habló incluso de un nuevo referente constitucional. Se decía que la sociedad mexicana había cambiado de manera importante y que el sistema político debía de cambiar con ella.⁴²⁸ En suma, se esperaba que el proceso de transición, fortalecido por la alternancia, tuviera como resultado un mejoramiento general del andamiaje institucional, así como de los procesos de gobierno para hacerlos más transparentes, eficientes y legítimos a los ojos del ciudadano.

Desde entonces han sucumbido muchos elementos del régimen autoritario, como las aristas más agudas del presidencialismo mexicano. Se registran avances en materia de transparencia, servicio civil de carrera, norma electoral, separación de poderes y participación social: todos ellos elementos de una democracia. No obstante, las instituciones propias de un régimen plenamente democrático no han terminado de diseñarse. Persisten pobreza y desigualdad extremas -que generan una violencia muda-, altos índices de corrupción y opacidad; debilidad de los vínculos entre funcionarios y ciudadanos, ligada a la todavía baja responsabilidad política de los gobernantes; una endeble coordinación entre niveles de gobierno; un aparato jurídico obsoleto, débil estado de derecho, violaciones recurrentes a los derechos humanos y otros atrasos similares que inciden negativamente en los niveles de gobernabilidad, así como en su carácter democrático.

En ese contexto, el objetivo de este capítulo es analizar opciones para avanzar exitosamente en la depuración democrática del aparato político, jurídico y administrativo del Estado mexicano, tendiente a lograr mejores y más democráticos niveles de gobernabilidad. El análisis se centra más en la importancia de innovar reglas y formas institucionales con el propósito de

⁴²⁸ El Presidente Vicente Fox creó la Comisión para la Reforma del Estado. Véase Vicente Fox Quezada. Discurso de toma de posesión del Presidente Vicente Fox Quezada. México D.F., 1 de Diciembre de 2000.

otorgar un carácter plenamente democrático a los medios para promover la cohesión social y la gobernabilidad.⁴²⁹ Nuestra aproximación concibe al rediseño institucional democrático (variable independiente) como un proceso innovador que impacta integralmente los procesos de gestión pública en todos sus niveles (variable dependiente).

9.2 Desarrollo institucional y Estado obsoleto

Muchos términos han sido acuñados en los medios académico, político y periodístico para referirse al grado y diversidad de problemas que enfrentan el conjunto de instituciones políticas que conforman un Estado para cumplir con sus funciones básicas. Se han usado términos como Estado en crisis, inefectivo, débil, frágil, “fallido”, “colapsado” y otros relacionados con el concepto de gobernabilidad. Algunos de ellos han sido utilizados más como expresiones mediáticas, sin un soporte teórico y/o empírico sólido. El concepto de *Estado fallido* ha sido el más aludido recientemente -con frecuencia de forma laxa- para indicar una situación extrema de inhabilidad del Estado para mantener -bajo criterios weberianos- el monopolio legítimo de la fuerza en un territorio determinado. Desde un punto de vista jurídico, se entiende por Estado fallido a aquel que si bien conserva su capacidad jurídica, ha perdido su capacidad en términos prácticos para ejercerla. En el aspecto político, en el Estado fallido se produce “el colapso interno y el

⁴²⁹ Debemos aclarar que aun cuando concebimos a este rediseño y actualización institucional como un proceso de reacomodo del Estado para mejorar las condiciones de gobernabilidad de un régimen político obsoleto, este no va necesariamente de la mano del ajuste de las condiciones del ámbito económico (participación económica del estado, “reformas estructurales”, etc.) para adecuarlo a un nuevo contexto internacional. Estas en todo caso deben ser consecuencia del debate y deliberación entre fuerzas políticas y sociales, una vez que el rediseño institucional se haya vuelto operativo (normalizado) en una primera instancia. Para más, véase Cesar Cansino, *La transición*.

desmoronamiento total o casi total de las estructuras que garantizan la ley y el orden.⁴³⁰

“Estado fallido” ha sido precisamente el concepto sobre utilizado recientemente por comentaristas y líderes de opinión para describir la situación de inseguridad que impera actualmente en nuestro país. Sin embargo, el término mismo de “Estado fallido” ha sido cuestionado para denotar la crisis institucional de un Estado. Autores como Arnaldo Córdova⁴³¹ señalan que se trata de la exportación de un término empresarial de poca utilidad como concepto analítico. Más acorde con la realidad de países con instituciones deficientes es el concepto analítico de *Estado obsoleto*. Este caso se presentaría cuando el arreglo institucional despliega síntomas de debilidad que limitan selectivamente su efectividad para enfrentar exitosamente los problemas propios de lo público. En este caso no estamos hablando estrictamente de un Estado fallido, dado que sus componentes institucionales tienen diversos grados de solidez y efectividad; sin embargo, en algunos rubros predomina la ineffectividad institucional como consecuencia de un marcado rezago de las instituciones para procesar nuevas demandas y presiones sociales, derivadas de la propia transformación de la sociedad. Las consecuencias de ese arreglo institucional caduco se ven reflejadas directamente en una baja gobernabilidad exhibida por el sistema político en su conjunto.

Nuestra aproximación no concibe pues al caso mexicano como el de un Estado fallido, sino precisamente como el de un Estado obsoleto. Tal

⁴³⁰ El colapso de un Estado genera todas las facilidades para que los grupos delictivos, terroristas, traficantes de drogas y o armas tengan campo fértil para su actuación, al grado que pueden tomar el control de facto de la nación. Como ejemplo de lo anterior se cita el caso de Afganistán, que siendo una de las naciones más pobres del mundo, en 2001 fue capaz de ser la sede de organizaciones que pusieron en peligro la estabilidad de la nación más poderosa del mundo. Afganistán, con un estado fallido, sirvió de base a las operaciones de grupos terroristas. El concepto comenzó a tener influencia en 2005 a raíz de la publicación del artículo “Addressing State Failure” de Krasner y Paseual acerca de la clasificación y definición conceptual de “Estados fallidos”. Véase Stephen Krasner y Carlos Paseual. “Addressing state failure”. *Foreign Affairs*, Vol. 84 No. 4 (julio-agosto 2005):153-163.

⁴³¹ Arnaldo Córdova. “Y dale con el Estado fallido”. *La Jornada*, 5 de Abril de 2009.

situación institucional tiene que ver con la *obsolescencia* de las instituciones del Estado en relación con un cuerpo social que ha sufrido transformaciones notables en los últimos años. En ese contexto, un Estado es obsoleto cuando no responde a determinadas demandas y condicionantes provenientes del cuerpo social que lo vuelven inestable. Esta calificación nos lleva a la necesidad de plantear una revisión política-institucional integral en el caso de México, no sólo porque el arreglo institucional contiene elementos autoritarios preponderantes heredados del pasado régimen, sino porque se ha vuelto *obsoleto* como mecanismo para regenerar permanentemente los equilibrios relacionados con la evolución del tejido social. Para superar tal obsolescencia la línea a seguir debe tener dos rutas paralelas: la de la depuración y avance de las instituciones bajo criterios de desarrollo político y el aseguramiento del carácter plenamente democrático de este nuevo arreglo institucional.

Para Huntington al modificarse la naturaleza, cantidad, calidad y canales de expresión de las demandas sociales, las instituciones deben modificarse para procesarlas de manera exitosa. Continúa su razonamiento señalando que la violencia e inestabilidad pueden surgir cuando los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados y los de organización e institucionalización política, bajos: cuando se da un rápido cambio social y de movilización política de nuevos grupos, junto con un lento desarrollo de las instituciones políticas. Estos cambios socavan los fundamentos de la autoridad y las instituciones políticas, y complican los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Ante notables cambios en una determinada estructura social, los arreglos institucionales que no evolucionen bajo los criterios de *adaptabilidad, complejidad, autonomía y*

coherencia tienden a volverse *obsoletos*, entendiendo por ello su manifiesta incapacidad para procesar demandas sociales.⁴³²

Una de las ventajas del cuerpo conceptual de Huntington es que genera parámetros sobre el grado de desarrollo de las instituciones en un contexto político específico; su limitación es que lo hace al margen de la calidad de la democracia de un régimen. Una de nuestras líneas de argumentación va precisamente en el sentido de que la calidad de la democracia en México es baja porque el perfil de sus instituciones no es plenamente democrático, y que a ello se suma la dinámica política y social actual en nuestro país que impone como meta instituciones más desarrolladas a la vez que más democráticas.

9.3 Innovación política

Todo proceso de cambio político es un generador natural de reajustes e implica necesariamente una ruptura superficial o profunda con el pasado, así como la aparición de nuevos actores. Por ello es que estos procesos suscitan resistencias y reclaman de operación política, movilización de expectativas y apoyos para implementarlos firmemente.⁴³³ El ejercicio de innovación como operación política consiste precisamente en forjar las condiciones para reducir los costos de la ruptura y hacer el tránsito lo más terso posible. Por ello la innovación política es finalmente un arte.

Ante la exigencia de un cambio radical en el complejo del Estado después de la alternancia, la permanencia de las antiguas prácticas y estructuras institucionales autoritarias o semi-autoritarias ha incidido de manera relevante en los niveles de gobernabilidad que hoy registra nuestro país. Algunos de sus síntomas son claramente perceptibles. Sin embargo, la

⁴³² Véase Samuel Huntington. *El orden político*, 19-40.

⁴³³ Ver Eduardo Jorge Arnoletto. *Glosario de conceptos políticos* (Edumet, 2007), 46.

ruptura con el pasado autoritario no compromete automáticamente la eliminación de actores herederos de ese pasado, sino su incorporación gradual a un proceso incluyente de rediseño institucional democrático que rompa efectivamente con viejos modelos autoritarios y que, con la adecuada representación social en el proceso, aumenten las probabilidades de que se construyan instituciones que no sólo reflejen los intereses de la clase política (gobernantes, partidos, grupos o facciones)".⁴³⁴

9.4 Democracia y desarrollo económico y social

A lo largo del siglo XX se tienen experiencias exitosas de desarrollo económico en países con tradiciones políticas autoritarias (son los casos, por lo menos en sus fases iniciales, de Corea del Sur y Taiwán). Esto nos muestra que no existe una necesaria rivalidad entre desarrollo económico y autoritarismo. Sin embargo, también es cierto que la democracia como forma de gobierno, como forma específica de relación entre gobierno y sociedad, puede ser un detonante de un mayor desarrollo y equidad social. Para Lipset la democracia genera potencialmente los canales de participación que promueven un mayor acceso a la riqueza producida.⁴³⁵

Datos estadísticos parecen confirmar este supuesto: los 25 países con los más elevados niveles de desarrollo económico y social presentan también los más importantes índices mundiales de grado de democracia y libertades fundamentales. En particular los países nórdicos, más Islandia, Canadá, Australia y los países de Europa Occidental se muestran como

⁴³⁴ Algunos han comparado la actual dinámica política de México con los casos de la política de partidos de Colombia y Venezuela de hace algunos años. Para mayor información véase Alcántara, Manuel y Flavia Freindenberg, eds. *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana* (México: FCE, 2003).

⁴³⁵ Véase Seymour M. Lipset. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review*, Vol. 53 (marzo 1959): 69-105.

campeones de la democracia, al mismo tiempo que muestran los mejores números de desarrollo económico.⁴³⁶

En la región latinoamericana se confirma también la regla. Países como Chile, Uruguay y Costa Rica, con democracias relativamente más consolidadas que la de países como México y de la región centroamericana, presentan mejores números de desarrollo económico y social. Específicamente, estos países aparecen en los primeros lugares entre los indicadores de gobernabilidad democrática del Banco Mundial -como el de libertad de prensa *World Audit*, el de libertades fundamentales *Freedom House* y el índice de democracia de la Unidad de Inteligencia del diario *The Economist*- al mismo tiempo que se muestran como los países de mayor avance económico y bienestar social, como lo señalan el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas y el Índice de Prosperidad del Instituto Legatum.⁴³⁷

Estos datos duros muestran una vinculación sólida en la relación democracia-bienestar socioeconómico; sugieren también que para que esta relación funcione la democracia debe estar cimentada en un arreglo institucional consolidado y arraigado. Los mismos países que presentan altos índices de democracia y desarrollo económico son también los que muestran los entramados institucionales más efectivos al momento de

⁴³⁶ Entendemos desarrollo económico como el avance en las condiciones materiales de vida de la generalidad de la población de un país.

⁴³⁷ Véanse:

-World Audit. Reporte de grado de libertad 2009 (World Audit, 2009).

<http://www.worldaudit.org/press.htm> (acceso mayo 15, 2009).

-Freedom House. Índice de libertad 2009 (Freedom House, 2009)

http://www.freedomhouse.org/uploads/WoW09_WOW%202009.pdf (acceso mayo 15, 2009).

-The Economist intelligence Unit. The Economist Index of Democracy 2009 (The Economist, 2009)

http://www.economist.com/media/pdf/democracy_index_2007_v3.pdf (acceso mayo 15, 2009).

-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Índice de Desarrollo Humano 2007-2008 (Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf (acceso mayo 15, 2009).

-Legatum. 2007 Legatum Prosperity Index (Legatum, 2009)

<http://prosperity.com/downloads/2007LegatumProsperityIndex.pdf> (acceso mayo 15, 2009).

procesar demandas, aun en contextos sociales cada vez más complejos y diversos. Por ello es que la innovación institucional orientada al rediseño democrático del Estado mexicano no se plantea como un fin en sí mismo, sino como un medio para acceder a mejores niveles de bienestar social.

9.5 Arreglo institucional, innovación y gobernabilidad democrática

Con la alternancia el 2 de julio del 2000 se hizo más evidente la necesidad que tiene nuestro país de una profunda renovación institucional. A partir de esa fecha se han evidenciado las limitaciones y aun los rasgos autoritarios de muchas de nuestras instituciones. El avance democrático ha puesto al descubierto su caducidad o su falta de capacidad para responder adecuadamente a las nuevas circunstancias. La transición ha revelado también en ellas vacíos imprevistos y la presencia de problemas para las que no fueron concebidas, pero que deben resolver.

El catálogo de problemas que las instituciones deben atender hoy es muy amplio. Entre ellos está la relación entre los poderes de la Unión y entre las partes de la federación. Tal es el caso, en general, de la reciprocidad entre el poder público y la ciudadanía; la crisis de representación de los partidos políticos y la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en ellos y en los procesos electorales de forma autónoma: los sindicatos y las organizaciones empresariales y su falta de democracia interna; la economía y la necesidad de encontrar fórmulas para la inclusión, las oportunidades y el bienestar social, así como el nuevo papel de los medios de comunicación y la falta de reflexión sobre sus funciones, tareas y responsabilidades en una época como la que vivimos. Ante esta situación, la gobernabilidad democrática -y en general la democracia- requieren de mejoras institucionales integrales, mucho más amplias que la simple innovación de algunos procesos.

Es igualmente importante reconsiderar el nuevo rol del gobierno en el aseguramiento de una gobernabilidad cumplidamente democrática. Antes, la responsabilidad de asegurar la gobernabilidad se consideraba tarea exclusiva del gobierno; actualmente se manifiesta cada vez más como un asunto que requiere de la cooperación y recursos de la sociedad civil y de la institución del mercado.⁴³⁸ Esto ocurre como consecuencia de sociedades civiles más participativas y mejor organizadas, así como del reconocimiento público de que existen labores que la sociedad y el mercado operan más eficazmente que el gobierno.⁴³⁹ Este reconocimiento a las capacidades del mercado y la sociedad civil se da incluso en países de reciente tradición democrática.⁴⁴⁰ Consecuentemente, la innovación gubernamental requiere de un arreglo institucional -concebido como las reglas del juego político- que promueva la interacción y óptima coordinación entre estas tres instancias para lograr niveles altos de gobernabilidad, mediante la reducción de los costos de transacción que todo proceso social -incluido uno de innovación- requiere.⁴⁴¹

Pero es sumamente difícil que la innovación gubernamental que requiere el mantenimiento de una democracia surja en contextos institucionales que no cumplen con condiciones democráticas mínimas, o que consideren que la innovación gubernamental debe manifestarse sólo en la consecución de mayor efectividad y eficiencia en la aplicación de

⁴³⁸ Véase Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and interdependence: world politics in transition* (Boston: Little Brown, 2005), 24-32.

⁴³⁹ Véase Archon Fung, "Citizen Participation in Government Innovations" en *Innovations in government: research, recognition, and replication*, ed., Sanford Borins, (Washington: Brookings Institution Press-Ash Institute, 2008), 52-59.

⁴⁴⁰ Robert Goodin, *Democratic accountability: The third sector and all*, Documento de trabajo No. 19 (The Hauser Center for Nonprofit Organizations, The John F. Kennedy School of Government, 2003), 3-12.

⁴⁴¹ Sobre cambio institucional véase Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: FCE, 1993). En países desarrollados el rol de los gobiernos sigue siendo el de resolver problemas públicos, pero ha pasado de la administración de burocracias y programas gubernamentales, a la coordinación de recursos para la obtención de valor público. En tanto mayor sea la capacidad de coordinación de los gobiernos, mayor gobernabilidad democrática registrará el sistema político. Véase Gowher Rizvi, "Innovations in government: serving citizens and strengthening democracy" en *Innovations in government: research, recognition, and replication*, ed., Sanford Borins (Washington: Brookings Institution Press-Ash Institute, 2008), 190-193.

políticas públicas, y no en todo el proceso de interacción entre gobierno, sociedad y mercado. Diversos estudios indican -o por lo menos sugieren- que la innovación requiere para su gestación de un tejido de instituciones democráticas y estables.⁴⁴² Precisamente para casos como el mexicano, en el que la democracia es reciente y todavía en proceso de anclaje, el proceso de consolidación democrática y depuración institucional es *en sí mismo un proceso innovador fundamental*. En estos casos la gestación de un tejido institucional democrático consolidado se revela como indispensable y anterior a cualquier otro intento por innovar en la búsqueda de mayor legitimidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos.

