



TECNOLÓGICO DE MONTERREY

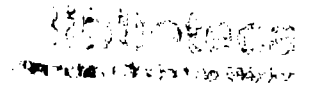
EGAP

Escuela de Graduados en
Administración Pública y Política Pública

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACION
PUBLICA Y POLITICA PUBLICA, CAMPUS
CIUDAD DE MEXICO

DEMOCRACIA Y OPINION PUBLICA EN MEXICO



HECTOR CASTILLO-HUERTERO MENDOZA

PROYECTO DE INVESTIGACION APLICADA

MAESTRIA EN ANALISIS POLITICO Y

MEDIOS DE INFORMACION

ASESOR: URIEL CABALLERO

SEPTIEMBRE 2010

DEMOCRACIA Y OPINIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN	2
CONCEPTOS BÁSICOS	4
1. Orígenes de la Sociedad Civil	4
2. Estado y Gobierno	6
2.1. Orígenes, conceptos y dinámica del Estado.....	6
3. Tipologías del Estado	13
3.1. Totalitario	15
3.2. Autoritario.....	16
3.3. Democrático.....	17
4. Presidencialismo y Parlamentarismo	20
4.1. Parlamentarismo.....	20
4.2. Presidencialismo.....	21
5. Gobernabilidad	25
ESFERAS DE PODER Y OPINIÓN PÚBLICA	31
1. Agenda-Setting	35
1.1. Origen	35
1.2. Funcionamiento	36
OPINIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	38
1. La Transición en México	40
2. Los Retos del Caso Mexicano	47
CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	53

INTRODUCCIÓN

Desde el siglo pasado la opinión pública en México se ha caracterizado por existir una estrecha relación entre autoridades gubernamentales y conglomerados mediáticos. Una de estas causas obedece al hecho de que después de la Revolución Mexicana era preciso crear instituciones que permitieran mantener el control en todos los aspectos de la vida política, económica y social en México; que aglutinaran a los caudillos y garantizaran un cambio de poder de forma pacífica a efecto de evitar una regresión a los procesos violentos que generaron la lucha entre los caudillos.

Esta creación de instituciones dio origen a un partido hegemónico que mantenía el control de la administración pública, de los gobiernos estatales, los poderes legislativo y judicial, además de que intervenía en todos los procesos económicos y sociales, incluidos por supuesto los medios de comunicación. Así, conforme a las definiciones clásicas de democracia no se generó un sistema democrático pues no existían libertades civiles y políticas suficientes para su existencia: competencia electoral, libertad de decisión colectiva, libertad de elección, limpieza, honestidad y periodicidad, entre otras.

Si bien desde 1939 existió una oposición al régimen creado, ésta fue muy endeble y a decir de uno de sus fundadores, su trabajo representó “una tarea que no era de un día sino brega de eternidad” (Krauze, 2009, p. 71).

El régimen autoritario creado por un partido político para darle dinamismo a los cambios de poder y a los ecos revolucionarios tuvo su agotamiento entre la década de los 60 y 70, cuando el desarrollo económico estabilizador llegó a su límite, el mismo sistema político se debilitó ante las voces mundiales que hacían alarde de las teorías democráticas y se presentaron actos que dieron muestra del autoritarismo atroz en el que se había caído.

Ante este panorama, el régimen prevaleciente tuvo que dar muestras de apertura y se generaron situaciones que con el paso del tiempo forjaron los cimientos de lo que podría considerarse como una democracia real: una elección presidencial cuestionada en 1988; el reconocimiento del triunfo de la primera gubernatura para un partido de oposición en el estado de Baja California en 1989; una reforma electoral en 1996 que creó un organismo autónomo para dirigir y organizar las elecciones; apertura en el poder legislativo en 1997 que eliminó las mayorías absolutas de un partido político y consecuentemente obligó al Ejecutivo federal a crear nuevos mecanismos para el logro de

consensos y formación de mayorías parlamentarias; y una anhelada alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

Sin amargo, a pesar de que se han cumplido con algunos de los postulados básicos que hacen viable un sistema democrático –con sus respectivos cuestionamientos, materia de otra investigación-, en cuestión de opinión pública, pocos avances se han obtenido dado que ésta se ha concentrado principalmente en la esfera política y económica, dejando a un lado a quien debiera ser su principal portavoz: la sociedad civil.

Por ello, el objetivo de la presente investigación es analizar desde una perspectiva teórica los fundamentos en los que se genera la opinión pública, para después elaborar un diagnóstico sobre el estado en que se encuentra en México y las posibles herramientas que pudieran permitir una mayor apertura e intervención de la sociedad civil en nuestro país.

Para lograr lo anterior, se pretende comenzar con un contexto teórico sobre la sociedad, el Estado, el gobierno y la forma en que interactúan para alcanzar una gobernabilidad democrática, para posteriormente establecer un concepto de opinión pública y analizar los retos que existen en México.

CONCEPTOS BÁSICOS

1. Orígenes de la Sociedad Civil

Antes de comenzar a desarrollar este apartado se considera oportuno hacer una distinción entre distintos tipos de agrupación humana: comunidad y sociedad. Por comunidad se entiende al individuo en contacto permanente con la tierra, en el enclave de parentesco y con la guía de una autoridad natural establecida por tradición; la vida social, por el contrario, se desarrolla en la economía comercial e industrial, más allá del núcleo tribal y con base en una autoridad formada en razón del derecho estatuido. En la comunidad los individuos se deben al grupo incondicionalmente, mientras que en la sociedad los individuos adquieren derechos que no tenían en la comunidad.

La comunidad es asumida por sus miembros casi como un refugio preexistente en el que viven de manera involuntaria, cuya autoridad generalmente se deposita en un consejo de ancianos o en un cuerpo comunitario que es considerado el guardián de la tradición. La sociedad, en contraste, es concebida como una obra creada para ventaja de los individuos que tienen la inteligencia suficiente para participar en la definición de los asuntos colectivos y que debe regirse por una autoridad política, que es en este caso el Estado. La comunidad es orgánica y natural, la sociedad es mecánica y artificial (Fernández S., 2003, pp. 167-170).

Montesquieu si bien es conocido por haber propuesto la supremacía de la ley y la división de poderes, también consideró que para contar con un gobierno que a través de la división de poderes genere pesos y contrapesos -gobierno moderado- deben existir organizaciones ubicadas entre el individuo y el Estado que moderen y controlen el ejercicio del gobierno, las cuales como se verá más adelante con Hegel conformarán la sociedad civil.

Ferguson, por su parte, consideró que la sociedad civil apareció cuando surgió la propiedad y se convirtió en una sociedad civilizada, en la que existen convergencias y divergencias entre los miembros de determinado grupo y para que exista concordia en la organización deben ser mayores las primeras que las segundas, sin que ello implique que no existan ambas.

En este sentido, Rousseau concibió a la sociedad civil como sociedad civilizada -como lo expresó Ferguson- pero le añadió una connotación de sociedad política con el objeto de dar respuesta a la necesidad de institucionalizar las relaciones de poder a través de un contrato.

El sistema hegeliano tiene como basamento una tricotomía conformada por la familia, sociedad civil y Estado. El primer peldaño se encuentra a cargo de la familia integrada por el matrimonio, el patrimonio y la educación que se les procura a los hijos.

La sociedad civil moderna tiene como punto primigenio al individuo y se constituye como una instancia de mediación en donde las contradicciones particulares, o divergencias como las llamó Ferguson, se conjugan para alcanzar la integración política en el Estado. Es el lugar donde se reconoce la presencia de las particularidades y donde cobran vida las diferencias. "Los miembros de la sociedad civil toman conciencia de su mutua interdependencia, y esto los conduce al encuentro de los objetivos universales del Estado" (G.W.F. Hegel, 1993, p.619)

Lo que se pretende afirmar con esto es que para que la sociedad civil exista es preciso que cuente con instituciones políticas sólidas y normas jurídicas, ya que sin ello se pone en peligro su propia supervivencia.

La sociedad civil hegeliana se conforma por tres componentes: 1) *sistema de necesidades*, entendida como la satisfacción de los requerimientos materiales del individuo mediante el trabajo, el cual da origen a las clases sociales cuando se hace la repartición de la producción que a su vez genera desigualdades sociales; 2) *la administración de justicia* que se encarga de fijar criterios universales para regular los intereses que surgen entre productores y consumidores a fin de garantizar la protección de la propiedad y las personas; y 3) *la policía* que se puede identificar como la administración pública y se encarga de vigilar el cumplimiento de estos criterios para evitar las desigualdades creadas por el mercado.

Respecto al tercer eslabón que es el Estado, señala que su presencia deriva de la existencia de un plano superior y político que sobrepasa la gestión del aparato administrativo -al cual por esa razón lo ubica en el plano de la sociedad civil- y su función primordial es procurar la integración grupal de los individuos.

Es una forma de comunicación dialéctica entre la universalidad y la individualidad. Como miembro de familia el individuo es padre o hijo, como miembro de la sociedad civil puede pertenecer a una o diversas asociaciones civiles legítimas y desempeña un papel específico en el mercado, como miembro del Estado es un ciudadano con derechos y obligaciones políticas. Estas actividades representan papeles distintos en la sociedad, pero complementarios entre ellos.

Para Hegel la sociedad moderna se divide en dos esferas: la sociedad civil es la esfera de la diferencias sociales y el Estado que es la esfera de la unidad política en la que se articulan y recomponen las diferencias sociales. Con Hegel la división de poderes es el principio de organización del cuerpo político, en el cual la monarquía constitucional –conformada por una persona que gobierna sujeta a leyes fijas y establecidas- es la fórmula jurídico institucional más adecuada para hacer posible la mediación entre las múltiples particularidades que componen la sociedad civil y la unidad política del Estado (Fernández S., 2003, pp. 98-128).

El papel de la sociedad civil se encuentra determinado por la influencia sobre la orientación política y económica, con base en las múltiples asociaciones que la constituyen y en el debate en la esfera pública.

2. Estado y Gobierno

2.1. Orígenes, conceptos y dinámica del Estado

Ahora bien, a fin de comprender la integración de cualquier sistema político se deben considerar primeramente conceptos básicos sobre la política y su estrecha relación con el Estado. Al referirse a éste es necesario remitirse a la Administración Pública, quien da razón y sentido práctico, y de relación con la sociedad en un gobierno. Al respecto, Adolfo Merkl señala que “como administración en sentido restringido se sobreentiende generalmente la actividad total del Estado para alcanzar sus fines” (Merkl, 1975, p. 9). De tal forma, la política, el Estado y la Administración Pública son parte y efecto de lo mismo, además de constituir elementos esenciales de cualquier sistema político, dentro del cual se desarrollan las políticas públicas.