9.6 Los intentos de innovación institucional a través de una reforma del Estado en México

Se menciona en el capítulo III que los esfuerzos por democratizar el sistema tiene antecedentes en diversas reformas políticas (ej.: 1977, 1985, 1995). Pero en que ninguna de tales reformas tuvo como objeto una democratización integral del sistema, sino el de abrir “válvulas de escape” mediante la flexibilización de los mecanismos para la obtención de espacios políticos por parte de la oposición. Previo a su toma de posesión Vicente Fox creó la Comisión para la Reforma del Estado, que hizo notables aportaciones para una reforma integral del Estado mexicano; sin embargo, durante su gobierno no se dio seguimiento a sus propuestas. En 2007 se

⁴⁴² Algunos autores como Norris, Galle y Kieran sugieren de manera implícita que el contexto institucional es fundamental en la creación de incentivos propicios al surgimiento de la innovación en la acción de los gobiernos y evitar que algunos servidores en cierto nivel de gobierno se aprovechen (free riders) de la innovación de otros funcionarios en otro nivel de gobierno. Veanse Pippa Norris. *Do power-sharing institutions work? Stable democracy and good governance in divided societies*, Documento de Trabajo No. 97 (Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005), 5-8; y Brian Galle y Joseph Kieran. “Laboratories of democracy? Policy innovation in decentralized governments”. *Emory Law Journal*, Vol. 58, (junio 2009): 1333-1351.

daría otro iniciativa más para impulsar de nuevo una reforma del Estado: se constituyó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Poder Legislativo Federal (CENCA) como órgano rector y coordinador de los trabajos para la Reforma del Estado. La labor de la Cenca fue presa del entorno político y sus coyunturas. Como consecuencia de la crisis electoral de 2006, sus distintos esfuerzos se orientaron - particularmente durante el 2007- a la dimensión electoral. Si bien existen trabajos y propuestas de los partidos sobre todos los temas, las últimas iniciativas de ley discutidas y aprobadas versan exclusivamente sobre el tema electoral.

9.7 Estado obsoleto y consolidación democrática en México

Es evidente la evolución de las instituciones políticas de México desde hace algunas décadas, particularmente a partir de la Reforma Política de 1977. No obstante, el proceso de transición a la democracia se ha caracterizado por un avance institucional en su dimensión electoral⁴⁴³ (quién ejerce el poder y cómo llega a esta posición); otras expresiones del complejo engranaje de la democracia no han recibido la atención que merecen. Aun así podemos decir que el régimen autoritario se ha quebrado. La etapa siguiente -que algunos consideran la implementación de una agenda política de "segunda generación"- es la institucionalización de la democracia en todos sus ámbitos. Este proceso de consolidación se logra cuando existe un

⁴⁴³ Los esfuerzos por hacer modificaciones sustanciales al marco institucional y administrativo no son nuevos. Las reformas políticas de 1977, 1985 y 1996 son ejemplos notables de esfuerzos graduales por aumentar los canales y espacios institucionales para la oposición política. Sin embargo, las reformas de 1977 y 1985 estuvieron circunscritas a la dimensión electoral y a la composición del poder legislativo. Por su parte, la reforma de 1996 estaba inserta en una coyuntura de crisis económica y surgimiento de nuevos actores y situaciones específicas (asesinato de Luis Donaldo Colosío, surgimiento de ONGs y el alzamiento en Chiapas principalmente) lo que obligó a la clase política a generar acuerdos con mayor contenido real que sus predecesoras, en una clara dirección democrática. Véanse Cansino, *La transición*, 34-43 y María Marván, "La reforma político-electoral 1995-1996, una perspectiva de largo plazo", *Revoluciones*, No. 35, (agosto-noviembre 1996), 53-57.

estado de derecho pleno que garantice los derechos y libertades fundamentales a los miembros de la unidad política (derechos de ciudadanía, de expresión, etc.).⁴⁴⁴

Siguiendo las aportaciones y criterios de Robert Dahl, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, pero especialmente de Jurguen Puhle, consideraremos un sistema democrático a aquel que garantice:

- El derecho a la ciudadanía (votar y ser votado), independiente de razones ideológicas, raciales, de género, religiosas, de sector o clase social, capacidades físicas, etc.
- Elecciones libres, honestas, efectivas y competitivas.
- Plena libertad de expresión, asociación y de información.
- Gobierno integrado por representantes electos, responsables y controlables.
- El reconocimiento de los derechos humanos y cívicos.
- Las garantías del Estado de derecho en el interés y protección de los ciudadanos.
- La existencia de mecanismos para el procesamiento pacífico del conflicto y "administración" del consenso.⁴⁴⁵
- Avance eficaz contra los niveles de marginación y desigualdad

Esta conceptualización de democracia "enraizada" es más completa que otras sugeridas, dado que no se suscribe únicamente a lo electoral, sino

⁴⁴⁴ Diamond y Morlino proponen que el fortalecimiento de cualquier democracia debe abarcar como dimensiones básicas el estado de derecho, el ámbito electoral, la existencia de derechos mínimos y la obligación de rendición de cuentas de gobernantes: estos ámbitos son similares a los propuestos por el Banco Mundial como indicadores del grado de gobernabilidad expuesto por un sistema político. Véase Larry Diamond y Leonardo Morlino. "Quality of democracy: an overview". *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4 (octubre 2004): 19-24.

⁴⁴⁵ Véanse Dahl, *La poliarquía*, 32-45; Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, eds. *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions* (Baltimore: The Johns Hopkins University, 1986) y Hans-Jürgen Puhle. "Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas". 2003. <http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/PUHLE%20Hans%20Jurgen%20-%20Problemas%20de%20consolidacion%20democratica.pdf> (acceso febrero 19, 2009).

que abarca una serie de principios y mecanismos propios de la llamada democracia liberal y representativa. Es decir, los criterios anteriores contienen implícitamente otros rasgos democráticos, como son la protección de los derechos de minorías ante el gobierno de la mayoría⁴⁴⁶; el derecho a disentir en público y/o privado; justicia eficaz y expedita, la inexistencia de poderes tutelares fuera de la esfera del derecho, etc. Incorporan además elementos marginalizados o dados por sentados por el propio concepto de *poliarquía* propuesto por Dahl.⁴⁴⁷

Evaluando el caso mexicano bajo los criterios expuestos, no es difícil determinar que el proceso de consolidación democrática de México se encuentra en un marasmo o “limbo” democrático, que podría llevarlo incluso a una regresión autoritaria.⁴⁴⁸ Para documentar lo anterior, citamos los reportes bianuales del Instituto de la Gobernabilidad del Banco Mundial, que desde el año 2000 han calificado a México, de manera consistente en rangos que van de mediocre a bajo.⁴⁴⁹

El contexto político dificulta la promoción de políticas sólidas de estabilidad. El proceso de transición a la democracia, incompleto o inconcluso, ha dejado a la “mitad” la construcción de las reglas del juego político democrático para todos los actores, en todos los niveles de acción, tanto horizontal (división de poderes), como vertical (niveles de gobierno). Esta transición política inconclusa conlleva la existencia de una democracia

⁴⁴⁶ Véase Giovanni Sartori. *¿Qué es la democracia?* (México: Taurus, 2003), 14-16.

⁴⁴⁷ Véase Dahl, *La poliarquía*.

⁴⁴⁸ Jesús Silva-Herzog Márquez. *El antiguo régimen y la transición en México* (México: Planeta-Joaquín Mortiz, 1999), 6-9.

⁴⁴⁹ La definición del Banco Mundial concibe a la gobernabilidad como el conjunto de tradiciones e instituciones por medio de las cuales es ejercida la autoridad en un país. Esto incluye al proceso mediante el cual el gobierno es seleccionado, vigilado y reemplazado; la capacidad del gobierno para formular e implementar de forma efectiva políticas públicas, así como el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que regulan la interacción política, social y económica que se da entre ellos. De acuerdo con esta línea, son seis los indicadores de gobernabilidad: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción. Estos criterios del Banco Mundial son acordes a la definición de una democracia enraizada. Véase Daniel Kaufmann y Aart Kraay. *Governance indicators: where are we, where should we be going?* Documento de Trabajo No. 4370. (Washington: The World Bank Institute, 2007), 6.

de baja calidad. La naturaleza accidentada de dicho proceso ha limitado el rediseño institucional; el avance democrático se ha caracterizado por su gradualismo y por la existencia de períodos sucesivos de apertura política e involución. Por momentos, parece ser que la intención no ha sido transitar a la democracia, sino abrir algunas “válvulas” del sistema como medio de mantenimiento del poder real.⁴⁵⁰ Estos altibajos han sido, por lo general, consecuencia más de la correlación de fuerzas que parte de una estrategia adaptativa de la clase política en el poder.

Una de las claves para comprender las razones que explican el actual estancamiento del proceso de consolidación democrática de México está en las características que lo separan de otras experiencias de cambio político. La clave fundamental está en entender que nuestro proceso de transición hacia la democracia no ha sido producto de un gran pacto refundacional entre los actores políticos relevantes; consecuentemente, no se ha caminado gran cosa en un rediseño institucional más acorde con la realidad social y política del país, cada vez más democrática.

Siguiendo la argumentación de Mauricio Merino podemos considerar dos puntos característicos de la transición mexicana:

- No es una transición -por lo menos en sus primeras fases- basada en un pacto entre elites políticas (pacto refundacional), sino cifrada casi exclusivamente en la lenta reforma democrática de las instituciones electorales (IFE, tribunales

⁴⁵⁰ No es, de acuerdo con Mauricio Merino, una transición -por lo menos en sus primeras fases- basada en un pacto entre elites políticas (pacto refundacional), sino cifrada casi exclusivamente en la lenta reforma democrática de las instituciones electorales (IFE, tribunales electorales, etc.). Se trata de una transición “votada”: está basada en una gradual apertura del sistema (de incorporación y ajuste mutuo de los actores). En este sentido no existe una ruptura con las instituciones del pasado, en todo caso una recuperación de las mismas (por ejemplo, los partidos, los poderes del Estado, federalismo, presidencialismo, etc.). Véase Mauricio Merino, *La transición*, 16-21.

electorales, etc.). Se trata, según adjetivización de Mernio, de una transición *votada*.⁴⁵¹

- Es una transición basada en una gradual apertura del sistema (de incorporación y ajuste mutuo de los actores). En este sentido no existe una ruptura completa con las instituciones del pasado, en todo caso existe una recuperación modificada de las mismas (por ejemplo, los partidos, los poderes del Estado, federalismo, presidencialismo, etc.).⁴⁵²

Esta baja calidad de la democracia mexicana se manifiesta claramente en los niveles reales de gobernabilidad, pues la alternancia generó una *sobrecarga* de expectativas en la democracia que puede colapsarla y llevarnos nuevamente a un estado de autoritarismo que se creía superado.⁴⁵³ Este supuesto cobra importancia en el contexto de una sociedad más plural, compleja y dinámica, cuyas demandas, han sido atendidas debidamente por los diversos gobiernos.

9.8 Transición incompleta: su impacto en la gobernabilidad

Hasta antes de la alternancia la gobernabilidad se consideraba garantizada por el pacto político surgido de la Revolución y sus gobiernos sucesivos. No hablo aquí del régimen institucional y jurídico producido por la Revolución, sino fundamentalmente de las normas y los procedimientos no escritos que, en una acumulación de décadas, terminaron por constituirse en el marco y soporte efectivo de la gobernabilidad en México. Ese cuerpo de valores, actitudes, facultades y límites de las reglas no escritas, amorfas pero distinguibles en todo el ámbito político, fue efectivo pero autoritario:

⁴⁵¹ El termino lo usamos en el mismo sentido que Merino. *Ibid.*

⁴⁵² *Ibid.*, 17-40.

⁴⁵³ Véanse Huntington, *El orden político* y Juan Linz, *La quiebra*.

definió las bases de una gobernabilidad que permitió el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, el avance democrático ha dejado al descubierto las limitaciones e insuficiencias de esa vieja forma de asegurar la gobernabilidad. Cotidianamente se perciben signos de la incapacidad del Estado mexicano, no sólo para impulsar las transformaciones que las nuevas circunstancias del país exigen, sino incluso para mantener su funcionamiento cotidiano en niveles mínimos aceptables. Los desacuerdos y el conflicto son hoy la regla, no la excepción. Ello es así porque la democracia presupone pluralidad y desencuentro. Sin embargo, el viejo modelo de gobernabilidad no tenía como fin el procesamiento de la pluralidad ni la solución de los desencuentros, sino la imposición de una disciplina que se ajustara a las dinámicas autoritarias del régimen. Hoy ese modelo está desbordado.

La preocupación esencial de todo régimen, que estriba en la preservación de la estabilidad, será afectada más temprano que tarde si se persiste en la falta de un acuerdo viable para una nueva gobernabilidad. Decíamos que la sociedad registra ya niveles de conflicto que eran impensables hace algunos años.

Es innegable que a partir de la alternancia se registra una presencia cada vez mayor de expresiones sociales y políticas violentas. Se percibe también una radicalización de las acciones colectivas que transgreden la ley. Hemos llegado incluso al límite de conocer el comportamiento criminal como expresión de protesta social. Al mismo tiempo, se observa un debilitamiento de la acción legítima de la autoridad, con la incapacidad consecuente para procesar institucionalmente los conflictos. Tales signos de alerta se presentan por todos lados, lo mismo en un linchamiento público que en la relación entre poderes e instancias de gobierno.

El clima de libertades que ha hecho posible la nueva actitud contestataria de la sociedad no ha sido una concesión del régimen político, sino resultado de la larga lucha por la democracia en México, y el régimen

no cuenta todavía con los recursos jurídicos de fondo para manejar democráticamente el nuevo nivel de expresión y manifestación inherentes a las libertades que hoy gozamos los mexicanos. Consecuentemente, se deben generar las condiciones institucionales para procesar democráticamente esos nuevos niveles de expresividad social y política que registra el país a partir de la alternancia, pues el ejercicio de tales libertades no ha resultado en la revisión o en la construcción de instituciones, ni en la reforma o modernización sustantiva del régimen jurídico. Esa es la razón por la que la democratización del ánimo social ha generado novedad y ruido, y se ha sumado al sentir de confusión e incertidumbre que prevalece hoy en el país.

Este breve diagnóstico describe una realidad, que por su carácter generalizado nos muestra que se debe más a la obsolescencia de la estructura jurídica del Estado mexicano que a una deficiente gestión de gobierno. Ciertamente, existe una ineficiencia gubernamental que tiene que ver con las limitaciones de los cuadros burocráticos, sin embargo, para incidir de manera generalizada en la eficacia de nuestra democracia es necesario ir a la matriz del problema: el marco jurídico del Estado.

A lo largo del sistema político hegemónico que distinguió prácticamente todo el siglo XX, la administración pública se caracterizaría por una estructura política-administrativa vertical, en cuya cima estaba el Ejecutivo Federal y al cual estaban subordinados los tres niveles de gobierno y los tres poderes de la Unión. Consiguientemente, en el Ejecutivo descansaba todo el proceso de políticas públicas. Podríamos decir que todo el proceso de mantenimiento de la gobernabilidad descansaba primariamente en la figura presidencial como punta de la pirámide y eje de esa ecuación política fundamental.

Esta estructura centralizada funcionó bajo criterios autoritarios que definieron los objetivos de política pública con una escasa participación social; tuvo un considerable grado de estabilidad porque descansaba en la notable capacidad de inclusión del régimen político a través de una

estructura corporativa, caracterizada por un alto grado de institucionalización. Pero el proceso de transición ha permitido la llegada de partidos de oposición a los tres niveles de gobierno y un aumento en la participación ciudadana. Así, el viejo esquema en el que el presidente de la República dominaba preponderantemente la gestión pública a nivel nacional se fue desgastando y la función de servicio público fue adquiriendo un carácter más plural y abierto.

9.9 Otras transiciones y su diseño institucional

Los gobiernos que resultan de una transición democrática encuentran casi siempre dos problemas vinculados con la construcción del nuevo régimen político. Por una parte deben impulsar el diseño de nuevas instituciones y poner en funcionamiento un marco jurídico actualizado; deben además decidir si conservan o eliminan estructuras heredadas del régimen autoritario.⁴⁵⁴ Pero este proceso difícilmente llega a buen puerto cuando el gobierno actúa por su parte sin la integración de todas las élites. En ese sentido, la instauración completa de la democracia en México requiere de la consecución de acuerdos integrales, como una estrategia transicional que involucre a una pluralidad de partes en el diseño y consolidación de las nuevas reglas del juego democrático.⁴⁵⁵

Esta colosal tarea requiere de una extraordinaria capacidad de innovación y operación política para poner en la mesa de negociación a los actores y asuntos relevantes. Su complejidad reside precisamente en el número y pluralidad de actores y demandas, en los niveles de polarización política así como en la existencia de agendas políticas distintas y con avanzados grados de radicalidad. La solución es un gran pacto entre todos

⁴⁵⁴ Véase Josep Colomer, *Reflexiones sobre la Reforma Política en México*. Documento de Trabajo No. 141 (México, División de Estudios Políticos, CIDE, 2001).

⁴⁵⁵ Véase Cansino, *La transición*, 27-28.

los actores políticos (sociales, políticos, intelectuales, empresariales, laborales, etc.), que sea percibido como un instrumento definitivo que garantice su integridad y supervivencia;⁴⁵⁶ el acuerdo debe aparecer más como un medio que como un fin en sí mismo y enmarcar las reglas de funcionamiento de la democracia, *no la sustancia de lo que emane de esta*.⁴⁵⁷

Un gran acuerdo político para revitalizar y poner al día al Estado parece actualmente una medida no sólo necesaria sino urgente como medio para dar sustentabilidad a la democracia. En una situación como la actual, donde la utilización de medios políticos no institucionales se está volviendo norma y ante una muy grave situación de inseguridad pública, una nueva época de gradualismo y apertura paulatina no parece viable. La operación de un nuevo pacto se hace presente hoy como la única forma de *innovación* política capaz de lograr la reconciliación nacional.⁴⁵⁸

La importancia del diseño institucional como condición de un desarrollo político democrático tiene lecciones importantes en recientes procesos de transición de España, Rusia, la antigua Checoslovaquia, Chile y Sudáfrica, entre otros.

El proceso de cambio político en Sudáfrica de finales de los ochenta y principios de los noventa representó uno de los episodios con mayor carga política y simbólica en toda la historia reciente. Ese proceso de desmantelamiento de la política de segregación racial y de apertura política se ubicó como uno de los más seguidos a nivel mundial. La relativa paz con

⁴⁵⁶ Véase Caroline Hartzell y Donald Rothchild. "Political pacts as negotiated agreements: comparing ethnic and non-ethnic cases". *International Negotiation*, Vol. 2, No 1 (1997): 147-151.

⁴⁵⁷ Finalmente, en palabras de Przeworski, la democracia tiene un componente de incertidumbre, pero incertidumbre organizada. Véase Adam Przeworski. *States and markets: a primer in political economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003). 17. La caracterización de un régimen como democrático no necesariamente depende de la orientación ideológica de los gobiernos y su desempeño, sino en la naturaleza de las reglas bajo las que son electos y actúan los gobiernos en relación con los gobernados.

⁴⁵⁸ Este gran pacto político aparece cotidianamente en la forma de "la Reforma del Estado". Lamentablemente el concepto ha sido usado recurrentemente con propósitos políticos, lo que lo ha desprovisto de su esencia renovadora, para convertirse en un concepto que se usa comúnmente de forma superficial por distintos actores.

la que se llevo a cabo el quiebre del antiguo régimen contrastaba con una historia reciente de revuelta y sangre.⁴⁵⁹ Pero el proceso de transición estuvo marcado por los esfuerzos para la obtención de espacios políticos y libertades para la mayoría negra, dejando de lado, en un inicio, el desarrollo de muchas otras reglas institucionales acordes a la nueva realidad.

Sin embargo, la paulatina depuración de las instituciones fue producto de la negociación ardua y prolongada de los actores políticos relevantes y la inclusión de actores de menor relevancia nacional, pero de gran arraigo regional. Después de una escalada en la violencia urbana entre 1990 y 1994, que parecía superada, la mayoría de los actores políticos asumieron que la negociación política era la única forma de superar la situación de ingobernabilidad imperante. Los avances se centraron en las reglas de la competencia política, la evolución de la economía y la desmilitarización. Conforme continuaron las negociaciones se avanzó en la constitución de un sistema de garantía -derechos especiales- para los intereses de las minorías, las libertades civiles y la propiedad.⁴⁶⁰

Una muestra de la cualidad incluyente de las negociaciones fue la incorporación formal de los intereses de una importante minoría blanca -los afrikáners- en la nueva constitución.⁴⁶¹ Esto sirvió para que una parte importante del ejército, bajo dominio blanco, no pusiera obstáculos al proceso de negociación: ello aminoró el impacto de la derecha blanca para frenar los acuerdos.

El complejo proceso sudafricano nos muestra la importancia de la capacidad de inclusión de los distintos intereses, vía distintos grupos, organizaciones y líderes representativos de otros tantos grupos o sectores

⁴⁵⁹ Véase Donald Horowitz. *A democratic South Africa? Constitutional engineering in a divided society* (Berkeley: Berkeley University Press, 1991), 9-26.

⁴⁶⁰ Véase Chris Alden y Jean Khalfá. "La transición sudafricana". *Letras Libres* (agosto, 1999), 34-35.

⁴⁶¹ Esto se dio mediante la incorporación de la aspiración a una "parte blanca" (*white homeland*) en la Constitución. *Ibid.*, 34.

sociales. Si bien al inicio el proceso parecía centrado en la obtención de espacios para la población negra y en el revocamiento del sistema de *apartheid*, la integración de distintos intereses mediante una genuina operación política de acuerdos, se percibió como la única salida democrática para el avance institucional. El resultado fue llamado por Desmond Tutu como la formación de una nueva nación "arcoíris".⁴⁶²

El caso de la "transición de terciopelo" (1989) en la antigua Checoslovaquia -llamada así por la ausencia de violencia en el proceso- nos muestra también la importancia del consenso y de los acuerdos como medios para lograr un avance institucional democrático e impulsar una innovación política integral. En el proceso, primero de desmantelamiento del régimen autoritario y después en la secesión de la República Checa y Eslovaquia, organizaciones con una importante representación social unen fuerzas contra el régimen. La tursura del proceso estuvo directamente relacionada con la falta de apoyo del gobierno soviético al Partido Comunista Checoslovaco y a la incorporación en el movimiento de intelectuales, como Havel y otros, que entendieron la importancia, primero, del quiebre autoritario y después de la creación de instituciones democráticas sólidas.⁴⁶³ En buena medida el proceso político de refundación institucional fue previo al de la creación de dos estados independientes, por lo que al crearse en 1993 las repúblicas Checa y Eslovaquia, un proceso incluyente de negociación y diseño de instituciones democráticas -en el que la operación política de Havel sería determinante- ya había sido echado a andar con anterioridad.⁴⁶⁴

El caso de Checoslovaquia es un claro ejemplo de la importancia de la definición de reglas institucionales democráticas como requisito para la

⁴⁶² *Ibid.*, 37.

⁴⁶³ Véase Jan Patula, *Europa del este. Del estalinismo a la democracia* (México: Siglo XXI, 1993), 184-198 y 305-329.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, 307-308.

estabilidad posterior de un régimen y la gobernabilidad general del sistema político. No así el de Rusia.

La ausencia de acuerdos políticos y la planeación del futuro institucional de Rusia, aunado a la rápida transición hacia una economía de mercado, produjo un nuevo Estado con un arreglo institucional débil y sólo parcialmente democrático.⁴⁶⁵ Esto se reflejó en crisis de gobernabilidad durante los años subsecuentes, debido fundamentalmente al ascenso de la corrupción y la violencia asociada a la emergencia de una poderosa mafia, así como al enardecimiento y la rebelión en algunas regiones que exigían su independencia. El caso más notorio fue el de Chechenia.

Se puede percibir en los casos de transiciones exitosas una veta de negociación de acuerdos para diseñar y echar a andar instituciones democráticas. Entre los negociadores de estos acuerdos estuvieron herederos del pasado, así como nuevas figuras con nuevas ideas, representaciones y posiciones. En aquellos casos en los que se registraba la experiencia de un pasado "tortuoso" (casos de desaparecidos, tortura, etc.) no se dictó entre las partes un acto de amnesia colectiva o un acto de perdón sin más: se buscó más bien la verdad y se negociaron reglas que cerraran el paso a la impunidad y a la reincidencia. Se trató fundamentalmente de experiencias donde los principales operadores de los acuerdos manifestaron imaginación política, prudencia y sentido del compromiso para avanzar por la ruta de la democracia. Pero más allá de esto, se operaron acuerdos de forma tal que la ruptura con el pasado autoritario fuese lo menos costosa posible, al tiempo que se incorporaron actores y cuerpos de representación social que hicieron más viable y legítimo el proceso de diseño del nuevo arreglo institucional.

Todo proceso exitoso de cambio ha implicado un verdadero acto de innovación política para promover la ruptura con el pasado de forma tersa,

⁴⁶⁵ Véase Jerry F. Hough, *Democratization and Revolution in the U.S.S.R., 1985-1991* (Washington: The Brookings Institution, 1997), 124-152.

mediante el desarrollo de una estructura de incentivos entre los distintos actores, que ha generado beneficios para la participación en acuerdos y enormes costos para la no cooperación. De esta manera la ruptura con antiguas prácticas y modelos institucionales y la toma de la ruta democrática se ha vuelto la única opción de supervivencia política, lo que finalmente ha tenido una incidencia positiva en la gestión del gobierno y en la gobernabilidad democrática del sistema en un conjunto. Hoy en esos países con transición exitosas los niveles de gobernabilidad tienden a ser elevados.⁴⁶⁶

9.10 Conclusiones

El cambio que requiere la gestión pública debe ser definido no sólo por la adecuación de nuevos esquemas administrativos (mejoramiento de procesos), sino por el reconocimiento de que las estructuras administrativas actuales son poco operantes y divergentes con las prácticas públicas en una democracia.⁴⁶⁷ Por ello es que la innovación en la función pública en México, antes de ser considerada como una forma específica de mejoramiento de los procesos de gestión, debe ser vista como resultado de un proceso *innovador*, creador de las condiciones institucionales y jurídicas adecuadas para su aplicación. Esto es, el cambio en el servicio público no debe limitarse a la revisión de determinadas políticas o procesos, sino a un mejoramiento integral del marco jurídico y administrativo del Estado

⁴⁶⁶ Según indicadores sobre gobernabilidad 2007 del Banco Mundial. España, Chile y la República Checa muestran niveles de gobernabilidad medios y altos, mientras que el caso de Sudáfrica presenta algunos focos rojos, no obstante, está muy por encima de los demás países de la región. Véase *The World Bank. The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/> (acceso abril 16, 2009).

⁴⁶⁷ Véase Roberto Avalos. "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva". *Gestión y Estrategia*, No. 9, (julio-diciembre 1995): 8-11.

mexicano. Ese cambio institucional debe provenir necesariamente de una reforma integral del Estado.

Es imprescindible un programa de ajuste y creación institucional que afiance la gobernabilidad en un marco de legalidad y principios democráticos. Pero si bien la Nación apuesta al futuro, a la democracia, los pasos y los caminos que hoy se siguen en la transición mexicana se ubican, en muchos sentidos, en la inercia autoritaria. En mucho ha influido la forma histórica de conducción del gobierno mediante esquemas de corte autoritario, corporativo, clientelar y paternalista, sintetizado en el presidencialismo mexicano. Sólo a partir de un replanteamiento integral de tales bases, la transición puede tener éxito en su objetivo fundamental de hacer de México una nación democrática. Los acuerdos que preserven los logros fundamentales alcanzados históricamente por el país, y aquellos que impulsen las transformaciones y actualizaciones que ahora requiere, no serán posibles sin este cambio esencial.

El pacto político operado por Calles en 1929, clave en la transformación política del México posrevolucionario, institucionalizaría el poder público y representaría un importante avance en la generación de un sistema político sólido, estable e incluyente, pero autoritario. El reto de un nuevo pacto político que dé estabilidad y eficacia a México tiene la importancia -y quizá la complejidad- del de 1929, sólo que en un contexto de necesaria democratización. En las actuales condiciones, la operación y diseño de una reforma política de Estado que propicie la consolidación definitiva de nuestra democracia, se revelaría como un verdadero acto de innovación política.

Una reforma democrática integral de las instituciones del Estado como consecuencia de un nuevo acuerdo nacional, deberá abordar tres coordenadas fundamentales: la electoral, la del espacio público y la de la gestión pública. En las primeras se trata de fortalecer al ciudadano, la participación social, los derechos y libertades democráticas fundamentales.

así como el espacio de relación ciudadano-Estado. En lo concerniente a la gestión pública, las reformas deberán estar apuntadas hacia la creación de nuevos mecanismos para mejorar el servicio público en su sentido democrático: la de prestar servicios eficaces, eficientes, transparentes y legítimos. Debe incorporar además una serie de elementos que permitan la obtención y mantenimiento de una gobernabilidad democrática, no bajo la operación única del gobierno sino con la participación de la sociedad civil y en la que se contemple la institución del mercado.

Dado el actual contexto político, la estructura de distribución de cuotas de poder y el grado de participación de la sociedad civil, cualquier iniciativa de adecuación de las instituciones solo puede ser exitosa mediante un proceso de diálogo, negociación y pactos entre todas las fuerzas políticas representativas de un espectro social amplio e incluyente. Por supuesto, tal iniciativa significaría un colosal ejercicio de operación e innovación política, pues finalmente se trata de una suerte de “refundación” del Estado mexicano. En el terreno operativo se considera que es el titular del Ejecutivo, dados los instrumentos institucionales a su alcance, quien debe operar esta política de acuerdos y llevarlos a buen fin.

A pesar de los últimos avances, los temas indispensables siguen siendo:

- La adecuación del sistema de gobierno a la nueva realidad social (parlamentarismo vs presidencialismo, etc.).
- El tema político-electoral, que tiene que ver con la integración de la representación política, la conformación de los organismos electorales y el establecimiento de reglas de equidad en la competencia por el poder.
- La existencia plena de mecanismos que garanticen y promuevan la plena libertad de expresión, prensa y asociación de todos los ciudadanos.

- Ensanchamiento de las libertades políticas fundamentales (fortalecimiento de la institución ciudadana). El fortalecimiento (*empoderamiento*) general de la sociedad civil: promoción de su organización, ensanchamiento de sus canales de participación y desarrollo de formas alternativas de acción.
- La creación de nuevos y mejores medios de participación ciudadana en los asuntos públicos y en la formación de la agenda de gobierno.
- El establecimiento de frenos y contrapesos entre los poderes, que los fortalezcan sin paralizarlos.
- Fortalecimiento de las instituciones del Estado y la administración pública con un sentido democrático.
- Adecuar las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno para la conformación de un autentico federalismo.
- Otorgar un carácter prioritario a la inclusión social y al combate de la desigualdad y marginación social.

10. Conclusiones generales

El inventario de variables que dan forma a la gobernabilidad en una sociedad democrática es cada vez más amplio y complejo. Se han abordado aquí tan solo algunas de ellas; en su análisis se consideran eclécticamente ideas de varios estudiosos sin seguir particularmente a ninguno, toda vez que no hay una corriente teórica dominante en el tema. No obstante, el trasfondo teórico de esta disertación se acerca más a las ideas de Kooiman,

El objetivo general de este trabajo ha sido contribuir a comprender el fenómeno de la gobernabilidad desde una perspectiva académica integral y

proponer medidas que apoyen su consolidación bajo criterios democráticos. Concurrió el objetivo particular de estudiar el impacto de las nuevas circunstancias del país, particularmente de la alternancia, en los niveles de gobernabilidad y en el funcionamiento del sistema político fundado en 1929. Su interés no se ha reducido por lo tanto a la exploración teórica del asunto, sino a aportar también elementos para un rediseño institucional que garantice la estabilidad y eficacia democráticas del sistema político, de cara a las nuevas circunstancias de la sociedad mexicana.

La hipótesis fundamental ha sido que los bajos niveles de gobernabilidad democrática en México están ligados a la presencia de un Estado obsoleto, que fue diseñado bajo una visión autoritaria y cuyo desarrollo jurídico ha estado restringido históricamente por esa misma lógica. Se complementa la hipótesis con la idea de que para incidir de manera integral en la aplicación de políticas públicas más eficaces y legítimas es imprescindible el rediseño jurídico del Estado mexicano bajo una visión plenamente democrática.

El análisis de la dinámica y condicionantes de la gobernabilidad en toda unidad política es vital, pues atañe a elementos básicos relativos a su estabilidad, legitimidad y longevidad.⁴⁶⁸ No obstante, la investigación formal del tema es reciente. Como hemos mencionado, el concepto “moderno” de gobernabilidad más influyente de su tiempo se ubica en la investigación de Crozier, Huntington y Watanuki *The Crisis of Democracy* para la Comisión Trilateral, en la cual se plantea la necesidad de superar el desajuste entre las demandas sociales en expansión que caracterizaron los setenta y la eficiencia del sector público necesaria para satisfacerlas. La obra pretendía dejar patente -a modo de informe- los desafíos de las instituciones públicas ante la cada vez más evidente crisis del Estado del Bienestar. A partir de este trabajo se definió la gobernabilidad como la

⁴⁶⁸ Cfr. Antonio Camou, *Gobernabilidad*.

capacidad de las instituciones públicas para hacer frente a los desafíos que confrontan, sean éstos retos u oportunidades.

Quizás el concepto más conocido hoy es el utilizado por el Banco Mundial y el PNUD, que han empleado el término para referirse a:

- El proceso y las reglas mediante las cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
- La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos públicos de manera eficiente y formular e implementar políticas y regulaciones; y
- El respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.⁴⁶⁹

Basado en esta descripción, el Banco Mundial ha propuesto una serie de indicadores específicos que permiten la evaluación de actores, mecanismos y programas que inciden en la construcción de una gobernabilidad democrática.⁴⁷⁰ De acuerdo con esta argumentación, los ámbitos en los cuales se refleja directamente son:

- Voz y rendición de cuentas
- Estabilidad política y ausencia de violencia
- Efectividad gubernamental
- Calidad regulatoria
- Estado de derecho
- Control de la corrupción.

Hasta hace algunos años el concepto era de uso exclusivo de la literatura académica especializada. Recientes transformaciones políticas

⁴⁶⁹ Aquí la contribución más notable es la de Daniel Kauffman, responsable del área de gobernabilidad del Banco Mundial. *Cfr.*: Daniel Kauffman, Kraay, A. y Labatón-Zoido. *Governance*, 4-19.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, 18.

globales -en el caso particular de América Latina, adicionalmente, un notable viraje político de la región hacia su democratización- han favorecido su análisis tanto en las disciplinas sociales como en el discurso político. En el caso de México, es a raíz de la alternancia en la presidencia de la República que el tema pasó a formar parte del debate y la consideración de académicos, analistas y políticos. Su estudio no se contemplaba en la agenda nacional debido a que no formaba parte del horizonte de nuestras preocupaciones políticas. La legendaria estabilidad del sistema político mexicano se consideraba garantizada por el pacto político surgido de la Revolución y sus gobiernos sucesivos.