Es por ello que en este apartado se pretende analizar estos aspectos, haciendo énfasis en la democracia, ya que hasta ahora éste es el modelo de Estado prevaleciente de mayor pluralidad, así como de participación de la sociedad y de otros actores políticos en la toma de decisiones.

Se puede conceptualizar a la política como el estudio de las relaciones de poder, en donde éste se describe como la imposición de la voluntad de un individuo sobre otros (Weber, 1991, p.43). De esta forma, la política aparece como la actividad que realizan las personas, grupos o clases sociales en relación al poder dentro de una sociedad. Al respecto, uno de los principales teóricos de la ciencia política moderna, Nicolás Maquiavelo, consideró que el criterio para medir la política es la eficiencia

y no se determina por valores morales, en virtud de que la moral y la política pertenecen a dos esferas distintas (Maquiavelo, 1996, pp. 54-69).

Lo que se pretende afirmar con esto es que en el ejercicio del poder los resultados son indispensables para contar con la legitimidad y autoridad suficientes que permitan imponer la voluntad sobre los demás, en ocasiones, incluso, sin considerar los medios que se utilicen para la obtención de determinado fin. No obstante, para lograrlo resulta útil apoyarse en un método, toda vez que no es posible realizar política sin algún método, el cual solamente puede ser tomado de la ciencia.

La aparición de la ciencia política, antes que las demás ciencias sociales, sólo puede explicarse por el hecho de que la primera gran institución que nace y se desarrolla es el Estado, y porque, en consecuencia, la política surge como la primera actividad social. De esta forma, la ciencia política se puede entender como el análisis crítico y sistemático del fenómeno político y de las instituciones que origina, entre ellas el Estado y las demás sociedades políticas (Serra, 1993, p. 89).

Los antecedentes del Estado se encuentran en la *polis* griega, la cual se formó mediante la unión de varias tribus, así como de la asociación de *fratrías* o familias, y cada una de éstas tuvo su origen en el agrupamiento de varias familias. Cuando se lograba formar la tribu, ya no se admitía a ninguna otra *fratría*, mucho menos a otra tribu. Posterior a éstas surgieron las *civitas*, o sea la ciudad-estado romana y después la *res-pública*, como llegó a denominarse a la comunidad política romana, a la cual, más tarde, se conoció como *imperium* al extenderse el dominio romano por casi toda Europa, Asia Menor y el Norte de África (Fernández R., 1982, pp. 31-32).

Tanto en las *polis* como en las *civitas* y el *imperium* el Estado era la sociedad misma. Lo político era público y privado al mismo tiempo, es decir, no existía un Estado como organización del poder sino como una ciencia de la vida social en su conjunto.

En el siglo XV comenzó a generalizarse en Italia el uso de la palabra *Stato* para referirse al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco después, esta palabra aludía al territorio en donde ejercía su poder un gobierno y se empleó para referirse al estatuto jurídico o constitucional de las diversas ciudades-Estado italianas. En esta época, Nicolás Maquiavelo precisó en *El Príncipe* que el Estado es el género y la especie la forma de gobierno; aparece como uno de los primeros en concebir y entender al Estado moderno como una ciencia especial y no global, como se percibía en la época de los griegos y romanos.

El Estado concreto no se encuentra en ninguna parte, porque en realidad el término es en sí mismo abstracto y la única materia estatal que existe está conformada por sus elementos: territorio, población, gobierno y soberanía. La ausencia de la soberanía, entendida como "el poder absoluto y perpetuo de una República" (Bodino, 1997, p.47), es equivalente a la desaparición del Estado. Conforme a la teoría clásica, la soberanía corresponde al Estado, y este último para serlo debe ser a su vez soberano. Así, la soberanía es lo que da sentido al Estado, además de otorgarle legitimidad para imponer su autoridad sobre los demás.

La única vía para entender la abstracción del término Estado es la de abordar su estudio a través del poder político, teniendo como condición el no perder de vista que éste es lo verdaderamente objetivo y aquél lo idealmente abstracto. Al respecto, Stein Ekkehart considera que:

"Donde el Estado se hace más visible es en el aparato estatal. Por eso es frecuente equiparlo con tal aparato estatal, representándolo como la pirámide del poder. En su vértice se encuentra la dirección del Estado (Parlamento, Jefatura del Estado y Gobierno). Es allí donde se toman las decisiones políticas fundamentales (generalmente en forma de leyes). El cuerpo de la pirámide se compone de los órganos administrativos que ejecutan las decisiones políticas fundamentales y de los tribunales que deciden sobre la observancia de la ley. El poder del aparato estatal se extiende a un determinado territorio y su población. Esta última aparece en este modelo como mero objeto del poder estatal". (Ekkegart, 1973, p. 3)

El autor citado muestra al Estado como la estructura en donde el poder y la soberanía se desenvuelven, es decir, es el modo de expresión de las decisiones políticas fundamentales. Es allí donde los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales realizan su función al interior del sistema político.

De esta manera, lo real, lo perceptible, lo objetivo es el poder político, el cual se conceptualiza como aquel que puede hacer uso de la fuerza para el logro de sus objetivos. El Estado no puede entenderse sin el poder, mientras que el poder sí puede comprenderse sin éste. El Estado es una forma de organización del poder político, soportado por y apoyado en una estructura normativa llamada Derecho, que lo hace viable y tiende a legitimar su ejercicio (Covián, 2000, pp. 31-111). Para que una ley sea exigible se necesita de un ente que la aplique, que en este caso es el

gobierno. Por tanto, la ley es lo que estructura y regula al Estado, ley que se crea por la misma sociedad que conforma a este ente.

Max Weber concibió al Estado como el monopolio legítimo de la violencia, el cual cuenta con ciertos elementos: población, territorio y gobierno. Estableció que entre sus principales características están el que busca protegerse tanto de ataques internos como externos, y que es el resultado de un proceso histórico y de la identidad nacional, es decir, de una noción de pertenencia. "Por estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente". (Weber, 1991, pp. 43-44).

Por su parte, Jorge Jellinek analizó al Estado desde un aspecto sociológico y jurídico; concluyó que el Estado es una realidad social, en la cual se genera y aplica el orden normativo del derecho. Sociológicamente lo define como "la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio". (Jellinek, 1954, p. 13) Jurídicamente señala que el Estado es "la corporación formada por un pueblo, dotada por un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio". (Jellinek, 1954, p. 135)

Para autores como Locke, Rousseau y Kant, el Estado es el producto de un contrato, de un acuerdo de voluntades entre los hombres, realizado por un motivo o por otros. Es por ello que estos autores son llamados contractualistas. En este sentido, Tomás Hobbes (1966, pp. 161 y 162) señala que en su estado de naturaleza el hombre considera que lo es todo y a todo tiene derecho, por lo que su estado natural es la violencia. Ante ello, celebra un contrato para transitar de ese estado de naturaleza a un estado civil y convertirse en ciudadano, por lo que dimensiona al Estado, al que simboliza como el Leviatán y lo define como "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, a objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común".

Para Hegel, iniciador de la corriente dialectista idealista, dentro del proceso dialéctico de tesis-antítesis-síntesis, la familia es la tesis, la sociedad la antítesis y el Estado es la síntesis; y en donde el ente estatal es el punto culminante en el proceso dialéctico de la idea (Fernández R., 1982, p. 35), por lo que la interacción de individuos y grupos sociales se lleva a cabo en el ámbito estatal.

Federico Engels (1977, pp. 195-196) establece que el fenómeno estatal es un producto social nacido cuando la sociedad llega a cierto grado de desarrollo que la hace encontrarse en una grave e irreversible contradicción consigo misma al estar dividida por los intereses antagónicos irreconciliables de las clases que la integran. De esta forma, para que las clases en pugna no se exterminen entre ellas mismas, es indispensable la existencia de un poder capaz de someter a toda la sociedad y encargarse de mantener el conflicto. En este contexto, pronostica la desaparición de las clases para dar paso a la producción organizada sobre nuevas bases, consistentes primordialmente en la asociación libre e igualitaria de los productores.

Por otra parte, Hans Kelsen (1976, p. 195) define al ente estatal como “un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ambiente territorial y temporal de validez jurídico-internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad respecto del ámbito material de validez sólo restringida por la reserva del derecho internacional”. Es decir, el pueblo y el territorio son los ámbitos personales y espaciales, mientras que la soberanía es el orden jurídico y el poder del Estado se reduce a la vigencia del derecho. Al orden jurídico personificado le llama Estado.

Para Herman Heller (1963, pp. 202 y 203) “el Estado se considera como un grupo territorial de dominación, a diferencia de los grupos de carácter personal. El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana”. En esta concepción se puede apreciar una cierta identidad con lo establecido por Weber, en el sentido de que el Estado se encuentra por encima de todo, resultado de su calidad soberana.

Derivado de estas concepciones es posible suponer que el Estado es un ente que se encuentra por encima de todo, en donde los hombres se organizan y luchan en torno al poder político; regulado y estructurado en un orden jurídico llamado Derecho.

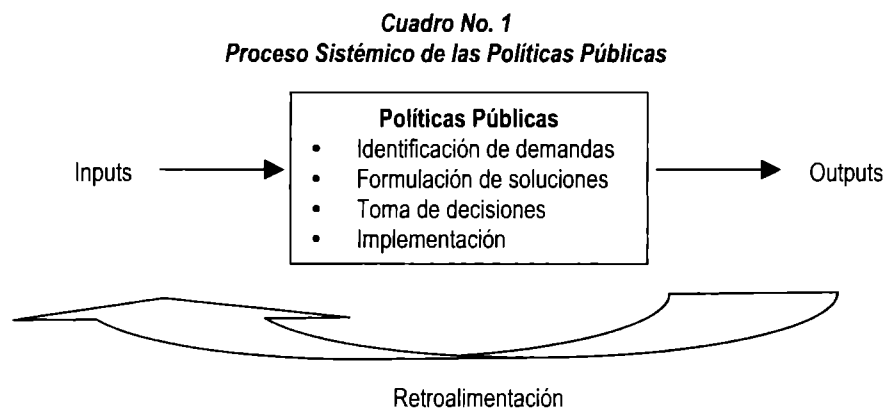
La existencia de esa organización jurídico-política llamada Estado se manifiesta a través de diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas, hasta la ejecución de planes y programas para la consecución de sus fines. Sin embargo, para comprender el proceso mediante el cual el Estado logra la consecución de sus fines es importante primeramente conocer el funcionamiento de un sistema político, en virtud de que solamente a través de éste enfoque se podrá

vislumbrar con mayor facilidad la forma en la que el Estado plantea soluciones a las demandas de la sociedad. Para tal efecto, resulta pertinente analizar conceptos como sistema, subsistema y suprasistema.