La negociación política operada por Calles en 1929 -materializada en la constitución del Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecesor original del PRI- sería clave en la transformación política del México posrevolucionario. Institucionalizaría el acceso al poder público y representaría un importante avance en la generación de un sistema político sólido, estable e incluyente. Para que este sistema funcionara adecuadamente, el marco legal proveería los instrumentos jurídicos necesarios y su adecuación iría en la misma lógica. Ello dio existencia a importantes instituciones formales e informales que han ido de la mano con la naturaleza autoritaria del Estado mexicano. No se habla aquí sólo del régimen institucional y jurídico producido por la Revolución, sino también de las *normas* y procedimientos no escritos que en una acumulación de décadas terminaron por constituirse en uno de los soportes más efectivos de la gobernabilidad en México. Ese cuerpo de valores, actitudes, *facultades* y límites de las reglas no escritas -amorfas pero distinguibles en todo el ámbito político- definió las bases de una gobernabilidad que permitió el desarrollo económico y social del país. El avance democrático ha puesto al descubierto la inoperancia así como las limitaciones e insuficiencias de esa vieja forma de asegurar la gobernabilidad.

Algunos autores como Roberto Blum afirman que el factor fundamental del desgaste del modelo político emanado del pacto de 1929 fue la grave situación económica nacional de principios de la década de 1980, así como la implementación de un modelo económico neoliberal orientado al mercado y al encumbramiento de una nueva clase política tecnocrática, encargada de culminar la aplicación del nuevo paradigma económico.⁴⁷¹ Según Blum tales reformas limitaron la capacidad de control del Estado y sus márgenes de acción política; desacoplaron también el consenso en el seno de la clase política dominante sobre el modelo de desarrollo. Ahí empezó a perder su carácter monolítico el partido oficial. Ello coincidió, no casualmente, con el surgimiento de la Corriente Democrática al interior del PRI en 1987 y la posterior ruptura del grupo cardenista, que ubica el inicio del proceso de fragmentación de la élite política priista. A las complejidades inherentes a la globalización se sumarían después las generadas por la alternancia, el año 2000.⁴⁷²

Como se ha mencionado, la gobernabilidad en el país fue históricamente autoritaria y estuvo basada fundamentalmente en el corporativismo, el clientelismo, el paternalismo y la corrupción. Las tácticas de miedo y la represión -como último recurso- complementaban la tarea. Con la alternancia política del año 2000 vino un replanteamiento no premeditado de esas bases históricas para asegurar la estabilidad, que al ir perdiendo espacio sin concierto generaron innumerables reacciones sociales y políticas conflictivas, en el contexto de un anhelo social de democracia cada vez mayor. Es así que a partir de la alternancia los conflictos desbordantes son la regla, no la excepción. A partir de entonces empieza a surgir una inestabilidad sin paralelo en la historia civil del país. Hemos llegado así a una sociedad cada vez más democrática pero también a una "democracia" cada vez menos gobernable. Se han roto tantas reglas que con

⁴⁷¹ Blum. *De la política*.

⁴⁷² *Ibid.*, 12-14.

frecuencia se llega a suponer que no existen, de tal manera que las discrepancias políticas acumuladas empiezan a mermar los consensos mínimos. Son ya perceptibles fracturas estructurales en la sociedad, así como la aplicación de políticas públicas sumamente relevantes que no gozan de suficiente respaldo social, como la estrategia de lucha contra el narco. Crecen las movilizaciones sociales por reivindicaciones de orden económico. Se manifiesta un incremento y radicalización de las acciones colectivas que transgreden la ley. Hemos llegado incluso al límite de conocer el comportamiento criminal como expresión de protesta social, como las acciones de justicia por propia mano.

Al mismo tiempo el Estado muestra una incapacidad que se puede considerar orgánica, dada su ya prolongada insolvencia para responder satisfactoriamente a las demandas sociales. Por todos lados se perciben tales signos. El gobierno no es ya percibido como un ente irrefutable; cotidianamente sus decisiones e iniciativas son cuestionadas abiertamente, e incluso rechazadas. Es además notoria su insuficiencia para procesar institucionalmente los conflictos. La alerta social se enciende lo mismo en el linchamiento público de un criminal al que un grupo de vecinos le aplica justicia por su propia mano, que en la relación entre poderes e instancias de gobierno. Pobreza y desigualdad extremas -que generan una violencia muda- se mueven con tendencia ascendente. Procesos electorales fraudulentos han venido a compliar adicionalmente el escenario político y a revivir el conflicto poselectoral como en los viejos tiempos - particularmente los comicios presidenciales de 2006- minando de nuevo la confianza ciudadana que recién empezaban a cosechar las instituciones electorales.

Por esas razones, no limitativas, México resiente desde hace años un deterioro en los niveles de gobernabilidad, que han llevado al país a una estabilidad política sumamente frágil y a los mexicanos a un auténtico estado de fatiga social. Los reportes bianuales del Instituto de la

Gobernabilidad del Banco Mundial han calificado a México en rangos que van de mediocre a bajo,⁴⁷³ con tendencia sistemáticamente decreciente desde el año 2000. Ello parece entendible.

Mientras el ejercicio del poder gubernamental y las prácticas políticas sean expresión de esa vieja y antidemocrática maraña jurídica que caracteriza hoy al Estado mexicano, en un contexto social totalmente diferente a aquel en el que fue creado, el propio marco institucional continuará siendo un factor auxiliar en el desarrollo de la violencia criminal, social y política, cuyos niveles y permanencia ubican ya a nuestro país en las fronteras de la ingobernabilidad.

Las conclusiones de cada variable aquí estudiada respaldan la hipótesis inicial de que el Estado mexicano no está diseñado para funcionar en un contexto social cada vez más democrático, y que a la alternancia debe seguir obligadamente la implementación de una agenda política de “segunda generación”; dicho de otra manera, culminar una segunda fase de la transición democrática con la institucionalización de la democracia en todos los ámbitos del Estado. En el apartado “Estado obsoleto, innovación institucional y gobernabilidad” se concluye que es necesario innovar el trazo institucional del Estado mexicano como vía imprescindible para incidir en la eficacia del aparato público en su conjunto y afianzar la gobernabilidad en un marco de legalidad y principios democráticos.

Derechos humanos y democracia son conceptos unidos casi por definición: no puede existir uno sin el otro. No hay democracias consolidadas o “enraizadas” sin instrumentos institucionales eficaces para

⁴⁷³ La definición del Banco Mundial concibe a la gobernabilidad como el conjunto de tradiciones e instituciones por medio de las cuales es ejercida la autoridad en un país. Esto incluye al proceso mediante el cual el gobierno es seleccionado, vigilado y reemplazado; la capacidad del gobierno para formular e implementar de forma efectiva políticas públicas, así como el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que regulan la interacción política, social y económica que se da entre ellos. De acuerdo con esta línea, son seis los indicadores de gobernabilidad: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción. Estos criterios del Banco Mundial son acordes a la definición de una democracia enraizada. Véase Daniel Kaufmann y Aart Kraay, *Governance indicators: where are we, where should we be going?* Documento de Trabajo No. 4370, (Washington: The World Bank Institute, 2007), 6.

la custodia de los derechos humanos. En el contexto de un proceso de transición política de un régimen autoritario a uno democrático su protección es un tema ineludible en la consolidación democrática del nuevo régimen.

El diagnóstico sobre la situación de los derechos fundamentales en México no deja duda de su atraso. Desde su creación, la CNDH ha dado pasos importantes hacia un verdadero Ombudsman, pero adolece de limitaciones. Su estructura institucional es aún débil y el contexto político-institucional genera enormes restricciones a su desempeño. Una reforma democrática del Estado tiene como condición *sine qua non* la reforma del Ombudsman mexicano para asegurar el ejercicio real de su autonomía constitucional.

La relación de la CNDH con el Ejecutivo es compleja por razones históricas. Si bien por un lado tenemos una Comisión constitucionalmente autónoma, por otro lado tenemos una realidad histórica de interdependencia operativa y de dependencia política con el Ejecutivo. Sin embargo, la autonomía de la Comisión es condición imprescindible pero insuficiente para que cumpla cabalmente su responsabilidad; en ella no se agota su misión. Para lograr que todas las dependencias corresponsables de la promoción y defensa de los derechos humanos trabajen conjuntamente se debe modificar el enfoque vigente para asumir que las dependencias del Ejecutivo son parte de la solución y no sólo responsables del problema. Consiguientemente, la clave de esta relación se encuentra en impulsar con una gran habilidad política una coordinación que le permita a la Comisión mejorar su eficacia sin acabar siendo parte de las redes de dependencia del Ejecutivo. En esa ruta está una oportunidad.

En ordenamientos políticos democráticos no consolidados pueden existir mecanismos jurídicos institucionales relacionados con la protección de los derechos humanos, pero su esfera real de acción está severamente limitada y/o no cuentan con fuerza para servir realmente como medios de

protección. En estos casos -generalmente en países con procesos complejos de transición política- los arreglos institucionales no se adaptan oportunamente a los notables cambios en el entorno político y social. Es claro que los desafíos de la CNDH son amplios y que deben asumirse con una perspectiva integral. La solución pasa por la reinención de su marco jurídico, pasa igualmente por una fuerte sacudida a sus criterios organizacionales y operativos para gestionar la Institución de manera más eficiente y comprometida. Un elemento diferencial de esa nueva identidad es que la Comisión no sea un espacio de naturaleza política en el sentido popular del término, pues su alineamiento con grupos de poder la ha convertido por momentos en un instrumento político, y en esa medida ha limitado sus posibilidades de combatir los abusos del poder público. De hecho, es necesario reinventar el modelo de promoción y defensa de los derechos humanos en el país con el objetivo de construir una institución que la sociedad sienta de su lado; socialmente admirada por su profesionalismo, legalidad y ética política; que se convierta en un referente social que lleve a los ciudadanos a abrazar el respeto a los derechos humanos como un estilo de vida.

El atrasado contexto institucional incide también en la forma como se desarrollan y afrontan los conflictos sociales; tal rezago genera incentivos para que los movimientos sociales y sus liderazgos se conduzcan por vías no formales y se radicalicen sus propuestas y formas de acción.

La Historia de nuestro país nos dice que la represión jamás ha sido útil para resolver conflictos políticos: si acaso ha podido ayudar al gobierno represor a salir de la coyuntura a cambio de su condena histórica. Podemos decir entonces que si bien el uso de la fuerza pública es un recurso legítimo del Estado, la represión es un recurso de los gobernantes autoritarios. Así, el ejercicio excesivo de la fuerza pública se ha convertido invariablemente en una trampa que ha terminado por sacrificar literalmente al pueblo y por imponer una sanción histórica al gobierno represor. Sucede además que

cuando el gobierno en turno se siente incapaz de mantener el orden por vías democráticas y echa mano ilegítimamente de la fuerza pública, los cuerpos de seguridad terminan por generar más violencia de la que evitan. En consecuencia, tienen que diseñarse soluciones que excluyan el solo uso de la fuerza para los problemas de gobernabilidad que padece el país.

Ante la ausencia de un arreglo institucional democrático responsable de su atención, los liderazgos perciben incentivos para actuar al margen de las instituciones, toda vez que el arreglo institucional vigente no percibe a los movimientos sociales como un componente de la democracia. Se tiende a concebirlos políticamente como producto de líderes que sólo buscan satisfacer su interés personal o como manifestación de un corporativismo político obsoleto y autoritario; muy escasamente se reconoce la legitimidad de su reclamo ante situaciones de injusticia social. La autoridad pierde también de vista la importancia de los movimientos -y aun el conflicto social- como potenciales generadores de cambios positivos.

La democratización de las relaciones entre sociedad y Estado pasa por el diseño de una política pública de atención a movimientos y conflictos sociales, pues no basta con que se tolere su existencia, mucho menos con que se les satanice con la visión disfuncional según la cual los movimientos sociales son una patología. La clave está en el desarrollo de una democracia de calidad que ofrezca instancias institucionales para la atención eficaz de las manifestaciones sociales. Naturalmente ello exige una revaloración de los movimientos sociales como un componente básico de toda democracia.

Es ilustrativo el modelo chileno de atención a conflictos sociales. Este caso nos muestra la importancia del contexto institucional como proveedor de gobernabilidad; nos muestra que los buenos resultados de una política de atención a conflictos sociales y uso de la fuerza legítima del Estado están vinculados con la calidad democrática de las instituciones responsables de diseñarla e instrumentarla. Una consecuencia concreta es que los movimientos sociales y los liderazgos inherentes se conducen

usualmente por rutas de acción democráticas, sin que ello reste importancia o profundidad a sus demandas. En caso contrario enfrentan la fuerza pública, cuyo ejercicio cuenta usualmente con un razonable respeto social.

Los números parecen indicar que el factor fundamental en la génesis de movilizaciones sociales está en las condiciones de bienestar general. El análisis aquí realizado nos muestra que existe relación entre la movilización social de protesta y el desempeño de la economía, especialmente con los indicadores de desempleo, inflación y bajo crecimiento económico. En el período estudiado, las movilizaciones de protesta aumentaron conforme los indicadores macroeconómicos tuvieron un desempeño negativo -mayor desempleo, alta inflación y bajo crecimiento económico-. La relación más fuerte de las movilizaciones sociales se dio con la tasa de desempleo; una tasa de inflación no controlada se muestra como un factor clave, pues las movilizaciones tienen una baja cuando los períodos de desempleo están acompañados de baja inflación. Los resultados obtenidos son congruentes con las calificaciones otorgadas a nuestro país en materia de gobernabilidad por el Banco Mundial. Conforme la movilización social va en aumento, se da una menor puntuación en los indicadores del Banco Mundial sobre gobernabilidad. Consecuentemente, el objetivo de la gobernabilidad guarda una dependencia importante con el manejo de la economía en su conjunto.

Una reforma del Estado no puede ser tal si no comprende la democratización de los medios de comunicación. México necesita hoy de un sistema de medios sin cortapisas en su libertad, independiente y objetivo en el manejo de la información, pero guiado también por un desempeño ético, fuente de legitimidad de todo medio que aspira realmente a servir a la sociedad. El sistema de medios en México está todavía lejos de esos estándares democráticos. Ello se manifiesta principalmente en la acción para imponer su propia agenda pública. Ciertamente, los nuevos medios - particularmente los digitales, como Internet- están modificando la forma como nos comunicamos y recibimos información. No obstante, el sistema de

medios tradicionales necesita pasar por un proceso de renovación para apoyar la construcción de una auténtica democracia en nuestro país. Los medios tienen que dar ese salto cualitativo, pues son la verdadera piedra angular del proceso de cambio. No podrá concluirse con certidumbre la transición hacia un México auténticamente democrático sin que los medios pasen por su propio proceso de cambio para promover y afirmar los valores y las actitudes sociales que hacen posible a la democracia, pues en una sociedad con bajos niveles de lectura y, consecuentemente, bajos niveles de cultura política, la socialización de los principios y valores democráticos solo podrá darse a través de los medios de comunicación.

Innumerables intentos por democratizar la relación existente entre los medios de comunicación y el Estado han fracasado. Ahí sigue ese vacío. Por supuesto, no es fácil modificar una relación que ha estado enmarcada históricamente por el laberinto de códigos escritos y no escritos. Su replanteamiento es uno de los grandes pendientes históricos, cuya atención debe estar guiada por una propuesta de regulación democrática de carácter estructural -al margen totalmente de una regulación de contenidos, que podría implicar un agravio a la libertad de expresión- y orientada a promover la participación social en los medios. Debe estar dirigida también a la construcción de mecanismos -como un Consejo Nacional de Medios- para que el "cuarto poder" esté también sujeto a un sistema de rendición de cuentas de cara a la sociedad, no de cara al gobierno. Ello tiene que ver con la construcción de una cultura de medios atendida a principios de transparencia, equidad y apertura.

Como se ha argumentado, en una democracia no debe haber poderes sin rendir cuentas. Toda democracia implica poner pesos y contrapesos, establecer sistemas de rendición de cuentas, a los que el sistema mediático no está sujeto.⁴⁷⁴ Sin embargo, la solución no está en la intromisión pública

⁴⁷⁴ Cfr. José Luis Stein, *Democracia y medios de comunicación*. (México: UNAM, 2005).

sobre los contenidos, contextualización o jerarquización de los mismos, sino en una regulación estructural que defina los incentivos adecuados para que los medios ofrezcan foros de expresión a todos los actores sociales, al tiempo que se ajustan a principios y parámetros generales de comportamiento ético. No se trata pues, de regresar al esquema en el que el Estado controlaba a los medios, sino que este genere las condiciones para que la sociedad tenga mayor acceso a ellos, al tiempo que cuenta con mecanismos para controlarlos democráticamente. Sectores sociales que no ven sus demandas y expresiones ubicadas en la esfera pública, o bien que las ven deformadas, y por lo tanto sin participación real en el proceso de formación de la opinión pública, terminan por generar presiones que inciden en el debilitamiento de la estabilidad.

El Estado mexicano debe apoyar el proceso de transición financiera de los medios impresos, a semejanza de lo que hizo el Estado español durante su proceso de transición a la democracia, mediante un plan de subvenciones directas e indirectas, como créditos oficiales accesibles y medidas fiscales para apoyar su independencia financiera, así como su reconversión tecnológica. Este apoyo financiero facilitaría el objetivo de ejercer un periodismo plural y democrático, menos sensible a las presiones de los grupos de interés y a las tentaciones del amarillismo. Este hecho por sí solo los liberaría de las presiones a las que son sometidos usualmente por un mercado altamente competido y por las dificultades económicas, que buscan superar por la vía de ganarse un espacio con base en la estridencia. El apoyo debe venir acompañado de un respeto pleno a la libertad del periodismo, para que su ejercicio se lleve a cabo sin presiones de tipo coyuntural que limiten los derechos de los lectores. Las subvenciones tendrían como contraprestación determinados requisitos asociados a la consolidación de prácticas que fortalecen los estándares de todo sistema democrático, como el principio de legalidad, ejercicio responsable de la libertad de expresión, derecho de réplica, enaltecimiento del debate

público. Formarían también parte de sus compromisos la difusión de la pedagogía de la tolerancia y la construcción de una cultura de cooperación democrática entre las distintas fuerzas políticas.

Dado que luego es muy difícil salir de esos esquemas de subsidios, se propone un fondo de transición a plazo fijo, manejado bajo criterios objetivos de adjudicación, progresivamente descendentes, hasta cerrar el proceso en un período de 10 años. Se deberá garantizar la debida transparencia de los apoyos brindados, de tal manera que esta acción quede libre de suspicacias que turben la intención responsable del Estado mexicano. La integración de una comisión ciudadana autónoma garantizaría la transparencia en el reparto de apoyos y evitaría cualquier intento de arbitrariedad, así como la asignación por motivos políticos.

Esta iniciativa debe ir aparejada a una serie de lineamientos que representen en conjunto el programa de políticas de comunicación social del Gobierno. El más importante de ellos es que tal política debe depender exclusivamente de los intereses del Estado, no de los intereses del partido en el poder. Esa nueva política de comunicación debe constituirse en un puente de contacto entre la sociedad y el gobierno, y coadyuvar a superar rumores, suspicacias y silencios sobre la actividad del gobierno. Debe divulgar con claridad, oportunidad, fluidez y eficacia las posiciones y acciones cotidianas del gobierno federal; debe ser abierta, incluyente, plural, equitativa y accesible a todos los medios de comunicación, sin importar sus dimensiones. Debe garantizar un trato claro y transparente en la contratación de publicidad oficial con los medios de comunicación: sin canonjías ni preferencias indebidas, y asegurar que no subordine el criterio editorial del medio beneficiado. Debe, sobre todo, tener como punto de partida y destino la reafirmación de las libertades democráticas.

Tales acciones hay que verlas bajo la lógica de la urgencia, pues la independencia editorial de los medios tiene un valor fundamental en la evolución del sistema político mexicano por rumbos de la democracia. De

hecho, es precondition para la transición hacia un régimen plenamente democrático, pues sólo en la medida que los medios de comunicación sigan el avance democrático, éste será irreversible.

El análisis político cotidiano ha ido afirmando paulatinamente la idea de que con la alternancia del año 2000 el sistema político mexicano transitó a la democracia. Nada más lejos de la realidad. En esa apreciación hay inexactitudes y propaganda. Más allá de la eventual mentalidad autoritaria de los funcionarios públicos, la evidencia es que continuamos viviendo una ejercicio arbitrario del poder público revestido con un discurso democrático; y si bien no estamos frente a la acción de un régimen autoritario como tal, el sistema político mexicano, con sus matices, sigue operando bajo los mecanismos amparados por la estructura jurídica del viejo Estado. La realidad es que con la alternancia se prolonga una "democracia" periférica y simulada que no ha logrado siquiera consolidar al ciudadano como el gran árbitro de las contiendas electorales.

La dimensión electoral -que a partir de la Reforma Política de 1977 y sucesivas representaba el mayor avance- evidencia en los últimos años una notoria debilidad. Vuelven a estar sobre la mesa conflictos históricos no resueltos -como el fraude electoral- para los que hay que diseñar una solución definitiva. Particularmente a partir de la elección presidencial del 2006 se reconstruyó la percepción social histórica de que los procesos electorales son episodios fraudulentos e inequitativos de lucha por el poder. De hecho, en el trasfondo de la gran mayoría de los conflictos nacionales se advierte una disputa y/o ejercicio no democrático del poder, trátase de la presidencia de la República, de una dirigencia sindical o de una violación a los derechos humanos.

Siguiendo las aportaciones y criterios de Robert Dahl, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, pero especialmente de Jurguen Puhle, consideraremos un sistema democrático aquel que garantice:

- El derecho a la ciudadanía (votar y ser votado), independientemente de razones ideológicas, raciales, de género, religiosas, de sector o clase social, capacidades físicas, etc.
- Elecciones libres, honestas, efectivas y competitivas.
- Plena libertad de expresión, asociación y de información.
- Gobierno integrado por representantes electos, responsables y controlables.
- El reconocimiento de los derechos humanos y cívicos.
- Las garantías del Estado de derecho en el interés y protección de los ciudadanos.
- La existencia de mecanismos para el procesamiento pacífico del conflicto y “administración” del consenso.⁴⁷⁵

Evaluando al Estado mexicano bajo los criterios expuestos, podemos concluir que no es democrático. Cabe precisar que su situación no encaja tampoco en la definición teórica de un “Estado fallido”. Una de las mayores aportaciones de los estudiosos del tema ha sido precisamente la de generar una lista de sus síntomas. De manera más amplia la Fundación para la Paz presenta los indicadores que los caracterizan⁴⁷⁶:

- Pérdida de control sobre el territorio nacional y/o del monopolio legítimo de la violencia.
- Marcada erosión de la legitimidad de la autoridad para tomar decisiones.

⁴⁷⁵ Véase Dahl, *La poliarquía*, 32-45; Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, eds. *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions* (Baltimore: The Johns Hopkins University, 1986) y Hans-Jürgen Puhle, “Problemas de consolidación democrática y “democracias defectuosas”, 2003. <http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000-PUHLE%20Hans%20Jurgen%20-%20Problemas%20de%20consolidacion%20democratica.pdf> (acceso febrero 19, 2009).

⁴⁷⁶ Véase http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140; http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140

- Incapacidad para interactuar en el ámbito internacional con otros estados.
- Presiones demográficas en relación a la disponibilidad de alimentos y agua.
- Refugiados y desplazados consecuencia de violencia y/o escasez de alimentos.
- Violencia política o étnica relativa a movimientos sociales que buscan justicia, consecuencia de agravios cometidos con impunidad en el pasado.
- Fugas humanas, que incluyen fugas de cerebro o elementos de clase media que buscan mejores opciones en otros países.
- Inequidad de oportunidades económicas, de educación, salud, etc.
- Niveles generales de desarrollo económico insuficientes (crecimiento del PIB, PIB per cápita, mortalidad infantil, esperanza de vida, etc.).
- Deslegitimación del Estado por el grado de corrupción, transparencia pública, rendición de cuentas, criminalidad, etc.
- Incapacidad del Estado para garantizar seguridad mínima a los ciudadanos, prestar servicios públicos básicos como salud, educación, servicios sanitarios, etc.
- Violaciones sistemáticas de derechos humanos.
- Existencia de cuerpos de seguridad que “forman un estado dentro del estado”, sea en forma de milicias que sirven como instrumento de represión y terror contra adversarios políticos de las elites gobernantes.
- Elites extremadamente divididas e irreconciliables, que usan elementos nacionalistas y/o étnicos en su discurso de confrontación (“la gran Chechenia”, “limpieza étnica”, etc.).

- La intervención directa de estados vecinos que generan inestabilidad interna en forma de grupos paramilitares formados bajo su auspicio.

Más acorde con la realidad de países con instituciones deficientes es el concepto analítico de *Estado obsoleto*, que ha propiciado, eso sí, una democracia fallida. Este caso se presentaría cuando el arreglo institucional despliega síntomas de debilidad que limitan selectivamente su efectividad para enfrentar exitosamente los problemas propios de lo público. Por esta razón en el caso en México no hablamos de un Estado fallido, dado que sus componentes institucionales tienen diversos grados de solidez y efectividad en diversos ámbitos; sin embargo, en algunos rubros o instituciones predomina la ineffectividad institucional como consecuencia de su marcado rezago para procesar nuevas demandas y presiones sociales, derivadas de la propia transformación de la sociedad. No es casual que mientras más democrática es la sociedad, más inestable es nuestro país.

Pero la situación de México no obedece tampoco a las consecuencias exclusivas de un gobierno en crisis. La incluye pero la trasciende. Estamos en realidad frente a las consecuencias de un Estado obsoleto y ante las secuelas de una crisis definitiva de las viejas formas autoritarias del Estado mexicano. Ciertamente existe una ineficiencia gubernamental que tiene que ver con las limitaciones de los cuadros burocráticos, sin embargo, dado el carácter generalizado y permanente de la ineficacia del aparato público en su conjunto, es necesario asumir que el obstáculo está en la matriz del problema: el marco jurídico del Estado mexicano, que fue diseñado bajo una visión autoritaria y para circunstancias políticas y sociales completamente diferentes a las que conoce actualmente el país.

Parecería que con tantas reformas a la Carta Magna el Estado mexicano estaría debidamente actualizado. Sin embargo, no es así. La estructura jurídica del Estado sigue siendo en lo esencial autoritaria, no

obstante las más de 500 modificaciones que ya suma la Constitución Política desde su aprobación en 1917. Una buena parte de tales modificaciones sintetizan el presidencialismo autoritario que ha caracterizado históricamente a nuestro país. Otras tantas son expresión de un Legislativo supeditado históricamente a los antojos presidenciales. Otras más se caracterizan por su entraña aspiracional. Y las de carácter electoral - que han respondido invariablemente a presiones de coyuntura- no representan en conjunto un pacto de transición hacia la democracia.

La mayoría de las más de 376 reformas constitucionales realizadas hasta la década de 1990 tuvieron en general por objeto fortalecer la posición del Ejecutivo Federal en el sistema político, o en su caso generar incentivos que minimizaran el compartimiento real del Poder Legislativo. Las reformas políticas de 1946, 1963, 1977 y 1985 no asumieron por objeto transitar a la democratización del sistema político, sino ofrecer “válvulas de escape” a las presiones políticas y sociales que contextualizaron esas épocas. Entre todas ellas, la reforma de 1977 es la más notoria adaptación del sistema político mexicano a las nuevas condiciones políticas y sociales generadas por el movimiento estudiantil de 1968. El PRI, entonces en el poder, las impulsó obligado más por un juego de equilibrios que por una visión de futuro y un compromiso con la transformación democrática del Estado.

Por supuesto no podemos desestimar que tales reformas jugaron un rol fundamental en la evolución de las instituciones y en la apertura de espacios para la participación política, que desembocaron finalmente en la alternancia presidencial del año 2000. Ese gran acontecimiento político prometía ser un gran paso en el proceso de renovación institucional. Generó de inmediato un consenso social amplio para impulsar un cambio democrático y la consiguiente depuración de las instituciones públicas. Se asumió que con la alternancia iniciaría un nuevo cielo ético y político. Se habló incluso de un nuevo referente constitucional: se dijo que la sociedad

mexicana había cambiado y que el sistema político debía de cambiar con ella.⁴⁷⁷ Se esperaba en suma que el proceso de transición, fortalecido por la alternancia, tuviera como resultado un mejoramiento general del andamiaje institucional, así como de los procesos de gobierno para hacerlos más transparentes, eficiente y legítimo a los ojos del ciudadano. El nuevo presidente de la República hizo eco también de tales esperanzas.

Recién iniciado su gobierno, el 5 de febrero de 2001, el presidente Vicente Fox afirmó en el que sería el discurso político más notable de su sexenio que la transición exitosa de México a la democracia reclamaba la fundación de una nueva institucionalidad política, que encauzara la energía social contenida históricamente en los estrechos márgenes de un Estado autoritario. Precisó que la alternancia no aseguraba por sí sola el establecimiento de un nuevo arreglo normativo, acorde con el espíritu democrático de los nuevos tiempos: consideró imprescindible impulsar una reforma integral del Estado mexicano para encuadrar jurídicamente la nueva realidad del país y superar el cúmulo de insuficiencias legales que habían puesto en evidencia las nuevas circunstancias políticas creadas por la alternancia.

A diez años de ese acontecimiento, la democracia mexicana muestra en su evolución histórica transformaciones indiscutibles. Podemos decir que el régimen autoritario ha sido quebrado y que algunas de sus aristas más agudas -como el control sobre el Legislativo y los gobiernos estatales- han sucumbido. Se registran también avances en materia de transparencia, servicio civil de carrera, norma electoral, separación de poderes y participación social: todos ellos elementos de una democracia plena. Pero la alternancia hizo especialmente evidente la necesidad de una profunda renovación institucional. A partir de esa fecha se han puesto al descubierto la caducidad o falta de capacidad de las instituciones para responder adecuadamente a las nuevas circunstancias, pues el marco jurídico del

Estado no se adaptó a las nuevas libertades democráticas que empezábamos a gozar los mexicanos.

Una de las claves que explican el actual estancamiento del proceso de consolidación democrática de México está en las características que lo separan de otras experiencias de cambio político. Nuestro proceso de transición hacia la democracia no ha sido producto de un gran pacto refundacional entre los actores políticos y sociales.

Los gobiernos que resultan de una transición democrática encuentran casi siempre dos problemas vinculados con la construcción del nuevo régimen político. Por una parte deben impulsar el diseño de nuevas instituciones y poner en funcionamiento un marco jurídico actualizado; deben además decidir si conservan o eliminan estructuras heredadas del régimen autoritario.⁴⁷⁸ Pero este proceso llega difícilmente a buen puerto cuando el gobierno actúa por su parte sin la integración de todas las élites. En ese sentido, la instauración completa de la democracia en México requiere de la consecución de acuerdos integrales, como una estrategia transicional que involucre a una pluralidad de partes en el diseño y consolidación de las nuevas reglas del juego democrático.⁴⁷⁹

La importancia del diseño institucional como condición de un desarrollo político democrático tiene lecciones importantes en procesos de transición exitosos y fallidos, como los de Sudáfrica, España, Rusia, la antigua Checoslovaquia y Chile, entre otros. El proceso de cambio político en Sudáfrica de finales de los ochenta y principios de los noventa, específicamente, representó uno de los episodios con mayor carga política y simbólica en toda la historia reciente. Ese proceso de desmantelamiento de la política de segregación racial y de apertura política se ubicó como uno de los más seguidos a nivel mundial. La relativa paz con la que se llevó a cabo el quiebre final del antiguo régimen contrastó con una historia de revuelta y

⁴⁷⁸ Véase Josep Colomer, *Reflexiones sobre la Reforma Política en México*. Documento de Trabajo No. 141 (México, División de Estudios Políticos, CIDE, 2001).

⁴⁷⁹ Véase Cansino, *La transición política*, 27-28.

sangre.⁴⁸⁰ Después de una escalada en la violencia urbana entre 1990 y 1994, que parecía superada, la mayoría de los actores políticos asumieron que la negociación política era la única forma de superar la situación de ingobernabilidad imperante. Los avances se centraron en las reglas de la competencia política, la evolución de la economía y la desmilitarización. Conforme continuaron las negociaciones se avanzó en la constitución de un sistema de garantías -derechos especiales- para los intereses de las minorías, las libertades civiles y la propiedad⁴⁸¹ dejando de lado, en un inicio, el desarrollo de muchas otras reglas institucionales acordes a la nueva realidad. Esa paulatina depuración de las instituciones fue producto de una negociación ardua y prolongada entre los actores políticos relevantes; se incluyeron también actores de menor relevancia nacional, pero de gran arraigo regional.

El caso de la “transición de terciopelo” (1989) -llamada así por la ausencia de violencia- en la antigua Checoslovaquia nos muestra también la importancia del consenso y de los acuerdos como medios para lograr un avance institucional democrático e impulsar una innovación política integral. La tersura del proceso estuvo directamente relacionada con ese entendimiento.

Se puede percibir en los casos de transiciones exitosas una veta de negociación de acuerdos para diseñar y echar a andar instituciones democráticas. Entre los negociadores de estos acuerdos estuvieron herederos del pasado, así como nuevas figuras con nuevas ideas, representaciones y posiciones. En aquellos casos en los que se registraba la experiencia de un pasado “tortuoso” (casos de desaparecidos, tortura, etc.) no se dictó entre las partes un acto de amnesia colectiva o un acto de perdón sin más; se buscó más bien la verdad y se negociaron reglas que cerraran el paso a la impunidad y a la reincidencia. Se trató

⁴⁸⁰ Véase Donald Horowitz, *A democratic South Africa? Constitutional engineering in a divided society* (Berkeley: Berkeley University Press, 1991), 9-26.

⁴⁸¹ Véase Chris Alden y Jean Khalfá, “La transición sudafricana”, *Letras Libres* (agosto, 1999), 34-35.

fundamentalmente de experiencias donde los principales operadores de los acuerdos manifestaron imaginación política, prudencia y sentido de compromiso para avanzar por la ruta de la democracia. Pero más allá de esto, se operaron acuerdos de forma tal que la ruptura con el pasado autoritario fuese lo menos costosa posible, al tiempo que se incorporaron actores y cuerpos de representación social que hicieron más viable y legítimo el proceso de diseño del nuevo arreglo institucional.

Todos estos procesos exitosos de cambio han implicado un verdadero acto de innovación política para promover la ruptura con el pasado de forma tersa, mediante el desarrollo de una estructura de incentivos entre los distintos actores, que generó beneficios para la participación en acuerdos y enormes costos para la no cooperación. De esta manera, la ruptura con antiguas prácticas y modelos institucionales y la toma de la ruta democrática se volvió la única opción de supervivencia política. Hoy en esos países con transición exitosas los niveles de gobernabilidad tienden a ser elevados.⁴⁸²

México no puede seguir transitando por la vía de la desconfianza social y la confrontación política generadas en buena medida por la supervivencia de un Estado simuladamente democrático, cuya obsolescencia ha sido encubierta por un sin fin de modificaciones constitucionales que han producido una democracia periférica, retórica y en muchos sentidos fingida.