Sistema se puede conceptualizar como el conjunto de elementos que se encuentran relacionados e interdependientes entre sí; subsistema es el sistema que conforma un elemento de otros sistemas; y por suprasistema se entiende aquel cuyos elementos lo constituyen otros sistemas (Fernández R., 1982, p. 51). De esta manera, se puede afirmar que la Administración Pública forma parte de un subsistema, cuyo funcionamiento se encuentra encomendado al Poder Ejecutivo, el cual a su vez forma parte de un sistema llamado gobierno y es, asimismo, parte integrante de un suprasistema mayor llamado Estado.

El enfoque sistémico afirma que las políticas públicas se deben analizar en base a sistemas, es decir, un conjunto de entradas (inputs) a las que se les debe dar una respuesta (outputs). De acuerdo con David Easton (1983, p. 156), las demandas sociales se representan mediante los inputs y para darles una respuesta se formulan políticas. Una vez elaborado el producto, se implementa y puede existir retroalimentación en los aspectos que se hayan detectado disfunciones.

A continuación se presenta un cuadro que permite comprender con mayor facilidad el funcionamiento y utilidad del enfoque proyectado por David Easton, además de que a través de éste se observa el lugar donde se realiza el proceso mediante el cual se plantean respuestas a las demandas de la sociedad.

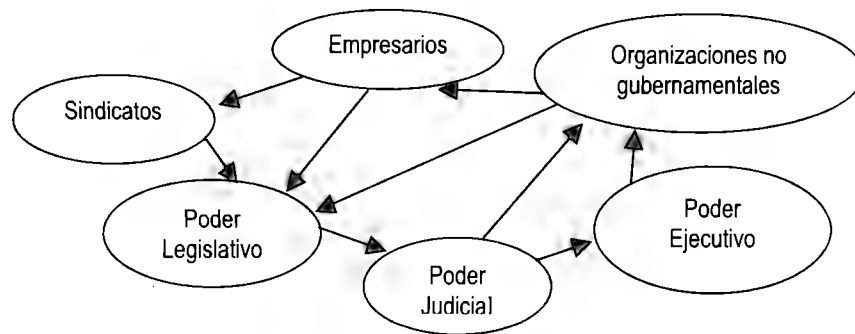


Fuente:

- Easton, 1969.

La noción de sistema pretende un conjunto interrelacionado, de tal manera que si se modifica uno de sus componentes se alteran los demás. Por ejemplo, las decisiones de los empresarios, sindicatos, organizaciones y demás actores que intervienen en el sistema político afectan o influyen en la toma de decisiones de las demás partes integrantes del mismo.

Cuadro No. 2
Formas de interacción entre sistemas



Fuente:

- Lapierre, 1976.

Un problema que se planteó desde los orígenes del análisis sistémico fue el relativo a la distinción entre sistema social y sistema político. El sistema político tendría que ser concebido en suma, concretamente en torno al poder político, dejando de lado todo lo que tuviera naturaleza distinta.

David Easton (1973, p. 79) menciona que un sistema político puede ser definido como el conjunto de las interacciones por las cuales los objetos de valor son repartidos mediante la autoridad en una sociedad, por lo que el enfoque sistémico implica movimiento, tiene objetivos y funciones delimitadas.

La expresión función "se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial" (Delgadillo, 1999, p. 31). Así, conforme a la teoría clásica:

- El Poder Legislativo tiene como principal función elaborar las leyes que regulan al Estado, a sus órganos, dotarlos de su regulación y establecer sus relaciones entre sí y con los ciudadanos.
- El Poder Ejecutivo se encarga de ejecutar las normas, de proveer mediante la facultad reglamentaria a la correcta observancia de las leyes, y de representar al país ante la comunidad internacional, y
- El Poder Judicial resuelve controversias de carácter jurídico, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía constitucional, así como de interpretar y aplicar la ley (Huerta, 1998, p. 24).

La separación relativa de funciones a partir del otorgamiento prioritario de ellas a un órgano, trae consigo un equilibrio en el ejercicio del poder. No obstante, la separación clásica de poderes no implica que determinada función corresponda única y exclusivamente a un órgano, toda vez que si bien la hechura, adjudicación y aplicación son funciones de determinados poderes, cada uno realiza excepcionalmente todas ellas en base a su competencia. Por ejemplo, el Legislativo lleva a cabo actos jurisdiccionales en los casos de juicio político, efectúa actos administrativos cuando turna a comisiones las iniciativas de ley y en el mismo proceso legislativo. Por su parte, el Ejecutivo también realiza actos jurisdiccionales cuando juzga los casos de indulto, o bien, cuando aplica el artículo 33 constitucional referente a la expulsión de extranjeros; además, realiza actos legislativos al momento de proponer iniciativas de ley al Congreso de la Unión o cuando emite decretos. En tanto, el Poder Judicial para su funcionamiento requiere ejecutar actos administrativos a través del Consejo de la Judicatura Federal, y al sentar jurisprudencia de alguna forma también realiza actos legislativos.

La única manera científica para estudiar el poder político es examinar al sistema político en su conjunto, es decir, el tipo de Estado, la forma de gobierno, el sistema constitucional, los actores y las reglas de operación del sistema (jurídicas y políticas). Todo lo anterior debido a que el sistema político tiene un objeto específico de estudio que es el poder político, sus procesos y sus actores.

3. Tipologías del Estado

Por ello, precisamente este apartado tiene el propósito de comprender la diferencia existente entre regímenes totalitarios, autoritarios y democráticos para determinar el grado de participación de la sociedad civil en la formación de opinión pública, por lo que es preciso primeramente aclarar el concepto de tipo de Estado y forma de gobierno.

Se entiende como tipo o modelo de Estado al conjunto de elementos sustantivos con base en los cuales se determina el origen y los fines del poder. La soberanía del poder constituyente y su titularidad; la decisión de principios sobre los órganos encargados de ejercer el poder; la posición de los gobernados frente a los gobernantes; los límites del poder político; la participación del Estado en los procesos de transformación y desarrollo social; las metas fundamentales y determinantes del ejercicio del poder que en lo político, en lo económico y en lo social habrán de ser el sustento de los programas y acciones de gobierno; entre otros principios y decisiones definitorias constituyen el modelo de Estado, el cual se adopta por los detentadores reales de la fuerza capaz de elegir entre una y otra opción en cada caso.

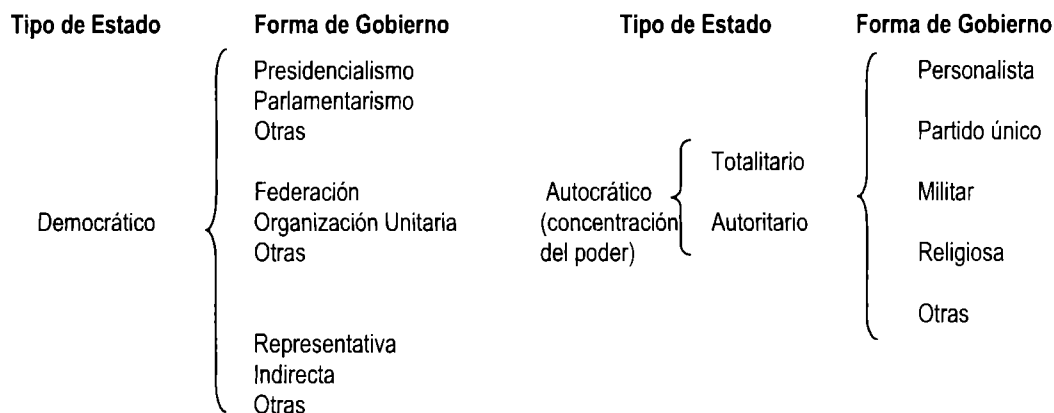
La forma de gobierno, en cambio, es lo que configura la organización concreta de estos principios y esta concepción estatal. Se refiere a las instituciones jurídico-políticas por medio de las cuales se realiza el ser o modo de ser del Estado, previamente determinado. Mientras el tipo de Estado responde a las preguntas sobre el qué y para qué de la organización del poder político, la forma de gobierno explica el cómo se traducirán sus definiciones en hechos concretos. A la descripción abstracta del tipo de Estado corresponde una determinada estructura y organización jurídico-política concreta, que es la forma de gobierno.

Diversos autores consideran que el régimen político es lo mismo que forma de gobierno, en virtud de que cuando se habla de régimen se hace alusión a una estructura social y política basada en un cuerpo de ideas que le dan sustento. Asimismo, comprende a las instituciones que regulan la vida *política* de un país, así como el juego de fuerzas políticas para la conquista o mantenimiento del poder. Maurice Duverger (1992, p. 33) afirma que para entender el significado de régimen político se deben tomar en cuenta los subsistemas de partidos, los electorales y las características del proceso de decisión política, con las mezclas que entre ellos se puedan presentar. Denomina al régimen político como “el subsistema constituido por el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social”.

A lo largo de la historia del Estado diversos autores han realizado distintas clasificaciones sobre los tipos de Estado, pero se considera que para el estudio de la ciencia política moderna y para efectos de esta investigación, la división que hace Juan Linz resulta la más adecuada (Linz, 1975, pp. 175-411). En este sentido, existen dos grandes tipos de Estado: el democrático y el autocrático. En el

primero, el poder político debe estar distribuido, mientras que en el segundo se encuentra concentrado en algún centro o instancia de poder.

Cuadro No. 3
Relación entre tipos de Estado y formas de Gobierno



Fuente:

- Covián, 2000, p. 272.

Habiendo aclarado la diferencia entre tipo de Estado y forma de gobierno, se continuará con el análisis de los diferentes modelos de Estado. Su diferencia radica esencialmente en la forma de concebir la distribución del poder político, ya que mientras algunos lo ejercen tomando en consideración la participación social, otros lo hacen de manera unitaria. Asimismo, es destacable que estos tipos son representativos del siglo XX a nivel mundial por el legado histórico que dejaron a la humanidad y las experiencias en cuanto a la influencia que han tenido en otros países, por lo que se procederá a revisar brevemente la estructura de cada uno de ellos, haciendo énfasis en la democracia al ser el modelo de Estado más característico de los regímenes contemporáneos, además de ser el que se ha pretendido implementar en nuestro país.