La calidad del orden institucional representa la base sobre la cual se funda un sistema político democrático, eficaz y gobernable. Las reglas escritas y no escritas que aseguraron la gobernabilidad del antiguo régimen -guiadas en su esencia por un paradigma autoritario- fueron funcionales en

⁴⁸² Según indicadores sobre gobernabilidad 2007 del Banco Mundial. España, Chile y la República Checa muestran niveles de gobernabilidad medios y altos, mientras que el caso de Sudáfrica presenta algunos focos rojos, no obstante, está muy por encima de los demás países de la región. Véase The World Bank, *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007> (acceso abril 16, 2009).

un contexto social muy diferente al que caracteriza hoy a nuestro país. La modificación y adecuación de ese entramado institucional pasa necesariamente por una reforma del Estado que tenga visos de refundación nacional. Es necesario retomar el sendero de la transición democrática mediante una reforma de estado plural, incluyente y guiado por un paradigma eminentemente democrático; que busque superar todos los enclaves autoritarios del viejo sistema político mexicano, para desembocar en una gobernabilidad auténticamente democrática y, finalmente, en nuevas bases sobre las cuales construir una nueva cultura política caracterizada por un código democrático.

La gran reforma del Estado no puede ser vista como una mera alteración del organigrama del gobierno, mucho menos como una modificación del esquema electoral. Para avanzar exitosamente en la depuración democrática del aparato político, jurídico y administrativo, el programa de ajuste y creación institucional debe llegar a la matriz del problema: la estructura jurídica del Estado mexicano. El catálogo de temas es amplio. A pesar de los diversos avances, los temas indispensables siguen siendo:

- La adecuación del sistema de gobierno a la nueva realidad social (parlamentarismo vs presidencialismo).
- El tema político-electoral, que tiene que ver con la integración de la representación política, la conformación de los organismos electorales y el establecimiento de reglas de equidad en la competencia por el poder, crisis de representación de los partidos políticos, etc.
- La existencia plena de mecanismos que garanticen y promuevan la plena libertad de expresión, prensa y asociación de todos los ciudadanos.
- Relación entre el poder público y la ciudadanía

- El fortalecimiento (*empoderamiento*) general de la sociedad civil: promoción de su organización, ensanchamiento de sus canales de participación y desarrollo de formas alternativas de acción.
- Ensanchamiento de las libertades políticas fundamentales
- Sistema de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado, para fortalecerlos sin paralizarlos.
- Rendición de cuentas y lucha contra la corrupción
- Fortalecimiento de los vínculos entre funcionarios y ciudadanos con un sentido democrático.
- Adecuar las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno para la conformación de un autentico federalismo.
- Otorgar un carácter prioritario a la inclusión social y al combate de la desigualdad y marginación social.
- Democracia interna en sindicatos y organizaciones empresariales
- Nuevo papel de los medios de comunicación, sus funciones, tareas y responsabilidades en una época como la que vivimos.
- Débil estado de derecho
- Promoción y defensa de los derechos humanos.

Pero la democratización del país es más que un objetivo en sí mismo. A lo largo del siglo XX se tienen experiencias de países donde la democracia como forma de gobierno ha sido un detonante de un mayor desarrollo, equidad social y garantía de estabilidad democrática. Datos estadísticos confirman este supuesto: los 25 países con los más elevados niveles de desarrollo económico y social prestan también los más importantes índices mundiales de grado de democracia y libertades fundamentales. En particular los países nórdicos, más Islandia, Canadá,

Australia y los países de Europa Occidental se muestran como campeones de la democracia, al mismo tiempo que muestran los mejores números de desarrollo económico.⁴⁸³ La democracia generará además mejores condiciones para atender las demandas políticas y sociales de la población.

En una situación como la vigente, en la cual se está volviendo norma la utilización de medios de lucha no institucionales -y ante una muy grave situación de inseguridad pública- una nueva época de gradualismo y apertura paulatina no parece viable. El cambio que requiere la gestión pública debe ser definido por el reconocimiento de que la estructura jurídica del Estado es poco operante y divergente con las prácticas públicas democráticas. El cambio no debe limitarse a la revisión de determinadas políticas o procesos, sino a un mejoramiento integral del marco jurídico, en cuyas raíces históricas se encuentra realmente la limitación estructural del Estado mexicano para cumplir satisfactoriamente con su responsabilidad. Ese cambio institucional debe provenir necesariamente de una reforma integral del Estado impulsada mediante un nuevo pacto político que de estabilidad, eficacia y certeza al rumbo nacional. Este pacto político tendría la importancia -y quizá la complejidad- del de 1929. Tal arreglo se hace presente hoy como la única forma de *innovación* política capaz de lograr la reconciliación nacional.⁴⁸⁴ Por supuesto, tal iniciativa significaría un colosal ejercicio de operación política, pues finalmente se trata de una suerte de "refundación" del Estado mexicano.

Todo proceso de cambio político es un generador natural de reacomodos e implica necesariamente una ruptura superficial o profunda con el pasado, así como la aparición de nuevos actores. Por ello es que estos procesos suscitan resistencias y reclaman de un colosal ejercicio

⁴⁸³ Entendemos desarrollo económico como el avance en las condiciones de vida de la generalidad de la población de un país.

⁴⁸⁴ Este gran pacto político aparece cotidianamente en la forma de "la Reforma del Estado". Lamentablemente el concepto ha sido usado recurrentemente con propósitos políticos, lo que lo ha desprovisto de su esencia renovadora, para convertirse en un concepto que se usa comúnmente de forma superficial por distintos actores.

político para poner en la mesa de negociación a los actores y asuntos relevantes, movilizar expectativas y articular apoyos para implementarlos firmemente.⁴⁸⁵ En consecuencia, el cambio no puede venir únicamente de la voluntad de algunos actores. Es necesario que todos se vean representados y encuentren su lugar en la mesa de negociación, pues tal proyecto sólo puede ser exitoso mediante un proceso de diálogo, negociación y pactos entre todas las fuerzas políticas representativas de un espectro social amplio e incluyente. El acuerdo debe aparecer más como un medio que como un fin en sí mismo y ser percibido como un instrumento garante de la integridad y supervivencia de todos los actores.⁴⁸⁶

El ejercicio de operación política consiste precisamente en forjar las condiciones para reducir los costos de la ruptura y hacer el tránsito lo más terso posible. Su complejidad reside en el número y pluralidad de actores y demandas, en los niveles de polarización política así como en la existencia de agendas políticas distintas y con avanzados grados de radicalidad. Por ello la innovación política es finalmente un arte.

En el terreno operativo se considera que es el titular del Ejecutivo, dados los instrumentos institucionales a su alcance, quien debe encabezar y operar esta política de acuerdos y llevarlos a buen fin. Se propone acordar desde ahora los términos de ese nuevo trazo jurídico y posfechar progresivamente la vigencia de aquellos puntos más controvertidos o de más alta rentabilidad política, pues en buena medida las reformas estructurales impulsadas no han sido exitosas en virtud de que solo las apoyan aquellos representantes o grupos políticos que se sienten beneficiarios inmediatos. Se tiene que diferir la vigencia de cualquier modificación estructural para trascender a las actuales figuras políticas y partido en el poder, pues la lamentable política pequeña lleva a los actores políticos a pensar en cómo

⁴⁸⁵ Ver Eduardo Jorge Arnoletto, *Glosario de conceptos políticos* (Edumet, 2007), 46.

⁴⁸⁶ Véase Caroline Hartzell y Donald Rothchild, "Political pacts as negotiated agreements: comparing ethnic and non-ethnic cases", *International Negotiation*, Vol. 2, No 1, (1997): 147-151.

no verse afectado por las consecuencias inmediatas de los cambios o bien cómo beneficiarse de ellos.

Reglas del juego y gobernabilidad viven en un ciclo de tensión dinámica permanente. En una sociedad democrática la estabilidad de las reglas del juego refuerza la gobernabilidad; a su vez, la permanencia que las lleva hasta su rezago frente a la dinámica de la sociedad, genera irremediamente una reacción social que termina por imponer los cambios necesarios. Así ha sucedido históricamente. Aun cuando la protesta social es comúnmente satanizada -las más relevantes, como el movimiento estudiantil de 1968, que fue incluso reprimido- ha sido en buena medida gracias a ella que nuestro país ha evolucionado políticamente. Ahora, si bien es cierto que la protesta social puede salirse de cauce, ello sucede frente a la inoperatividad del marco institucional. En esas condiciones, salvo por la movilización, el ciudadano se encuentra indefenso. La movilización o el levantamiento social -dependiendo de la gravedad de las demandas- se alzan como la única alternativa, y la confrontación se vuelve inevitable.

Vista así, la protesta social es instrumento de cambio y no causa de inestabilidad política. Si eventualmente la reacción social se profundiza y extiende puede convertirse en una crisis de gobernabilidad. Frente a tal posibilidad -que en nuestro país es un escenario cada vez menos descartable- es imprescindible adaptar las claves de la gobernabilidad al nuevo contexto que vive nuestro país, sobre la base de su experiencia histórica y el estudio comparado de otras democracias, particularmente de aquellas que han pasado por un proceso de transición política similar al nuestro.

Históricamente ha resultado válido hablar de leyes injustas, con mayor razón de la aplicación injusta de la ley. Gandhi, Mandela y Martin L. King, entre muchos otros, fueron duramente censurados y tachados de grandes peligros para sus respectivos países por su lucha contra la

aplicación de leyes que sectores sociales importantes consideraban en su tiempo injustas, y que las propias instituciones habrían de reconocer después que lo eran efectivamente. La misma Revolución Mexicana fue producto de una sociedad que se levantó contra un orden legal injusto y sin posibilidades de modificarse por las vías institucionales. Siempre ha sido así. Y si bien el Estado tiene en la "violencia legítima" un recurso para el control de conflictos sociales, tiene también muchas condiciones para utilizarla legítimamente. Por si no fuese suficiente, jamás la fuerza pública podrá forjar condiciones de gobernabilidad, pues aun ante su eventual eficacia, combate efectos, no causas. Todavía más: puede abonar a la ingobernabilidad a través del círculo violencia-represión-mayor violencia mediante la ilegitimidad social que cosecha todo régimen político represor.

Los movimientos ciudadanos se presentan siempre que una política pública o, más generalmente, el antiguo orden entra en crisis. Fue nuestro caso el año 2000. Ante la incapacidad de los viejos cauces para satisfacer el anhelo social de cambio, la sociedad asumió la alternancia como una vía para fundar un nuevo orden. Este proceso se dio vinculado a líderes políticos que supieron, desde trayectorias y experiencias distintas, leer el nuevo rumbo de los tiempos y encaminarse hacia él. Por diversas razones - que van desde una concepción limitada del proceso de transición y sus implicaciones, pasando por la falta de convicción para llegar hasta la inhabilidad política- el nuevo gobierno no impulsó la nueva legalidad indispensable para la consolidación democrática prometida.

En México existe una atmósfera social hostil a la anarquía pero también al autoritarismo. Tienen que diseñarse soluciones para conjugar gobernabilidad democrática y eficacia democrática que excluyan el uso de la fuerza, pues la expectativa para el país no puede ser descomposición y violencia o represión. Es ineludible superar el paradigma -asentado particularmente en los gobiernos de corte conservador- que supone que la aplicación de la fuerza es suficiente para resolver los conflictos sociales. Es

necesario admitir que el déficit de democracia es el común denominador de los conflictos políticos, y que la frustración social que genera es un insumo fundamental de la violencia social y la conflictividad política que sobrelleva hoy nuestro país. Mientras no lo veamos así, la confrontación seguirá marcando el ambiente político nacional.

Por supuesto, la estructura autoritaria del Estado mexicano no es causa única de todos los males del país, pero es fuente estructural de conflictos que se han ido extendiendo y profundizando hasta volverse desbordantes. Igualmente, ninguna decisión por sí sola podría representar la solución. No queda sino reconocer que el Estado mexicano requiere de un aparato jurídico democrático renovado, surgido de un nuevo pacto político incluyente, de largo alcance, que sustituya integralmente al obsoleto modelo político pactado en 1929. Por supuesto, la lucha para desprenderse de esta vieja lógica autoritaria no será fácil, pero sus consecuencias no serán peores que las que causan ya al país su permanencia.

El actual sistema político tiene las horas contadas por la buena, por la mala o por la muy mala, pues de no impulsar el cambio por vías institucionales lo impondrá la calle, cuyo latido es cada vez más intenso y su subsuelo está ya en ebullición.

11. Bibliografía

Ackerman, John. *Reforma del estado y organismos autónomos. La dinámica del cambio institucional en México*. México: Flaeso, 2005.

Adorno, Theodor W. *Crítica de la cultura y sociedad*. Madrid: Akal, 2008.

_____. "Cultural industry reconsidered." (Capítulo II) en *Media studies. A reader*. Editado por Caroline Basset, Paul Marris y Sue Thornham, 31-37. New York: NYU Press. 2000.

Aguayo, Sergio. "Auge y perspectivas de los derechos humanos en México" <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/mexico-cambio/Cap-11.PDF>. (Acceso 9 de marzo, 2009).

_____. ed. *El almanaque mexicano*. México: Proceso-Grijalbo, 2000.

Aguilar, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2008

Ai Camp, Roderic. *La política en México*. México: Siglo XXI, 2000.

Ake, Claude. "Modernization and political instability: a theoretical exploration." *World Politics*, 11 (1974): 229-243.

Alcántara, Manuel y Flavia Freindenberg, eds. *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. México: FCE, 2003.

Alcántara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: FCE, 2004.

Alcayaga, Cristina. *Atenco, el peso del poder y el contrapeso de la resistencia civil*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Alden, Chris y Jean Khalfa. "La transición sudafricana", *Letras Libres* (agosto, 1999). 34-35.

Almond, Gabriel y Sidney Verba, eds. *The Civic culture revisited*. Newbury Park: Sage, 1989.

Álvarez, Jesús T. *Gestión del poder diluido: la construcción de la sociedad mediática*. Madrid: Pearson, 2005.

Anduiza, Eva. *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental*. Madrid: CIS-Siglo XXI, 1999.

Arámbula, Alma. *La televisión pública. Un estudio comparativo*. México: H. Cámara de Diputados, 2008.

Aravena, Leonardo. "Una larga marcha hacia los derechos humanos." <http://web.archive.org/web/20070523051846/http://www.es.amnesty.org/camps/camp50/decla.htm> (acceso julio 31, 2009).

Arbós, Xavier. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. México: Siglo XXI, 1998.

Arendt, Hannah. *The origins of totalitarianism*. New York: Harcourt Book, 1973.

Aristóteles. *La Política*. Madrid: Editora Nacional, 1977.

Arndt, Christiane y Charles Oman. *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OCDE, 2006.

Arnoletto, Eduardo Jorge. *Glosario de conceptos políticos*. Edumet.net, 2007.

Avalos Roberto. "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva". *Gestión y Estrategia*, No. 9, (Julio-Diciembre 1995): 7-16.

Bagehot, Walter. *The English Constitution*. Ithaca: Cornell University Press, 1966.

Barker, Andrea. "The problem of authority in radical movement groups: a case study of lesbian-feminist organization." en *Leaders and followers: challenges for the future*, editado por, Trudy Heller, Jon Van Til y Louis A. Zurcher, 135-155. Greenwich: JAI Press, 1986.

Barroso, Porfirio. *Códigos deontológicos de los medios de comunicación: prensa, radio, televisión, cine, publicidad y relaciones públicas*. Madrid: Ediciones Paulinas, 1984.

Bartra, Roger. *La fractura mexicana. Izquierda y derecha en la transición mexicana*. México: Debate, 2009.

Bazdresch, Carlos. Nisso Bucay, Soledad Loeza y Nora Luistig (comps.). *México. Auge. Crisis y Ajuste*. México: FCE, 1992.

Beatham, David. *Bureaucracy*. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1967.

_____. *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press, 2000.

Behn, Robert. *Governors on governing*. New York: University Press of America, 1991.

Bell, Daniel "Notes on authoritarian and democratic leadership: leadership and democratic action." (capítulo XXII) en *Studies in leadership*:

leadership and democratic action, editado por, Alvin Gouldner, 395-408. Nueva York: Harper, 1950.

Beltrán, Mónica. "La Protección descentralizada de los derechos humanos en México y España." <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa2/29s.pdf> (acceso abril 15, 2009).

Bergman, Marcelo. *Seguridad pública y estado en México. Análisis de algunas iniciativas*. México: Fontamara, 2007.

Bierstedt, Robert "The problem of authority." (capítulo III) en *Freedom and control in modern society*, editado por Morroe Berger y Theodore Abel, 67-81. Nueva York: Octagon Books, 1964.

Blanco, José Joaquín y José Woldenberg, comps. *México a fines de siglo*. México: FCE, 1992.

Blum, Roberto. *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?* Mexico: Miguel Angel Porrua. 1996.

Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE, 1989.

_____. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta, 2003.

_____, *The future of democracy: a defense of the rules of the game*. Cambridge: Polity, 1987.

_____. y Michelangelo Bovero. *Orígenes y fundamento del poder político*. México: Enlace/Grijalbo, 1984.

_____. Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, 1995.

Bodino, Juan. *Los seis libros de la República*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

Borins, Sandford. *Innovating with integrity: how local heroes are transforming American government*. Washington: Georgetown University Press, 1998.

Bovero, Micheangelo. "Democracia y derechos fundamentales." *Isonomía*, 16 (Abril 2000): 21-38.

_____. *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta, 2000.

Bruhn, Kathleen. *Taking on Goliath. The emergence of a new left party and the struggle for democracy in Mexico*. University Park: Penn State University Press, 1997.

Cabrero, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México: INAP, 1995.

Calvert, Randall. "Leadership and its basis in problems of social coordination." *International Political Science Review*, 1 (January 1992): 7-24.

Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. México: IFE, 2001.

_____. "Gobernabilidad y Democracia: Elementos para un mapa conceptual." *Nósis*, 5 (Julio-Diciembre, 1994): 42-57.

Canavos, George C. *Probabilidad y Estadística. Aplicaciones y Métodos*. México: McGraw-Hill, 1997.

Cansino, Cesar. *La transición mexicana, 1977-2000*. México: Cepcom, 2000.

Cantril, Hadley. *The psychology of social movements*. New York: J. Wiley, 1941.

Carbonell, Miguel. "El derecho a la información como derecho fundamental." (capítulo V) en *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate*, coordinado por Sergio López Ayllón, 157-181. México: IFAI, 2006.

_____. "Una agenda alternativa para la reforma del Estado". *Este País*, 1998.

Carpizo, Jorge. *Algunas semejanzas entre el ombudsman español y el mexicano*. México: Documento de Trabajo, IJ-UNAM, 2002.

_____. "El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva." *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 95 (Mayo-Agosto 1999): 321-356.

_____. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI, 2002.

Carreño Carlón, José. "Cien años de subordinación. Un modelo histórico de la relación entre prensa y poder en México en el siglo XX." *Sala de Prensa*, 2 (Año III, Vol. II.)

Carty, Winthrop y Gowher Rizvi. eds. *The legitimacy challenge for good government and democratic governance: the imperative to innovate*. Working Paper: Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, 2007.

<http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/6459.pdf> (acceso Julio 23, 2009).

Casar, María Amparo. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México." *Política y Gobierno*, 1 (Vol. III, 1996): 61-92.

Castells, Manuel. *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza, 1986.

Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. México: Siglo XXI, 2001.

Castro. Hermenegildo. "Pugnas y fuentes del Cisen. Antes espiaban, ahora leen periódicos."

<http://www.etcetera.com.mx/pag30ne10.asp>. (acceso mayo 19, 2009).

Cebrián, Juan Luis. *La España que hosteza. Apuntes para una historia crítica de la transición*. Madrid: Taurus, 1980.

Chesterton. Gilbert K. *Santo Tomás de Aquino*. Madrid: Espasa-Calpe, 1985.

Chihu, Aquiles, coord. *El "Análisis de los marcos" en la sociología de los movimientos sociales*. México: UAM/Conacyt/M.A. Porrúa, 2006.

Chomsky, Noam. y Edward Herman. *Manufacturing consent: the political economy of the mass media*. New York: Pantheon Books, 2006.

Colomer, Josep. *Reflexiones sobre la Reforma Política en México*. Documento de Trabajo No. 141, División de Estudios Políticos, CIDE, 2001.

Contreras Osorio, Rodrigo (2005), "Los principios del modelo neoconservador de gobernabilidad aplicado en América Latina durante los 90", *Nueva Sociedad*, 205 (2005): 23-29.

Cooper, Stephen. *Wathing the watchdogs: bloggers as the fifth state*, Washington: Marquette Books, 2006.

Coppedge, Michael. "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina", *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas-Síntesis*, 22 (1994): 61-88.

Córdova, Arnaldo. "Y dale con el Estado fallido", *La Jornada*, Opinión, 5 de Abril de 2009.

Cortés Guardado, Marco. *Virtudes cívicas, identidad y cultura política en México*. Guadalajara: U de G, 2005.

Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. México: Cuadernos de Joaquín Mortíz, 1973.

_____. *Ensayos y notas*. México: Hermes, 1966.

_____. *La sucesión presidencial*. México: Joaquín Mortíz, 1975.

Crespo, José Antonio. *Jaque al rey*. México: Joaquín Mortíz, 1996.

Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki. *The crisis of the democracy*. New York: University Press, 1975.

Dahl, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1989.

Dahrendorf, Ralf. *The modern social conflict: an essay on the politics of liberty*. Berkeley: UCB, 1990.

De la Cuadra, Marcelo. "Conflicto social, hiper gobernabilidad y participación ciudadana. Un análisis de la "revolución de los pingüinos." *Polis*, (Vol. 5, 2007).
<http://www.revistapolis.cl/16/dela.htm> (acceso abril 25, 2009).

De los Ríos Urruti, Fernando. *La filosofía política en Platón*. Madrid: Fundación Fernando de los Ríos, 1998.

Di Tella, Torcuato, "Populism and Reform in Latin America," (capítulo III) en *Obstacles to Change in Latin America*, compilado por, Claudio Véliz, páginas 47-74. Londres-Nueva York: Oxford University Press, 1965.

Diamond, Larry y Leonardo Morlino. "Quality of democracy: an overview". *Journal of Democracy*. 4 (Octubre 2004): 15-24.

Díaz Tendero, Eolo y Sergio Salinas "Conflictividad, acción pública y orden legítimo. Paradojas de la democracia chilena contemporánea", *Persona y Sociedad*, 1 (Vol. XVII, 2004): 177-190.

Dorna, Alexandre. *Crisis de la democracia y liderazgo carismático*. México: Coyoacán, 2003.

Dowding, Keith y Richard Kimber. "The meaning and use of political stability." *European Journal of Political Research*, 11 (Septiembre 1983): 229-243.

Durand, Víctor Manuel. *La construcción de la democracia en México: movimientos sociales y ciudadanía*. México: Siglo XXI, 1994.

Easton, David. *The political system: an inquiry into the state of political science*. New York: A. A. Knopf, 1971.

Echeverría, Alejandro. "El modelo de TV pública en España. Un modelo totalmente insostenible", *Cine y Tele*. (2010).
http://www.cineytele.com/images/especiales/271_pdf.pdf (acceso febrero 13, 2010)

Eckstein, Susan (ed.). *Power and popular protest: Latin American social movements*. Berkeley: University of California Press, 2001.

Encarnación, Omar. *The legacy of transitions: pact-making and democratic consolidation in Spain*, Documento de trabajo No. 193, Madrid: Instituto Juan March, 2003.

Enzensberger, Hans. *The consciousness industry*. New York, Seabury Press, 1974.

Erson, Svante y Jan-Erik Lane. "Political stability in European democracies". *European Journal of Political research*. 11 (septiembre 1983): 245-264.

_____. "Political stability in European democracies." *European Journal of Political Research*, 11 (1983): 245-264.

Fernández, Claudia y Andrew Paxman. *El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*. México: Raya en el Agua-Grijalbo, 2000.

Ferraro, Joseph. *Libertad y determinismo en la historia según Marx y Engels*. México: Itaca, 2000.

Ferrer Muñoz, Manuel. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*. México: IIL-UNAM, 1993.

Fox Quezada, Vicente, Discurso de toma de posesión del Presidente Vicente Fox Quezada, México D.F., 1 de Diciembre de 2000.

Fox Quezada, Vicente. *Discurso del Presidente de la República durante la ceremonia que encabezó con motivo del LXXXIV aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F: 5 de Febrero de 2001. <http://biblioteca.inehrm.gob.mx/detalle.php?id=48427&r=http%3a%2f%2fbiblioteca.inehrm.gob.mx%2fresultado.php%3fcriterio%255b0%255d%3dvice%26tipo%255b0%255d%3dtitulo%26npag%3d13> (acceso mayo 5, 2009).

Fuentes, Olac. "Educación pública y sociedad." (capítulo IX) en *México hoy*, coordinado por Pablo González Casanova y Enrique Florescano, 230-265. México: Siglo XXI, 1979.

Fukuyama, Francis. *State-building: governance and world order in the 21st century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

Fung, Archon. "Citizen Participation in Government Innovations" (capítulo IV) en *Innovations in government: research, recognition, and replication*, editado por S. Borins, 52-70. Washington: Brookings Institution Press-Ash Institute, 2008.

Galle, Brian y Joseph Kieran. "Laboratories of democracy? Policy innovation in decentralized governments". *Emory Law Journal*, Vol. 58, (junio 2009): 1333-1351.

Ganz, Marshall "Resources and resourcefulness: strategic capacity in the unionization of California agriculture: 1959-1966." *American Journal of Sociology*, 105 (January 2000): 1003-1062.

Garrido, Luis Javier. *El Partido de la revolución Institucionalizada*. Mexico: Siglo XXI Editores, 1982.

_____. *La Ruptura*. Mexico: Grijalbo. 1990.

_____. "The Crisis of Presidentialismo," en *Mexico's Alternative Political Futures*, compilado por Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith. San Diego: Universidad de California, San Diego, 1988.

Germani, Gino. *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós, 1968.

Gerth, Hans y C. Wright Mills, "Introducción", en Max Weber, *Ensayos de sociología contemporánea*, Madrid, Martínez Roca. 1972.

Ghani Ashraf y Clare Lockhart. *Fixing failed states: a framework for rebuilding a fractured world*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Gibbons, Thomas (1996) "La televisión pública en el Reino Unido" (capítulo IV) en *La televisión pública en la Unión Europea*, editado por Juan José González Encinar, 81-107. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, 1996.

Gil Villegas, Francisco. *Dos concepciones del liberalismo moderno y una definición con adjetivos de la democracia moderna*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Goldstone, Jack. "Toward a fourth generation of revolutionary theory." *Annual Review of Political Science*, 4 (2001): 139-187.

Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. México: El Colegio de México, 1997.

González Encinar, Juan José. "La televisión pública en España" (capítulo II) en *La televisión pública en la Unión Europea*, editado por Juan José González Encinar, 39-57. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, 1996.

González Uribe, Héctor. "Fundamentación filosófica de los derechos humanos." *Revista Mexicana de Justicia*, 1 (Vol. 4, 1986): 17-26.

Goodin, Robert. *Democratic accountability: The third sector and all*. Documento de trabajo No. 19, The Hauser Center for Nonprofit Organizations, The John F. Kennedy School of Government, 2003.

Goodwin, Jeff y James Jasper. "Caught in a winding snarling vine: the structural bias of political process theory." *Sociological Forum*, 14 (March 1999): 27-54.

Guinsberg, Enrique. *Control de los medios, control del hombre. Medios masivos y formación psicosocial*. México: Nuevo Mar, 1985.

Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili, 2004.

_____. *La constelación posnacional. Ensayos políticos*. Barcelona: Paidós, 2000.

_____. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge, Ma. and Cambridge UK: MIT Press-Polity Press, 1989.

Hallin, Daniel y Paolo Mancini. *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Hartzell, Caroline y Donald Rothchild. "Political pacts as negotiated agreements: comparing ethnic and non-ethnic cases". *International Negotiation*, Vol. 2, No 1, (1997): 147-171.

Heater, Derek. *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

Held, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

Hernández, Ángel. "¿Fundamentación o protección de los derechos humanos? Las tesis de Bobbio y de Beuchot". *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 6 (abril 1997): 171-178.

Herrera, Meliant (2004). "Los medios de comunicación social en la sociedad capitalista actual". *Razón y Palabra*, Abril-Mayo.

Higley, John y Burton, Michael. *Elite foundations of liberal democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.

Hirschman, Albert O. *Interés privado y acción pública*. México: FCE, 1986.

Hirszowicz, María. "El enfoque Marxista". *International Social Science Review*, 192 (2008).

<http://www.unesco.org/issj/rics157/hirszowiczspa.html> (acceso mayo 8, 2009).

Hobbes, Thomas. *Leviatán*. México: Gernika, 1994.

Holzman, Guillermo. "Sistema de inteligencia en el estado chileno: reflexiones acerca de su función."

<http://www.fas.org/irp/world/chile/holzmamm> (acceso febrero 13, 2009).

Horkheimer, Max y Theodor W. Adorno. *Dialéctica de la ilustración: fragmentos filosóficos*. Madrid: Akal, 2007.

Horowitz, Donald. *A democratic South Africa? Constitutional engineering in a divided society*. Berkeley: Berkeley University Press, 1991.

Hough, Jerry F. *Democratization and Revolution in the U.S.S.R., 1985-1991*. Washington: The Brookings Institution, 1997.

<http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/PUHLE%20Hans%20Jurgen%200-%20Problemas%20de%20consolidacion%20democratica.pdf> (acceso febrero 19, 2009).

Hughes, John, Peter J. Martin y Wes Sharrock. *Understanding classical sociology: Marx, Weber, Durkheim*. London: Sage, 2003.

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

Hurtado, Javier y Vladimir Hurtado (2004) "Reforma del Estado y los retos de la consolidación democrática en México" *Ponencia del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 -5 Nov.

Ibarra, Pedro, Ricard Gomá y Salvador Martí. *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria, 2002.

Illanes, Ignacio. "The ten factors that contribute to the rule of law in Chile.", conferencia *Economic Freedom Network*. San José, Costa Rica: 2006.

Ingram, Helen. *Research agenda for public policy and democracy*. Working paper, Center for the Study of Democracy, UCI. 2000.

Jensen, Michael, James Danziger y Alladi Venkatesh. "Civil society and cyber society: the role of the internet in community associations and democratic politics." *Information Society*, 23 (December, 2007): 39-50.

Johnston, Hank y Bert Klandermans, eds. *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.

Johnston, Hank y Bert Klandermans, eds. *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.

Kauffman, Daniel, Aart Kraay y Pablo Labatón-Zoido. *Aggregating Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195, 2000. http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf / (acceso marzo 23, 2009).

Kaufmann, Daniel y Aart Kraay. *Governance indicators: where are we, where should we be going?*, Documento de trabajo no. 4370 del World Bank Institute, 2006. <http://siteresources.worldbank.org/intwbigoavantcor/resources/wps4370.pdf>.

Kelley, David y Roger Donway. "Liberalism and free speech." (capítulo II) en *Democracy and the Mass Media*, editado por Judith Lichtenberg, 66-100. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

Keohane, Robert y Joseph Nye. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 2005.

Kjærum M., (2003) National Human Rights Institutions - Implementing Human Rights Copenhagen, The Danish Institute for Human Rights.

Kooiman, Jan. "Gobernar en gobernanza". *Instituciones y Desarrollo*, 16 (2004): 171-194.

_____. *Governing as governance*. London: Sage, 2003.

Krasner, Stephen y Carlos Pascual. "Addressing state failure". *Foreign Affairs*, Vol. 84 No. 4 (julio-agosto 2005):153-163.

Krauze, Enrique. *La presidencia imperial. Asenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets Editores, 1997.

Laraña, Enrique. *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza, 1999.

Lasswell, Harold y Abraham Kaplan. *Power and society*. New Heaven-London: Yale University Press, 1963.

Lawson, Chapell. *Building the fourth estate: democratization and the rise of free press in Mexico*. Berkeley: University of California Press, 2002.

Lichtenberg, Judith. "Foundations and limits of freedom of the press." (capítulo III) en *Democracy and the Mass Media*, editado por Judith Lichtenberg, 102-135. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

Lilleker, Darren. *Key concepts in political communication*. London: Sage, 2006.

Lindsnaes Birgit, Lone Lindholt y Kristine Yigen, eds. *National Human Rights Institutions, Articles and working papers, Input to the discussions of the establishment and development of the functions of national human rights institutions*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights, 2001.

Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. México: Alianza, 1990.

Lipset, Seymour M. *Political man: the social bases of politics*. Nueva York: Doubleday, 1960.

_____. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review*, Vol. 53 (Marzo 1959): 69-105.

Loeza, Soledad. "La sociedad mexicana a fines del siglo XX." (capítulo VI) en *México a fines de siglo*, compilado por José Joaquín Blanco y José Woldenberg, 226-275. México: CNCA-FCE, 1993.

Locke, John. *Segundo ensayo sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil*. Buenos Aires: Losada, 2002.

López Portillo Vargas, Ernesto. "Seguridad Pública. Separar lo policiaco de lo político" *Etcétera* (2000).

<http://www.etcetera.com.mx/2000/390/elpv390.html> (acceso Marzo 18, 2009).

Luhmann, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*. México: UIA-ITESO, 2007.

_____. *Poder*. Barcelona-México-Santiago: Anthropos-UIA-UCCH, 1995.

Macías Cervantes, Cesar. *Genaro Vázquez, Lucio Cabañas y las guerrillas en México entre 1960 y 1974*. Guanajuato: UG/BUAP, 2008.

Maiorano, Jorge. L. "El defensor del Pueblo en América Latina. La necesidad de Defenderlo." *Interforum*.
<http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/101501artprin.html>
(acceso agosto 20, 2009).

Maquiavelo, Nicolás. *El príncipe*. México: Porrúa, 1992.

Maravall, José María. *La política de la transición*. Madrid: Taurus, 1982.

Marván, María. "La reforma político-electoral 1995-1996, una perspectiva de largo plazo". *Reglones*, No. 35, (agosto-noviembre 1996).

Marx, Gary y Michael Useem. "Majority involvement in minority movements." *Journal of Social Issues*, 27(1971): 81-104.

McCombs, Maxwell. *Estableciendo la agenda, el impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento*. Madrid: Paidós, 2006.

_____ y Donald Shaw. "The agenda setting function of the mass media." *Public Opinion Quarterly*, 36 (1972): 176-187.

McFarland, Andrew. *Power and leadership in pluralistic systems*. Palo Alto: Stanford University Press, 1969.

McLuhan, Marshall. *Understanding media: the extensions of man*. Cambridge: MIT Press, 1994.

Mejía Zarazúa, Humberto. "Derechos humanos y democracia: algunas tensiones teóricas y pragmáticas."
<http://www.lasallep.edu.mx/xihmai/xihmai3/derechos%20humanos%20y%20democracia.html> (acceso junio 15, 2009).

Merino, Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: FCE, 2003.

Merquior, José G. *Liberalismo viejo y nuevo*. México: FCE, 1993.

Michels, Robert. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1979.

Molinar, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena, 1993.

Mommsen, Wolfgang. *Max Weber: sociedad, política e historia*. Buenos Aires: Alfa, 1981.

Morlino, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. México: Ediciones Cepcom, 2005.

Morris, Aldon. "Reflections on social movement theory: criticisms and proposals." *Contemporary Sociology*, 29 (May 2000): 445-454.

Moure Pino, Ana María. "El defensor del pueblo y su establecimiento en Chile." <http://www.ombudsman.cl/pdf/doc-moure.pdf>.