3.1. Totalitario

El poder se concentra en una sola persona y es en beneficio del individuo que lo ostenta; además de que el Estado penetra a la sociedad civil de manera integral. El totalitarismo es característico del siglo XX y como ejemplos se pueden mencionar al nazismo en Alemania o al stalinismo en la URSS (Gramsci, 1981).

En este modelo el Estado tiene el control ideológico de los individuos, para lo cual existe un partido único que abraza la forma de pensar dominante y la impone. Además, mantiene el control o monopolio sobre la economía, medios de comunicación, espionaje interno o policía secreta, es decir, interviene en todas las esferas de la vida de la sociedad. Linz señala que debe existir un centro de poder monístico pero no monolítico, lo que refiere un cierto grado de pluralismo en la cúspide del poder, dado que el líder no puede gobernar sólo (Linz, 1970, pp.251-283).

En cierta forma existe una ideología elaborada con sustento teórico; por ejemplo, antes de la Segunda Guerra Mundial los alemanes buscaban la autenticidad científica de su raza. Asimismo, existe movilidad política activa e intensa y se intenta involucrar a la sociedad en la política, siempre y cuando se tenga control sobre sus intervenciones. Esta actividad de la población se promueve a través del partido político dominante (Linz, 1970, pp.255).

El régimen totalitario en la URSS sucumbió no por la competencia con el capitalismo, sino porque la misma sociedad al sentirse controlada por el aparato estatal terminó por perder el miedo a revelarse y tomó el poder político por la fuerza. De este modo, se puede deducir que la movilidad social no puede impedirse y cuando esto sucede, la presión al interior del sistema político termina por desbordarse¹.

3.2. Autoritario

En éste hay pluralismo político limitado, es decir, diversos grupos y partidos que no representan un verdadero poder. Además no existe una ideología pura, pero sí una mentalidad distintiva que sirve como guía general y orienta la actividad del Estado. El Estado no promueve la organización política, sino por el contrario pugna por la apatía y despolitización. Entre menos intervenga la sociedad en la política es mejor.²

En caso de existir estructuras políticas, se organizan a través de cooperativas que fungen como instrumento de control, el poder se ejerce por medio de una burocracia y el partido se crea desde el poder. En México, por ejemplo, las estructuras corporativas que se crearon en torno al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que continúan siendo los pilares de este partido son: la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) que aglutina al sector popular, la

¹ Sobre la forma en que se generó la participación social, véase Fernández S, 2003, pp. 199-210.

² Además de lo establecido por Juan Linz, el lector puede consultar Burdeau, Georges, 1981, pp. 261-276

Confederación de Trabajadores de México (CTM) que agrupa a la clase obrera y la Confederación Nacional Campesina (CNC) que aglutina a diversas organizaciones campesinas. Paralelamente, el sistema también privilegió el desarrollo de sindicatos que fueran afines al gobierno y al partido en el poder, tales como el del magisterio (SNTE) o el de los Petroleros (STPRM).

“Los regímenes autoritarios capitalistas pueden clasificarse en dos categorías. Algunos se fundan en la monarquía, cuyo poder se legitima por herencia, sistema de mayor antigüedad y extensión en todo el mundo desde sus orígenes hasta el siglo XIX. Se trata de una supervivencia histórica, pero que mantiene todavía su vigencia en algunos países. Los demás regímenes autoritarios toman la forma de dictaduras” (Duverger, 1992, p. 155).

Un caso que no necesariamente representa un régimen autoritario es el que se presenta en países desarrollados, en donde la sociedad no interviene en la política, incluso busca la despolitización. Esto sucede debido a que la ideología adoptada es que mientras el bienestar personal vaya con un rumbo definido y estable, no tiene ningún caso intervenir en las decisiones de los gobernantes porque la ciudadanía confía en su gobierno. Además de que las campañas políticas desgastan a la población y lo que menos buscan es intervenir todavía en cuestiones políticas.

3.3. Democrático

Etimológicamente la palabra democracia significa poder *-kratos-* del pueblo *-demos-*, es decir, el pueblo participa en la actividad del gobierno. Este tipo de Estado se caracteriza por tener igualdad bajo la ley, pluralismo, libre manifestación de ideas, respeto para una esfera privada de la sociedad en donde el Estado no debe intervenir. La democracia es entendida como el sistema político mediante el cual el poder político se encuentra distribuido y la soberanía reside en el pueblo.

John Locke marcó la pauta para la democracia al formular los derechos naturales y principios democráticos del hombre: derechos de igualdad, libertad individual, derecho a la propiedad, noción de gobierno con el consentimiento del pueblo o soberanía, gobierno representativo (Bobbio, 1998, pp. 8-12).

Posteriormente Juan Jacobo Rousseau (1999, pp. 31-80) manifestó que el pueblo es depositario del poder y lo facilita. Rescata la importancia de la democracia directa y considera que la democracia

tiene una dimensión moral, es decir, una igualdad entre hombres. Con el liberalismo económico se le dio un nuevo impulso a la libertad privada, lo que favoreció a la democracia al tener todos las mismas oportunidades en el mercado.

La democracia en sentido lato se define como un tipo de Estado; sin embargo, se habla también de democracia política, social y económica. La democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico-política; está inspirada en el contractualismo con consentimiento del individuo; el pacto incluye los principios de libertad, igualdad y propiedad; la fuente del poder político es el consentimiento; los derechos son inalienables -no se pueden enajenar-, imprescriptibles -duran toda la vida-, indivisibles e irrenunciables. El poder se delega a órganos representativos, existe división de poderes para limitar el poder del Estado y distintos niveles de gobierno. "Es la reducción de las voluntades de millones de individuos a un único comando, es la que actúa para fines democráticos en las peores condiciones" (Sartori, 1998, p. 11).

La democracia social surgió con Tocqueville (2000, pp. 213-240), quien analizó el sistema de Estados Unidos con un criterio sociológico y llegó a la conclusión de que la sociedad estadounidense se caracterizaba por una igualdad de condiciones con un espíritu igualitario, es decir, existe una estructura social horizontal en vez de una vertical. Esta igualdad deriva de los migrantes europeos que llegaron a Norteamérica huyendo de los atavismos feudales con sus sistemas corporativos, las jerarquías nobiliarias con su sistema de castas y los regímenes despóticos con sus arbitrariedades.

Lo que observa este autor es la tensión que existe entre las fuerzas que quieren concentrar el poder en la sociedad y en la política (fuerzas aristocráticas) y las fuerzas que desean distribuir ese poder en la sociedad y en la política (fuerzas democráticas). En este entorno, la sociedad civil se convirtió en el principal aliado de la democracia política.

No obstante, este espíritu social igualitario de la democracia inquietó al autor ante la amenaza de caer en los excesos de la democracia directa o el asambleísmo. A fin de canalizar esta energía por la vía institucional propuso recurrir a los métodos sugeridos por Montesquieu: división y equilibrio de poderes, asociaciones plurales que eviten la concentración de poder y gobierno representativo.

Posteriormente Bryce afirmó que la sociedad estadounidense se caracteriza como un ethos, modo de vivir y convivir, que exige a sus miembros verse y tratarse socialmente como iguales. "Democracia social es el conjunto de las democracias primarias -pequeñas comunidades y

asociaciones voluntarias concretas- que vigorizan y alimentan la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil” (Sartori, 1998, p. 6). Se apoya en la libertad de status.

La democracia económica es una subespecie de la democracia industrial. Sydney y Beatrice Webb consideran que esta democracia se sitúa en el lugar de trabajo y dentro de la organización y la gestión del trabajador. La democracia industrial se presenta como el autogobierno del trabajador en la sede del trabajo del obrero en la propia fábrica y tiene la premisa de que la libertad, cuando no es moderada por algún principio de justicia, se transforma en licencia de los ricos para oprimir a los pobres. Lenin concluye que con el comunismo desaparece la política y, por tanto, la democracia, lo que significa que la democracia económica y la teoría económica son cosas ajenas entre sí.

Pero por otra parte, Norberto Bobbio (1994, pp. 188-233) señala que para que un Estado cuente con una democracia política es indispensable que también lo sea social y económica. Para este autor la democracia es una forma de gobierno contrapuesto a todas las formas de gobierno autoritarias y la define como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Señala que la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría (decisiones colectivas) y es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán elegir, se planteen alternativas reales que estén en condiciones de seleccionar entre una u otra, es decir, para una democracia es indispensable que estén garantizados los derechos de libertad de opinión, de expresión, de libre asociación y de reunión (Bobbio, 2002, pp. 23-48).

Robert Dahl (2002) supone criterios mínimos de una democracia, los cuales se fundamentan principalmente en elecciones libres, imparciales y frecuentes; mecanismos de control; transparencia en la rendición de cuentas; una ciudadanía inclusiva; libertad de expresión; derecho a la información; fuentes alternativas de información; entre otros requerimientos que se pueden añadir como medios de comunicación libres e imparciales.

Por su parte, Philip Meyer expuso que aún en las democracias puede existir cierto control por parte de determinados actores sobre el contenido de los mensajes públicos que los convierte en poderes fácticos que fijan la agenda política nacional. Asimismo, Javier del Rey expuso que “la calidad de la democracia depende de la calidad de la comunicación que se produzca en la democracia” (Klein, s.f.).

De esta forma, se puede concluir que la democracia se pone en riesgo con el fantasma del totalitarismo democrático, el cual puede llevarse a cabo a través de los medios de comunicación cuando responden a intereses ajenos a los de la sociedad civil. Este escenario crea lo que algunos autores han denominado pseudodemocracias y no democracias. Linz y Lypset llaman pseudodemocracias a los regímenes en que la existencia de instituciones políticas formalmente democráticas, tales como la competencia electoral multipartidaria, enmascara la realidad de una dominación autoritaria (Diamond, 2000, pp. 11-12).

4. Presidencialismo y Parlamentarismo

Juan Linz cuestiona que las diferencias entre regímenes parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales no han llamado la atención de la ciencia política, lo cual se debe en parte a que "la mayoría de las democracias estables de Europa y la Commonwealth han sido regímenes parlamentarios, y sólo unos pocos semipresidenciales o semiparlamentarios, mientras que la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios" (Linz, 1999, p. 45).

4.1. Parlamentarismo

En el parlamentarismo la única institución democrática y legítima es el Parlamento, y el gobierno deriva su autoridad de la confianza del mismo, ya sea por mayoría o por tolerancia hacia gobiernos de minorías. Los primeros ministros no reciben su poder de una identificación de los votantes ni pueden apelar directamente al pueblo contra los parlamentarios que lo apoyan o contra su mismo partido, por lo que tienen poderes y funciones limitadas. El parlamentarismo "es un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales (el *gabinete* o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra) es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo" (Duverger, 1992, p.140).

En relación a este régimen, Manuel Jiménez Parga (1990, pp. 135-136) apunta que existen tres tipos de parlamentarismo: dualista, monista y régimen de gabinete. El primero se caracteriza por otorgar al jefe de Estado poderes políticos importantes; los ministros deben contar con la confianza del jefe de Estado y del Parlamento; las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político. En cuanto al monista, las funciones políticas más importantes se le asignan a las cámaras y

al gabinete, por lo que el jefe de Estado queda simplemente como una magistratura moral y el gobierno es una emancipación del Parlamento. El régimen de gabinete si bien se identifica con el parlamentarismo monista, su diferencia radica en que el gabinete es una representación de la mayoría de las cámaras, por lo que se da un entendimiento entre mayoría parlamentaria y gabinete.

Así, mientras el primer tipo de parlamentarismo otorga grandes facultades al jefe de Estado, logrando un equilibrio de poderes entre las cámaras, en los dos restantes el Parlamento es quien concentra mayor poder, con la diferencia que en el régimen de gabinete responde a los intereses de quien ostenta la mayoría en las cámaras. Lo que se pretende afirmar con esto es que en este tipo de forma de gobierno las funciones del Estado se depositan en órganos diferentes pero están en estrecha colaboración: el Legislativo y el Ejecutivo realizan la labor más dinámica, mientras que el Poder Judicial permanece ajeno al quehacer político inmediato y limita su actuación a dirimir los conflictos y a aplicar e interpretar las normas.

En relación a los partidos políticos, el líder del partido mayoritario ocupa la posición de primer ministro, con la aprobación del jefe de Estado. En un sistema bipartidista, no pueden existir dudas sobre quién posee la mayoría en la cámara, en cambio, en uno pluripartidista la lucha es más cerrada, en virtud de existir mayor competencia entre las fuerzas políticas; a la vez, en este último es importante negociar y compartir el poder con la finalidad de obtener apoyo para imponer a un primer ministro o tolerancia para un gobierno minoritario.

Cuando el primer ministro pierde el control de su partido o pierde gobernabilidad, la continuidad en el cargo podría generar crisis política. Para evitar esto, el partido busca un reemplazo, se forma una nueva coalición o el apoyo de los partidos que sostienen al gobierno se le retira. Ante ello, el Parlamento debe nombrar un nuevo ministro, para lo cual se realizan elecciones que con frecuencia no resuelven el problema, pero ayudan a minimizarlo. Es decir, la eficiencia del primer mandatario y la eficacia de las políticas públicas se miden día a día, por lo que la permanencia en el cargo depende en buena parte de la actuación positiva que tenga en su gestión.

4.2. Presidencialismo

El primer sistema presidencial existente tiene como antecedente la Constitución norteamericana de 1787, en la cual se configuró un nuevo tipo de relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, el sistema norteamericano a su vez también se basó en otros sistemas, tales como el

inglés, con la diferencia de que en lugar de tener un jefe de Estado hereditario, se pensó en uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo. La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachussets de 1780 configuraron Ejecutivos independientes con rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana (Carpizo, 1992, pp. 15-16).

Los sistemas presidenciales son aquellos en los que el pueblo elige directamente a un Ejecutivo, generalmente con control de la composición de su gabinete y de la administración por un tiempo determinado. El presidente es la cabeza del Estado y del Gobierno, y tanto el presidente como el Legislativo reclaman toda legitimidad democrática. "El sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento" (Duverger, 1992, p. 319).

Francisco Berlín (1993, p. 113) afirma que "en sentido estricto y teórico del término, el presidencialismo se manifiesta donde el jefe del Poder Ejecutivo es la figura preponderante en el régimen político, debido a que sus funciones y poderes constituyen el centro del poder. Es tal la centralización del Poder Ejecutivo, que éste dispone de una gran influencia en la elaboración de leyes y toma de decisiones de los congresos y, en muchos casos, en la designación de sus miembros y la de quienes deben presidir el órgano legislativo".

A través de estas concepciones se puede apreciar que mientras en el parlamentarismo el gabinete rinde cuentas directamente al Parlamento, en el presidencialismo esto no sucede, incluso el presidente puede nombrar libremente a sus colaboradores, protegerlos de la crítica y llevar a cabo actos por encima de sus facultades. Al proponerse crear un Ejecutivo estable y poderoso, las constituciones tienen temor a la personalización del poder a un monarca absoluto y, por tanto, introducen mecanismos para limitar ese poder.

En el sistema presidencial existe un ganador único que muchas veces responde a intereses particulares, aumenta la tensión y la polarización, principalmente cuando se trata de ganadores con una mayoría minoritaria, por lo que los partidos políticos perdedores saben que tendrán que esperar un cierto período para volver a ejercer el poder. Bajo este contexto, una vez celebrado el proceso electoral lo importante es resarcir las fracturas de la campaña e incluso pensar en la posibilidad de incorporar a la oposición dentro del gobierno, aunque esta decisión podría perjudicar al gobernante por las diferencias en campaña.

Otra paradoja que puede enfrentar un presidente en una democracia es la conformación de un Congreso opositor y el gobernar como una opción política clara de partido. El primer caso puede dificultar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el desahogo de las iniciativas, que en ocasiones pueden generar importantes crisis de gobernabilidad y parálisis legislativa; en tanto que el gobernar de acuerdo con los principios del partido podría generar un retroceso hacia un régimen autoritario y a la vez crear una gran brecha entre las distintas ideologías que conforman a una sociedad. Aunado a estos aspectos, el presidente comúnmente gobierna en apoyo a la mayoría que lo eligió, ignorando a las minorías opositoras que, en cierta forma, se encuentran deslegitimadas, lo que les resta representación al momento de tomar decisiones.

A pesar de todo esto, una ventaja que presenta el presidencialismo es que el pueblo, y no los políticos, eligen a la persona que los va a gobernar. En caso que existan sólo dos fuerzas, se pueden dar coaliciones con partidos extremistas para acarrear su capital político. “Con un electorado de tendencias centralistas moderadas, es poco posible que cualquiera que haga alianzas o tome posiciones extremistas gane la elección. En una elección de vuelta única, ninguno de los principales candidatos puede ignorar esas fuerzas con las que de otra manera no estaría dispuesto a colaborar. En una de dos vueltas, el uno puede apostar sus propias fuerzas y calcular cuánto pueden contribuir sus alianzas a una coalición ganadora” (Linz, 1999, pp. 54-55).

En el presidencialismo el gobernante no puede ser removido aunque haya perdido la legitimidad de sus correligionarios y ciudadanos, aún cuando exista ingobernabilidad. De tal manera que la única forma de derrocarlo es anticonstitucional, o bien, mediante un golpe de Estado. En caso de renuncia bajo presión pueden existir protestas de los electores que le dieron el voto. Asimismo, en caso de incapacidad física del presidente, ésta se trata de ocultar hasta el final de su período, (lo cual también sucede en el parlamentarismo) pero en caso de muerte, en algunos países se tiene contemplada la figura del vicepresidente, o bien, se puede integrar un gobierno provisional hasta convocar a nuevas elecciones.

En América Latina se han presentado casos recurrentes en los que se han removido a presidentes por encima de la Constitución, tales como Alberto Fujimori y Hugo Chávez con su Congreso, o Abdalá Buccaram en Ecuador y Manuel Zelaya en Honduras. En esos casos, quién decide cuál poder se impone no es el electorado sino el Ejército, lo cual crea una situación de ilegitimidad y crisis

constitucional, mucho más grave que cualquier cambio anticipado de gobierno en un régimen parlamentario.

Cuando el cargo de vicepresidente recae en el segundo lugar de la votación, puede existir el interés de éste de derrocar al presidente; además de que el electorado, cuando la elección se ganó por mayoría absoluta, puede inconformarse por representar intereses ajenos a los suyos.

Con respecto a la continuidad de las políticas, el sistema presidencial presenta un problema, ya que existen políticas a largo plazo que el mismo cambio de régimen impide su realización, por lo que con el fin de concluir los programas de gobierno muchas veces las políticas públicas que se elaboran se encuentran mal diseñadas.

“El presidencialismo es más adecuado en las repúblicas federales, puesto que el presidente puede servir como un símbolo unificador y puede representar a la nación como totalidad de una manera que el Parlamento no puede” (Linz, 1999, pp. 70). Sin embargo, algunos estados como Alemania, Canadá, Australia, Italia, Bélgica, España funcionan como países federales con un parlamento. Austria se encuentra dentro de esta categoría de semipresidencial o semiparlamentaria porque el presidente es elegido directamente. En algunos países latinoamericanos “sería dudoso decir que un sistema presidencial serviría a la integración nacional mejor que un sistema parlamentario” (Linz, 1999, pp. 71); sin embargo, no se toma en cuenta que para lograr esto es indispensable contar con una cultura política y un sistema de partidos maduro, que en muchos de estos casos son causas que impiden la formación de un sistema parlamentario.

Cuadro No. 4
Características de los sistemas parlamentarios y presidenciales

PARLAMENTARISMO	PRESIDENCIALISMO
El jefe de Estado tiene funciones de representación y protocolo (rey). El jefe de Gobierno lleva la administración y gobierno (primer ministro).	El presidente es el jefe de Estado y de Gobierno.
Existe colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.	El Ejecutivo y Legislativo son independientes entre sí.
El presidente es elegido por el Parlamento.	El presidente es elegido por el pueblo.
El gobierno tiene derecho a disolver el parlamento y pedir al Jefe de Estado convoque a nuevas elecciones cuando no se logran acuerdos.	El presidente no puede disolver el Congreso.
Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento.	Ni el presidente ni sus secretarios pueden ser miembros del Congreso.
Gabinete integrado por jefes del partido mayoritario o jefes de los partidos que por coalición forman mayoría parlamentaria.	El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al que ostenta la mayoría en el Congreso.
El gabinete subsiste sólo con la mayoría parlamentaria.	El presidente nombra y remueve libremente a su gabinete.
La administración pública se encuentra supeditada al gabinete, el cual está bajo revisión del parlamento.	La administración pública es llevada a cabo por el gabinete, pero está bajo revisión del presidente.
Si el papel del primer ministro no es considerado aceptable, éste puede ser removido en cualquier momento.	El presidente es electo por un período de tiempo sin posibilidad de remoción.
Los partidos políticos deben negociar a fin de obtener apoyo para un primer ministro o tolerancia para un gobierno minoritario.	El presidente en ocasiones responde a intereses particulares.
La continuidad en las políticas públicas se encuentra garantizada porque se miden día a día.	En ocasiones los programas gubernamentales no responden a los intereses del nuevo gobierno, por lo que los desechan.