Muñoz Ledo, Porfirio. (ed.). *Comisión de estudios para la reforma del Estado: conclusiones y propuestas*. México: UNAM. 2001.

_____. *La reforma del estado mexicano*, Documento de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, México, 2005.

Myerson, Roger "Bayesian equilibrium and incentive-compatibility: an introduction." (capítulo VIII) en *Social goals and social organization*, editado por Elisha Pazner, Leonid Hurwicz, David Schmeidler, Hugo Sonnenschein, 229-260. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Natarén, Carlos. *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*. México: CNDH, 2005.

Nef, Jorge. *Governability, governance and human security: a conceptual framework for the comparative study of structural adjustment policies in Latin America*, Research in Progress Series, No. 2. Simon Fraser University.

_____. "Political democracy in Latin America: an exploration into the nature of two political projects." (capítulo VI). en *Latin American prospects for the 1980s: equity, democratization and development*, editado por Archibald Ritter y David Pollock, 161-181. New York: Praeger. 1983

Norris, Pippa. *Do power-sharing institutions work? Stable democracy and good governance in divided societies*, Documento de Trabajo No. 97: Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005.

North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE, 1993.

Nozick, Robert. *Anarquía, estado y utopía*. México: FCE, 1998.

O' Donnell, Guillermo. *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley: Institute of International Studies, 1979.

_____, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, eds. *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1986.

_____, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, The Johns Hopkins University, Baltimore. 1989

Ogburn, William F. "Cultural Lag as Theory." *Sociology & Social Research*, 41 (Vol. 3 1957): 167-174.

Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa, 1992.

Ospina, Sonia y Ellan Schall. "Perspectives on leadership: our approach to research and documentation for the leadership for a changing world". <http://leadershipforchange.org>.

Padgett, Vincent. *The Mexican political system*. Boston: Houghton Mifflin, 1976.

Padilla, José Ramón e Ignacio De León. "Métodos alternativos para la resolución de conflictos." *Analítica*, 6 (Agosto, 1996). <http://www.analitica.com/archivo/vam1996.08/g-96.htm> (acceso febrero 23, 2009).

Paramio Ludolfo. "La globalización y el malestar en la democracia". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 20 (Diciembre 2002): 1-21.

Patula, Jan. *Europa del este. Del estalinismo a la democracia*. México: Siglo XXI, 1993.

Pérez Francesch, Juan Luis. "El Defensor del Pueblo es España. Balance de Veinticinco años de experiencia constitucional" *Revista de Estudios Políticos*, 128 (Abril-Junio 2005): 59-86.

Pérez Luño, Antonio Enrique. *La tercera generación de Derechos Humanos*. Navarra: Aranzadi, 2006.

Peters, Guy. (2006), "Democracia y administración pública: la conexión emergente". *Administración y ciudadanía*, Vol. 1, No. 1, (2006): 29-46.

Pinard, Maurice y Richard Hamilton. "Intellectuals and the leadership of social movements: some comparative perspectives." (capítulo IV) en *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, editado por, Louis Kriesberg, 73-107. Greenwich: JAI Press. 1989.

Pineda Cachero, Antonio. "El modelo de propaganda de Noam Chomsky: medios mainstream y control del pensamiento", *Ámbitos*, 6 (2001).
<http://www.ull.es/publicaciones/latina/ambitos/6/4704pineda.htm> (acceso septiembre 23, 2009).

Pohjolainen Ana Elina. *The Evolution of National Human Rights Institution*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights, 2006

Pou G. Francesca. "Las trampas de la legitimidad: movimientos sociales, violencia y estado de derecho en México"
<http://islandia.law.yale.edu/sela/PouGimenez03.pdf>. (acceso mayo 18, 2009).

Prats i Català, Joan. "Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco conceptual y Analítico", *Instituciones y Desarrollo*, No. 10, (Octubre 2001): 103-148.

_____. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad"
<http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=184669> (acceso enero 16, 2009).

Przeworski, Adam. *States and markets: a primer in political economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Puhle, Jürgen. Problemas de consolidación democrática y "democracias defectuosas".
http://www.scribd.com/doc/info/192839/201pyidy6wmxv_puhle.pdf. (acceso noviembre 16, 2008).

Quesada, María Fernanda, Angie Steiner y Cesar Gamboa. *El Defensor del Pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo Con Estudios de Caso de las Defensorías en Costa Rica, Perú y Venezuela y su Rol en los Conflictos Ambientales*. San Jose: CJA/University of Florida/University of Costa Rica, 2005.
http://www.law.ufl.edu/cgr/conference/06confmaterials/8_Panel_8_TomAnkersenDefensoriaSPANISH.pdf (acceso marzo 21, 2009).

Rabasa, Emilio O. "El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza (Análisis de su mensaje del 1º de diciembre de 1916 al presentar el proyecto de Constitución)". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, (Volumen VII, 1995): 151-162.

_____. *Historia de las constituciones mexicanas*. México: UNAM / IJ. 1994.

Revilla, Marisa. "Gobernabilidad y movimiento sociales. Una relación difícil", *América Latina hoy*, 8 (Junio, 1994): 21-25.

Riva Palacio, Raymundo. "Gobernabilidad y medios de comunicación." Ponencia en foro sobre Gobernabilidad Democrática, IJ/UNAM- H. Cámara de Diputados <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1522/106.pdf> (acceso, enero 15, 2009).

Rizvi, Gowher. (2008). "Innovations in government: serving citizens and strengthening democracy" (capítulo X) en *Innovations in government: research, recognition, and replication*, editado por Sandford Borins, 188-198. Washington: Brookings Institution Press-Ash Institute, 2008.

Rocatti, Mirelle. "El Ombusman. Su impacto en los países latinoamericanos." *Razón y Palabra*, 201 (Mayo-Junio 2001).

Rodríguez Castañeda, Rafael. *Prensa vendida: los periodistas y los presidentes; 40 años de relaciones*. México: Grijalbo, 1993.

Roel, Martha y Miriam Lafuente. "Políticas mediáticas y estrategias comunicativas: estructura del sistema de medios en España". *Sphera Pública*, 5 (2005): 9-15.

Rojas, Francisco. "Notas sobre Gobernabilidad e Institucionalidad democrática." (capítulo VII) en *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, editado por Luciano Tomassini, 189-212. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas-Asociación Chilena de Ciencia Política, 1994.

Rotberg, Robert, ed. *When states fail: causes and consequences*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

Sabine, George. *Historia de la teoría política*. México: FCE, 1994.

Sanders, David. *Patterns of political instability*. New York: St. Martin's Press, 1981.

Santaella López. Manuel. *Opinión pública e imagen política en Maquiavelo*. Madrid: Alianza, 1990.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Taurus, 2003.

_____. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Punto de Lectura, 2006.

_____. *Teoría de la democracia*. México: Alianza Universidad, 1989.

Scanlon Jr., Tim. "Current regulation reconsidered." (capítulo XI) en *Democracy and the Mass Media*, editado por Judith Lichtenberg, 331-354. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. "Freedom of Expression and Categories of Expression." *Law Review*, 40 (summer 1979): 519-550.

Schelling, Thomas. *La estrategia del conflicto*. México: FCE, 1989.

Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio, 1984.

Seoane, José. "Ombudsman en Chile: ¿La defensa que las personas necesitan?" en *Ideas y Propuestas*, 4 (Abril. 2008): 34-49.

_____ y Clara Algranati. "La geografía política del conflicto social en América Latina". *Observatorio Social de América Latina*, 16 (Enero-Abril 2005): 77-90.

Sessions Stepp, Carl. "Access in a post-social responsibility age." (capítulo VI), en *Democracy and the Mass Media*, editado por Judith Lichtenberg, 186-201. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. México: Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.

Smelser, Neil. *Theory of Collective Behavior*. New York: Free Press, 1962.

Smith, Peter. *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*. México: El Colegio de México, 1982.

Snow, David y Pamela Oliver. "Social movements and collective behavior: Social psychological dimensions and considerations." (capítulo IX) en *Sociological perspectives on social psychology*, editado por Karen S. Cook, Gary Alan Fine y James S. House, 571-599. Boston: Allyn and Bacon, 1995.

Somuano, Fernanda, "Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México" *Foro Internacional* 179, Vol. XLV, No. 1. 2005

Staggenborg, Suzanne. *Social Movements*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Stahler-Sholk, Richard, Glen David Kuecker y Harry E. Vanden, eds. *Latin American Social Movements in the Twenty-first Century: Resistance, Power, and Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008.

Stein, José Luis. *Democracia y medios de comunicación*. México: UNAM, 2005.

Sterba, James. "From Liberty to Welfare" (capítulo 24) en *Ethics: The Big Questions*, editado por James Sterba, 237-244. Malden: Blackwell, 1998.

Stewart, Charles J., Craig Allen Smith y Robert E. Denton, Jr. *Persuasion and Social Movements*. Prospect Heights: Waveland Press, 2006.

Strauss, Leo y Joseph Cropsey. *Historia de la filosofía política*. México: FCE, 1995.

Tannenbaum, Arno "Liderazgo, aspectos políticos" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar. 1975

Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Collective Action, Social Movements and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Thompson, John B. *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en el área de la comunicación de masas*. México: UAM-X, 1993.

Tilly, Charles. *Social Movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm Publishers, 2004.

Toch, Hans. *The social psychology of social movements*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1965.

Tomassini, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington: BID. Serie de Monografías No. 9, 1993

_____. "La gobernabilidad en América." *Síntesis: Revista documental en ciencias sociales iberoamericanas*, 25 (1996): 47-56.

Toussaint, Florence. *Critica de la información de masas*. México: Trillas, 1995.

Trejo Delarbre, Raúl. *La sociedad ausente. Comunicación, democracia y modernidad*. México: Cal y Arena, 1992.

_____. "Las tres mentiras de la Ley Televisa", *La Crónica de Hoy*. 17 de Mayo de 2007.

_____. *Mediocracia sin mediaciones. Prensa televisión y elecciones*. México: Cal y Arena, 2001.

_____. *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapesos*. México: Cal y Arena, 2004.

Trotta, Miguel. *Las metamorfosis del clientelismo*. Buenos Aires. Espacio, 2002.

Valadés, Diego. *Constitución y política*. México: IJJ/UNAM. 1994

_____. "La transición del sistema presidencial mexicano". *Este País* (1996).

Vargas, Paul Carlos y Ángel. "México inmerso en el analfabetismo funcional. una catástrofe silenciosa" *La Jornada*, 15 de enero de 2000.

Vasak, Karel. "Human rights: a thirty-year struggle: the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights." *UNESCO Courier*, 30 (Vol. 11, November 1977): 44-59.

Villanueva, Ernesto, comp. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México: UNAM/IJJ, 2003.

Weber, Max. *El político y el científico*. México: Colofón, 2000.

_____. *Economía y sociedad*. México: FCE, 1974.

_____. *Escritos políticos*. México: Folios, 1982.

Wilson, John. *Introduction to Social Movements*. New York: Basic Books, 1973.

Winch, Peter. "La autoridad" en *Filosofía política*. Breviarios. México, FCE. 1987.

Winkel, Olaf. "Controversia en torno a los potenciales democráticos de las tecnologías informáticas interactivas –posturas y perspectivas." (capítulo IV) en *Relación entre política y medios Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*. editado por Frank Priess, 295-324. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

Wrong, Dennis. *Power: its forms, bases and uses*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1980.

Yamin, Alicia. *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. México: Plaza y Valdés, 2008.

Zabludovsky, Gina. *Sociología y política. El debate clásico y contemporáneo*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Zermeño, Sergio. *Movimientos sociales e identidades colectivas: México en la década de los noventa*. México: La Jornada/CIIH-UNAM, 1997.

Documentos

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. *La gobernabilidad en América Latina: la contribución de COSUDE*. Lineamientos de la División de América Latina de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE).

http://www.deza.ch/ressources/resource_es_24380.pdf (acceso marzo 29, 2009)

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. *La gobernabilidad en América Latina: la contribución de COSUDE*. Lineamientos de la División de América Latina de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) (2007),

[http://www.deza.ch/ressources resource es 24380.pdf](http://www.deza.ch/ressources/resource_es_24380.pdf) 23/10/08 (acceso octubre 8, 2008)

Amnistía Internacional. *Informe 2005. El estado de los derechos humanos en el mundo*. www.amnesty.org/es. (acceso junio 29, 2009).

Amnistía Internacional. *Informe 2006. El estado de los derechos humanos en el mundo*. www.amnesty.org/es. (acceso julio 9, 2009).

Amnistía Internacional. *Informe 2007. El estado de los derechos humanos en el mundo*. www.amnesty.org/es. (acceso abril, 16, 2009).

Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A. C. *La actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos frente al ejército mexicano*. <http://www.derechos.org/nizkor/mexico/cdhfvitoria/cndh.html> (acceso julio 11, 2009).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. *Indicadores macroeconómicos históricos de México 1994-2006 México: Empleo anual, 1980-2006* http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html. (acceso marzo 3, 2009).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. *Indicadores macroeconómicos históricos de México 1994-2006, México: Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1980-2006*. http://www.cefp.gob.mx/intr/e-estadisticas/copianewe_stadisticas.html (acceso marzo 18, 2009).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. *Indicadores macroeconómicos históricos de México 1994-2006, México: Inflación mensual, 1980-2006*. http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html. (acceso marzo 18, 2009).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. *Indicadores macroeconómicos históricos de México 1994-2006, México: Gasto público, 1985-2006*. http://www.cefp.gob.mx/intr/e-estadisticas/opianewe_stadisticas.html. (acceso marzo 18, 2009).

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe de actividades 2005*. <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/edinf2005/ifact2005.htm> (acceso marzo 18, 2009).

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe de actividades 2006*. http://www.cndh.org.mx/CDINFORME2006iMAGEN/INFORME_DE_ACTIVIDADES_2006_1.htm 23/10/08 (acceso marzo 18, 2009).

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe de actividades 2007*. <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anales/informeAct2007/informe2007.htm> (acceso marzo 18, 2009).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe anual 2005*. México: CNDH, 2005. <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/edinf2005/ifact2005.htm> (acceso julio 7, 2009).

El Defensor del Pueblo. *Ley Orgánica del defensor del Pueblo Español*. <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes7.asp> (acceso julio 9, 2009).

El Defensor del Pueblo. *Reporte Anual de actividades 2005 del Defensor del Pueblo*. Madrid: 2005.

Freedom House. *Índice de libertad 2009*. Freedom House, 2009. <http://www.freedomhouse.org/uploads/WoW09/WOW%202009.pdf>. (acceso mayo 15, 2009).

Human Rights Watch. *Year Report 1990*. http://www.huma.org.mx/eventos/Reforma_DelEstado.pdf (acceso, abril 8, 2009).

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 INEGI*. http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/encppc_239.asp?c=4887 21/04/09

International Council on Human Rights Policy. *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*. International Council on Human Rights Policy/Office of the International Ombudsman Institute Yearbook, 2005.

Ipsos-Bimsa. *Encuesta de Opinión Pública Nacional: Confianza Ciudadana*. Febrero 2008.

Legatum. *2007 Legatum Prosperity Index*. Legatum, 2008. <http://prosperity.com/downloads/2007LegatumProsperityIndex.pdf> (acceso mayo 15, 2009).

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comentada y concordada. <http://www.cndh.org.mx/normat/normati.asp>.

Los Principios de París. <http://www.nhri.net/pdf/parisprinciples.spanish.pdf>

Parámetro Consultores S.C. *Encuesta de valores y actitudes sociales 2006*. <http://www.parametro.com.mx/pdf/encuesta345.pdf>. (acceso abril 19, 2009).

Plano Informativo, “Suprimen anuncios en televisión pública española.”
<http://www.planoinformativo.com/nota.php?id=64041> (acceso marzo 15, 2010).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano 2007-2008*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

Régimen Jurídico del Defensor del Pueblo.
<http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes7.asp>

Secretaría de Gobernación. *La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: 2001.

Secretaría de Gobernación. *La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: 2003.

Secretaría de Gobernación. *La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: 2005.

Secretaría de Gobernación. *La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: 2008.

Secretaría de Gobernación. *Manual de Atención a Organizaciones Sociales 2004 de la Secretaría de Gobernación*. México: Secretaría de Gobernación, 2004.

Serapaz. *Informe de la conflictividad social en México 2005*. Observatorio de la conflictividad social en México,
<http://www.serapaz.org.mx/paginas/Informe2005.pdf>. (acceso marzo 18, 2009).

Serapaz. *Informe de la conflictividad social en México 2006*. Observatorio de la conflictividad social en México,
<http://www.serapaz.org.mx/paginas/Informe2006.pdf>. (acceso marzo 18, 2009).

The Economist Intelligence Unit. *The Economist Index of Democracy 2009*. The Economist, 2009.
http://www.economist.com/media/pdf/democracy_index_2007_v3.pdf
(acceso mayo 15, 2009).

The World Bank. The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/> (acceso abril 16, 2009).

The World Bank. The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project
<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/> (acceso abril 16, 2009).

The World Bank. The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project
<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/> (acceso abril 16, 2009).

The World Bank. The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project,
<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/> 09/04/09 (acceso abril 16, 2009).

UNICEF. *La educación en México*. México: Unicef, 2006.
<http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion.html> (acceso, agosto 18, 2009)

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. *2005 Report. Activities and Results*.
http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR_Report_05_Full.pdf
(acceso, mayo 6, 2009).

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. *2006 Report. Activities and Results*.
http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR_Report_06_Full.pdf pdf
(acceso, mayo 6, 2009)

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. *2007 Report. Activities and Results*.
http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR_Report_07_Full.pdf
(acceso, mayo 6, 2009).

World Audit. *Reporte de grado de libertad 2009*. World Audit, 2009.
<http://www.worldaudit.org/press.htm> (acceso mayo 15, 2009).