Fuente:

- Paniagua Soto, Juan Luis, 1981.
- Theo, Stemmen, 1967.
- Carpizo, Jorge, 1992.
- Linz, Juan (et. al), 1999.

5. Gobernabilidad

Una vez explicado un marco referencial sobre el Estado y sus formas de gobierno, se procederá por mencionar los aspectos que hacen posible contar con Estados gobernables, los cuales mediante la capacidad de respuesta gubernamental generan legitimidad y eficacia en su actuar.

Los primeros análisis sobre la gobernabilidad se presentaron con las corrientes filosóficas del iusnaturalismo y las teorías del contrato social. Por ejemplo, para Thomas Hobbes si se otorga la soberanía al Leviatán es a cambio de que asegure nuestra existencia, en contraposición a su llamado *estado de naturaleza*. John Locke (1976) diría que el Estado debe dirimir mediante el derecho las controversias entre los particulares; debe asegurar los bienes, la integridad física de la

persona y de sus posesiones; por tanto, el fin del gobierno es conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población, para ello el Estado debe gobernar mediante leyes fijas y establecidas, así como establecer jueces rectos e imparciales y utilizar la fuerza para ejecutar las leyes y no para sostener decisiones arbitrarias.

Jean Bodino (1997) la define en el sentido de que el gobierno debe actuar con base en valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de éstos. En este sentido se contrapone a Nicolás Maquiavelo (1996) quien en el siglo XV estableció la separación entre acción política y moral a través de la razón de Estado. El actuar gubernamental tenía la premisa de la propia supervivencia y de lograr un equilibrio entre eficacia y eficiencia. Posteriormente, en el siglo XIX Max Weber no habló directamente sobre el tema; sin embargo, se puede vincular con los dos supuestos principales de su teoría: el concepto de Estado y el de racionalidad burocrática. La gobernabilidad hacia el interior de un Estado, que utiliza la coerción de manera legítima, dentro de un determinado territorio y con un aparato burocrático racional, queda implícitamente garantizada.

Retomando a la filosofía política contemporánea, Norberto Bobbio (1998, pp. 103-109) toma en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para asegurar la estabilidad del poder. A este aspecto de eficacia le suma la credibilidad de la ciudadanía, es decir, afirma que en la medida en que un gobierno sea eficaz la legitimidad ante la población también lo será. Gianfranco Pasquino (1988) también retoma esta forma de concebir la gobernabilidad, toda vez que considera que la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas.

Actualmente, entre las definiciones básicas se encuentran la que sugiere Xavier Arbós y Salvador Giner (1993, p.13): la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo". O bien la de Manuel Alcántara (1995, pp. 38-39), quien conceptualiza a la gobernabilidad como "la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por el

contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y capacidad gubernamental”.

Otros autores han destacado un elemento teleológico del Estado para asegurar la gobernabilidad. “Jellinek lo señala como la unidad de asociación; Smend lo entiende como una tendencia comunitaria y una voluntad de trabajar en común; Heller lo hace consistir en la coordinación de las actividades de los individuos hacia metas comunes, este hecho convierte al Estado en una unidad de acción. Otros autores hacen consistir el elemento teleológico en la realización del bien común: Sánchez Agesta en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana; González Uribe en el bien público temporal; Dabin en la realización de aquellos fines determinados de acuerdo con sus condiciones históricas” (Fernández R., 1982, p. 49). Así, en toda actividad del Estado su fin último será el de cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie.

Estas definiciones procedimentales de la gobernabilidad están estrechamente relacionadas con una forma de gobierno, que es la democracia, pero adquieren mayor relevancia en procesos de cambio político. Mientras los regímenes autoritarios o totalitarios cuentan con mayor control de la gobernabilidad puesto que las variables se encuentran plenamente controladas y no existe espacio para la negociación o acuerdos. En la democracia, al existir mayor libertad en el sistema político, la gobernabilidad puede complicarse debido a diversas cuestiones, por lo que con el propósito de asegurar un grado de gobierno aceptable, el Estado debe entre otras cosas contar estabilidad, la cual se logra en la medida en que un gobierno tenga autoridad; que el régimen político se apegue a las reglas; que la comunidad política asuma su papel como ciudadano y que se encuentren legítimamente representados; que la clase política cumpla con los compromisos logrados a través de la negociación; que se cuente con una situación económica favorable, entre otros factores.

Bajo este tenor, surgen preocupaciones que autores como Alfred Stepan y Juan Linz (1996) señalan como los problemas de gobernabilidad democrática en un proceso de cambio político. Dada la experiencia de estos procesos en América Latina, la consolidación de las instituciones democráticas se puede poner en riesgo bajo la ingobernabilidad, derivada de que actores políticos pierden cotos de poder, las controversias que suscita la correlación de fuerzas entre mayorías y minorías, los espacios de poder de las corporaciones o estamentos de la sociedad y la acción de los cacicazgos locales.

De este modo, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, son factores típicos que han provocado situaciones de ingobernabilidad en los países latinoamericanos durante los últimos años.

De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable. En una democracia consolidada se cuentan con un número considerable de recursos institucionales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayorías y minorías, elecciones periódicas, las posibilidades de alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana hacen de la democracia el espacio institucional idóneo para dirimir pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos. Se trata, entonces, de que gobernabilidad y democracia se influyan provechosamente para propiciar gobiernos democráticos, a la vez que legítimos, eficientes y responsables. Un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

Con base en las consideraciones anteriores se puede presentar una definición de gobernabilidad capaz de integrar los conceptos a los que se hizo referencia. De acuerdo con esto, se entiende por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental de carácter democrático, a través de acuerdos políticos, consensos sociales y desempeños gubernamentales. Esta definición, aun en su brevedad, permite articular los principios de eficacia, eficiencia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad y la relación provechosa entre ésta y la democracia. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político democrático y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Así, en la administración pública de México, el orden político de la nación debe transformarse en un esquema de gobernabilidad democrática. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficaz con vocación de servicio ciudadano. Legitimidad entendida como “la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas sean mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia” (Linz, 1987, p. 38); y eficacia concebida como “la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos concientes” (Linz, 1987, p. 46). No obstante, esta interacción entre eficacia y legitimidad se encuentra en función de diversos factores, como puede ser el interés general, la democracia representativa, y la participación en cuanto a supuestos ideológicos, organizativos y funcionales.

Dentro de la definición se pueden incluir las siguientes categorías que permiten medir el grado o capacidad de gobierno de un Estado:

- *Déficit de gobernabilidad*: designa un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Estos desequilibrios o anomalías pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).
- *Crisis de gobernabilidad*: describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- *Ingobernabilidad*: es un concepto límite que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política (Camou, 1997).

Se entiende así que la gobernabilidad se presenta cuando existe calidad en el desempeño gubernamental considerando las siguientes dimensiones: la capacidad de adoptar oportunamente las decisiones y desafíos que exigen una respuesta gubernamental; la efectividad de esas decisiones (obligación y acatamiento), su aceptación social (conformidad congruencia y armonía con intereses y anhelos de los diferentes grupos); la eficiencia de esas decisiones, y la coherencia de esas decisiones (ausencia de efectos contradictorios) (Flifish, 1991, pp. 113-114).

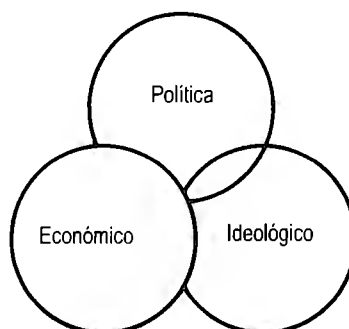
Habiendo mostrado las ideas más aceptadas sobre el término de la gobernabilidad y obtenido un concepto del término, se proseguirá por mencionar las diversas fuerzas que intervienen en los gobiernos para la toma de decisiones públicas, así como la importancia que reviste la participación de la sociedad civil en la elaboración y evaluación de políticas públicas para que el gobierno en turno obtenga un grado aceptable de legitimidad.

ESFERAS DE PODER Y OPINIÓN PÚBLICA

Diversos autores han abordado la tricotomía de poderes que componen una sociedad, a saber: el económico, el político y el ideológico o cultural. Para Weber la fuente de legitimidad del poder económico recaía en quien o quienes poseían los medios de producción, ya que eran ellos los que lograban imponer su voluntad contra los desposeídos, postulados en los cuales Marx basó su teoría.

En cuanto al poder ideológico refiere que se ubica en los poseedores de los conocimientos para incidir en el comportamiento de los individuos y difundir los valores de determinada sociedad. En tanto, al poder político lo define como aquel que puede hacer uso de la fuerza para el logro de sus objetivos (Weber, 1991, p. 43-44), en este caso reside en el Estado quien como ya se explicó tiene el monopolio legítimo de la violencia.

Cuadro No. 5
Esferas de poder según Weber

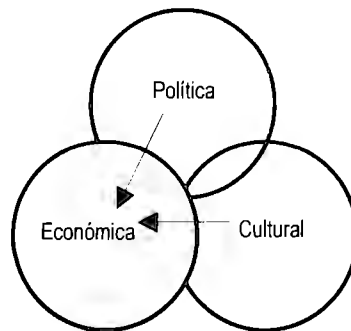


Así, de acuerdo a esta estructura básica se presentará un breve esquema propuesto diversos autores, en torno al poder de influencia y el grado de participación que tienen las distintas esferas en la toma de decisiones, para de esta forma intentar obtener un concepto de opinión pública.

En este sentido, Carlos Marx planteó que el poder económico ocupa la estructura, la base real en donde las otras esferas se deben integrar, partiendo de la premisa que para este autor el Estado es un mal necesario y por tanto debe desaparecer, buscando el autogobierno de la sociedad civil y la dictadura revolucionaria del proletariado. Para Marx la Revolución Francesa trajo consigo la distinción entre esfera pública y esfera civil. El hombre como miembro del Estado político goza de igualdad formal, pero como parte de la sociedad civil sufre la desigualdad material. El sentido de lo

universal en la esfera jurídico-político al que hacía alusión Hegel está en contradicción con el mundo de las particularidades en las relaciones económicas. Por ello lo que propone es diluir la estructura política y cultural en la estructura económica y por tanto la sociedad civil se coloca en el mundo de la producción (Fernández S., 2003, pp. 150-153).

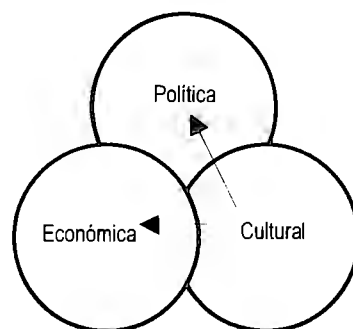
Cuadro No. 6
Dominio de la esfera de poder según Marx



Gramsci, por su parte, resaltó la labor de persuasión que se efectúa en la sociedad civil. La sociedad civil ya no es, como en Marx, el campo en el que tienen lugar las relaciones de producción, sino la esfera en la que se verifica la organización del consenso y donde se generan las relaciones ideológico-culturales. Uno aboga por la importancia de las ideas y otro por la relevancia de las ideas.

De esta forma cuando las ideas provenientes de la sociedad son escuchadas por la esfera política se cuenta con una clase dirigente, en cambio cuando no son escuchadas se vuelve una clase dominante que ejerce el poder a través de los medios de coacción, es decir, su propuesta ideal puede entenderse como una culturización de las demás esferas a través de la sociedad civil y del desarrollo de la eticidad. Este autor confía en la capacidad de la sociedad civil de conquistar la supremacía sobre la sociedad política.

Cuadro No. 7
Dominio de la esfera de poder según Gramsci



El poder de la sociedad civil, también denominado esfera pública, fue asumido como el terreno donde se forma, desde abajo, la opinión pública como fuente legítima de ley. Por tanto, la opinión pública puede definirse como el espacio donde se genera comunicación entre los individuos, los grupos y las asociaciones civiles.

En un esquema puramente democrático y de gobernabilidad es el vínculo que se presenta entre gobernantes y gobernados, en el cual los primeros hacen valer por medio de la opinión pública sus necesidades con el objeto de que éstas sean satisfechas.

El vínculo entre sociedad y gobierno tiene como principal beneficiaria a la legitimidad democrática, toda vez que la sociedad expresa claramente sus opiniones y demandas a través de sus representados -en este caso el parlamento, los partidos y el propio presidente- quienes a su vez toman en consideración sus demandas y las traducen en acciones concretas de gobierno, lo que representa un esquema ideal de gobernabilidad democrática, el cual cierra su ciclo ideal en un ejercicio de supervisión por parte de la sociedad y rendición de cuentas de la autoridad.

Uno de los principales estudiosos de la opinión pública fue sin duda Jürgen Habermas, quien se fijó como propósito descubrir a través de la historia la forma en que se formó el espíritu democrático y en presentar una alternativa para abatir los fantasmas dictatoriales que todavía persisten en algunas partes del mundo. Su teoría tiene como punto de partida el estudio de la esfera pública como el espacio que pudo conquistarse y ampliarse, en contra del absolutismo, para crear y darle forma a la opinión pública.

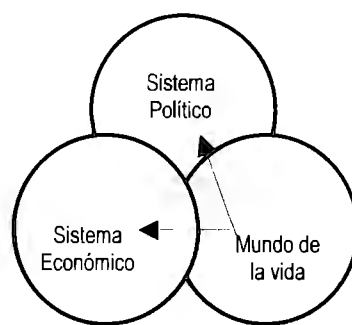
Partiendo de la dicotomía sobre el papel de individuo en una sociedad que actúa sujeto al derecho público pero también celebra actividades de derecho privado, concluye que la esfera pública es “un cuerpo informalmente movilizad o de una opinión discursiva no gubernamental que puede servir como contrapeso al Estado. En efecto, es ese carácter extragubernamental el que le confiere un aura de independencia, autonomía y legitimidad a la opinión pública generada en esa esfera pública (Habermas, 2006, p. 3).

De esta forma, el sistema económico gira alrededor de dinero y el sistema político alrededor del poder, en tanto denomina a la esfera cultural como el mundo de la vida. En el mundo de la vida se lucha por alcanzar la integración comunicativa que es una integración con aspiraciones racionales y

autorreflexivas como sociedad, en tanto en el sistema se mueven factores de tipo económico y político.

En el mundo de la vida se privilegia el lenguaje y la comunicación con el propósito de que a través de las convicciones individuales se logren alcanzar acuerdos y entendimientos colectivos, para de esa forma lograr el tránsito de una comunidad primitiva a una sociedad moderna.

Cuadro No. 8
Dominio de la esfera de poder según Habermas



Es importante destacar que el mundo de la vida no se maneja de forma aislada sino que también depende del sistema, toda vez que los cambios políticos o económicos pueden alterar el funcionamiento del mundo de la vida.

Habermas advierte sobre los peligros en que puede caer la opinión pública cuando ésta no obtiene su fuente de legitimidad en la esfera pública sino en fuerzas mercantiles y políticas que intentan lucrar para obtener beneficios que antepongan sus intereses particulares a los de la colectividad. Este hecho derivaría sin duda en una nueva extrapolación del poder público hacia las esferas políticas y económicas y por consecuencia en la regresión a regímenes que nada tienen que ver con la democracia.

Extiende el concepto medios de comunicación más allá de lo que normalmente abarca este término: prensa, radio y televisión; incluyendo en esa categoría a los medios no lingüísticos como el dinero y el poder. Al salirse de control se comprende que los medios del poder y del dinero pueden invadir el tejido social, afectando la cultura y la comunicación que podría florecer en el espacio del mundo de la vida.

Para abatir lo anterior, considera que el desafío consiste en impulsar medios con la reputación y el compromiso para promover procesos de entendimiento más allá de los intereses mercantiles y de las ambiciones de poder (Fernández S., 2003, p. 228), así como generar mecanismos que permitan detectar la invasión de algunas de las esferas, mismos que deben estar sustentados en ordenamientos jurídicos y en la propia opinión pública.

1. Agenda-Setting

1.1. Origen

Ahora bien, una vez abordado el espacio donde se genera la opinión pública, se continuará por hacer énfasis en los medios de comunicación en el entendido que son una de las formas más importantes en las que se manifiesta esta expresión de la sociedad civil.

Para tal efecto, se recurrirá al estudio de la agenda-setting que estudia la forma en la que los medios ejercen influencia en las audiencias mediante los temas consideradores de mayor relevancia y decide qué cuestiones se manejarán entre la opinión pública. (Díaz, 2004, pp. 1-29). Su origen se remonta a los inicios del siglo XX con autores como Walter Lippmann, Robert Park, Harold Lasswell, Paul Laarfeld, King Merton, Kurt y Gladys Lang y Bernard Cohen entre otros.

La evolución de esta teoría puede clasificarse en tres etapas. La primera de ellas se ubica desde el inicio del siglo XX hasta finales de los años veinte, en donde la idea predominante fue que los medios eran instrumentos de influencia directa, bajo el modelo de estímulo-respuesta.

Entre sus principales exponentes se encuentran Walter Lippmann y Harold Lasswell. El segundo autor dedicó gran parte de su obra sobre comunicación al estudio de la persuasión y el establecimiento de una agenda temática por parte de los medios. Establece que los procesos de comunicación de masas son asimétricos, con un emisor activo que produce un estímulo y una masa pasiva de destinatarios que reacciona ante él (Lasswell, 1985, pp. 50-68). De esta forma se establece una relación causal entre medios y el público, en donde las reacciones de los segundos son efectos de las emisiones de los primeros.

La segunda etapa de la agenda se ubica entre los años cincuenta y los sesenta, postulando que la influencia de los medios es más limitada que la que pueden ejercer otros agentes sociales. Katz y Lazarsfeld (1979) consideran que las relaciones interpersonales dependen de factores como la

exposición de la gente a diversos medios, el contenido de las comunicaciones y su retórica, el potencial persuasivo de cada medio y las actitudes y predisposiciones previas de cada sujeto. Asimismo, consideran que los factores reales de poder desempeñan un papel importante, toda vez que presionan para que ciertos temas sean más propios para publicarse o aparecer de forma destacada en los medios de comunicación.

Una frase que podría sintetizar el espíritu de esta segunda etapa es la enunciada por Bernard Cohen en el sentido de que “la prensa no tiene mucho éxito en decir a la gente qué tiene que pensar pero sí lo tiene en decir a sus lectores sobre qué tienen que pensar” (Cohen, 1963, p.13).

La tercera y última etapa del estudio de la agenda-setting puede contextualizarse a partir de los años sesenta y hasta nuestro días, en donde se destaca el poder que tienen los medios de comunicación en nuestra sociedad y su estudio se centra más en la comunicación de masas que en grupos individuales ante el consumo masivo de medios como la radio y la televisión.

1.2. Funcionamiento

Como se mencionó anteriormente, la agenda-setting puede entenderse como la capacidad de los medios de comunicación para seleccionar y destacar ciertos temas sobre otros, y con ello causar que los asuntos destacados sean percibidos como importantes para el público, (McCombs y Shaw, 1997, p.12) para de esta forma lograr destacar algunos acontecimientos y desechar otros.

La teoría contempla tres tipos de agendas: la de los medios cuya principal variable es la medición de un tema en cualquier medio de comunicación; la del público que mide la importancia que tiene la selección de determinados temas en la audiencia; y la política que centra su interés en las respuestas y propuestas que ofrecen los grupos políticos y las instituciones sociales sobre determinados temas.

- a) Agenda de los medios.- Su medición se lleva a cabo en base a un análisis de contenido por medio de mediciones del tema objeto de estudio. Para ello, se contabiliza el número de artículos publicados, el número de páginas o columnas que ocupan, la ubicación que tienen dentro del medio o el total de minutos que le han sido asignados en un periodo de tiempo.
- b) Agenda pública.- Generalmente se mide por medio de encuestas realizadas a una parte de la población y con los resultados se pretende ponderar la posición que tiene un tema

específico entre la agenda del público. Dearing y Rogers (1996, p. 50) afirman que "la agenda de los medios selecciona la agenda del público", debido probablemente al poder de penetración que tienen entre la población.

- c) Agenda política.- Mide el tipo de acciones que adoptan los gobiernos, parlamentos y las diferentes instituciones sociales que más tarde formarán parte desencadenante de debates, además de incluirse como temas destacados en la agenda de los medios y en la agenda pública. Dearing y Rogers (1996, p.70) igualmente consideran que esta agenda es la llave maestra de todas las agendas ya que es la encargada de generar temas nuevos que influenciarán la agenda de los medios y la del público. Esta agenda sirve para marcar prioridades discursivas de los gobernantes en torno a la discusión de temas específicos.

Cabe destacar que estas tres agendas no funcionan aisladamente, toda vez que se relacionan cuando se ven influenciadas por los diferentes factores que intervienen en el desarrollo comunicativo.

En un régimen democrático, el funcionamiento de la agenda-setting podría entenderse como un proceso vertical en el que los medios de comunicación fungen como interlocutores entre el gobernante y el gobernado.

OPINIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Retomando a Philip Meyer respecto al control de los mensajes que fijan la agenda política nacional y la importancia de la calidad en la comunicación para una democracia, a continuación se hará un breve recorrido por la historia de México en cuanto a su transición a la democracia y el papel que han jugado los medios de comunicación en nuestro país. Todo ello con el propósito de intentar fijar un diagnóstico sobre el estado en el que se encuentra la democracia en México y determinar los factores que han influido en su avance, estancamiento o retroceso.

Como resultado de la Revolución Mexicana, en vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales la que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental. Este estilo de gobierno encontró sus razones en la ideología nacional, la justicia social y el desarrollo del país, cuyos resultados fueron un gobierno autoritario y deficitario. "Hace cien años México asistía no sólo al nacimiento del periodismo industrial, sino también al incubamiento del modelo de subordinación de la prensa, un modelo consolidado en las primeras décadas de los gobiernos posteriores a la Revolución de 1910-1917, y que, a pesar de todos los cambios que podamos argumentar, sobrevive con algunos de sus rasgos esenciales, cien años después, como uno de los más dramáticos rezagos del proceso de modernización mexicana al arribar al nuevo siglo" (Carreño, 2000, pp. 145-166).

La relación que ha imperado en México entre prensa y gobierno es peculiar. En el siglo XIX la prensa fue instrumento de combate. En los periódicos y revistas se construía la doctrina liberal o conservadora; también se era vehemente en los acuerdos y desacuerdos con el poder político.

Así, entre 1911 y 1930 se vivió el auge de la prensa partidista. No existieron zonas neutrales ni objetividad que pospusiera la promoción de estas causas. El propósito no era realmente hacer periodismo, sino crear historia. Durante esa época Venustiano Carranza, Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles compartieron su rechazo a la libertad de expresión.

Entre 1936 y 1970 se dio un proceso de institucionalización en los medios de comunicación por parte del gobierno, que fue el generador de la desconfianza de la ciudadanía a lo que publicaban los medios, dado que existía la percepción de que la información era manipulada por las autoridades.

Ejemplos de lo anterior fueron represiones que fueron ignoradas por los medios, tales como la matanza de trabajadores frente a la residencia de Avila Camacho en 1941, otra matanza durante el mitin en León de la Unión Nacional Sinarquista para protestar el fraude electoral en 1946, la disolución de un evento del Partido Comunista frente a la Alameda en 1952, la represión al movimiento obrero en 1959, los movimientos estudiantiles entre 1968 y 1971, la guerra sucia entre 1970 y 1976, los abusos policiacos entre 1976 y 1982.

Otro caso de acoso a periodistas lo narra el historiador Enrique Krauze (2009, p. 104) durante el gobierno del Presidente Miguel Alemán, cuando un periodista de nombre Miguel Palacios Macedo publicó una serie de artículos críticos sobre la política inflacionaria del Régimen en *El Universal*, el director del diario recibió una atenta llamada de Alemán para invitar al colaborador a no seguir colaborando.

Por un lado se permitía la disidencia, mientras ésta estuviera limitada, pero realmente existía un culto a la personalidad: Manuel Ávila Camacho era llamado "El Presidente Caballero"; Miguel Alemán Valdés, "El Primer Obrero de la Patria"; Adolfo Ruiz Cortines "No siembro para mí, siembro para México"; Adolfo López Mateos "El Primer Orador de la Patria"; Gustavo Díaz Ordaz "El Siervo de la Nación" (Krauze, 2009).

Los medios de comunicación masiva al hacer mancuerna con el poder público y el poder económico monopolizaron el espacio público de intercomunicación e intercambio. Prueba de ello fue la declaración de Jacobo Zabludovsky en relación al papel del gobierno y los medios de comunicación, dada a conocer durante la última emisión del noticiero 24 Horas: *no emiten órdenes. Dan consejos, sugerencias, requerimientos... Tenemos que observar esas demandas en un grado considerable.* Alvaro Delgado señaló lo siguiente en torno a este personaje: *hizo de sus entrevistas con los presidentes y funcionarios conversaciones para el lucimiento* (Delgado, 1998, p. 9).

Sin duda todas estas situaciones de complicidad entre medios y gobierno generaron en la ciudadanía sentimientos de incredulidad, insatisfacción y desconfianza, la cual con el paso del tiempo dejó de creer en las versiones que el gobierno daba sobre los asuntos públicos.

1. La Transición en México

Este hartazgo de la ciudadanía no fue exclusivo en México, sino que se presentó igualmente en diversos conos del continente y de otros países. Durante la década de los 70 del siglo pasado, en países como Brasil, Chile, Nicaragua, Argentina existían regímenes militares. En los 80, naciones como Etiopía, Filipinas, Corea del Sur, Argentina con la guerra de las Malvinas, Brasil cuando el régimen de coroneles desaparece, Nicaragua, Perú, entre otros, se comenzó a hablar de apertura democrática y liberalización política (Alcántara, 1992, pp. 9-42).

Diversos teóricos norteamericanos concluyeron que para que una transición democrática existiera se necesitaba antes que nada contar cultura política, desarrollo económico e identidad nacional. Sin embargo, el caso de Filipinas no cubrió estos requisitos, por lo que se dieron a la tarea de estudiar los procesos de democratización y concluyeron que se llevan a cabo por etapas. Pueden existir diversos tipos de transiciones que crearán distintos regímenes.

Dankwart Rustow (1992, pp. 151-178) puntualizó que la unidad nacional es una condición previa para que se geste una transición democrática. Adicionalmente, comentó que debe existir una lucha política prolongada y no concluyente, la cual puede iniciarse por una elite o grupo social que se encuentra deprimida y tiene el deseo de liberarse de esa represión. Una vez lograda la unidad nacional y estando inmersos en una lucha política, se presenta una decisión deliberada para aceptar la existencia de la diversidad y de la unidad, para así institucionalizar algunos aspectos cruciales del sistema político, o bien, lo que algunos autores llaman pacto, en el que se da una adopción consiente de las reglas democráticas. Finalmente, se presenta una fase de habitación en la que la ciudadanía y los políticos hacen más tolerante el juego democrático y existe la costumbre de disentir y conciliar preocupaciones de la vida política nacional.

A la definición de democracia se le agregó el control civil de puestos militares y se comenzó a hablar de otros elementos: la sociedad tiene la capacidad de reaccionar ante políticas a través de mecanismos, el Gobierno es responsable ante la sociedad y la sociedad puede pedirle cuentas al gobierno, por lo que debe estar sujeto a revisión.³

Derivado de estas concepciones, es posible proponer y deducir diversas fases que hacen posible el tránsito hacia un sistema democrático.

³ Para un análisis más exhaustivo sobre este tema véase: **Cambio XXI, Fundación Mexicana.** (1993), *Las Transiciones a la Democracia*, Porrúa, México; o bien, **Linz, Juan.** (1990) *Transiciones a la Democracia*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas núm. 51, pp. 9-33.

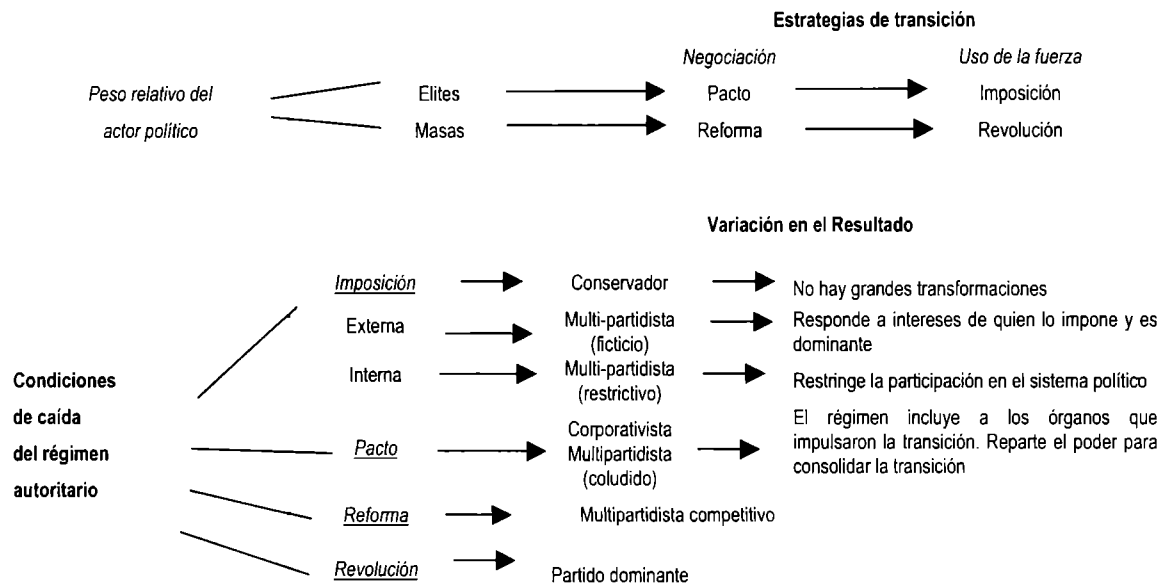
1. *Transición*.- En esta etapa se presenta incertidumbre sobre lo que puede suceder al término del proceso de elección.
2. *Consolidación*.- Las reglas de competencia entre los candidatos son aceptadas por todos, principalmente por los partidos políticos.
3. *Estabilización*.- El nivel se equilibra, es decir, si se puede resistir la primera elección democrática es posible que se pueda hablar de transición.
4. *Permanencia*.- A lo largo de varios períodos se hacen regir las reglas pactadas.

Dependiendo la estrategia que se siga y del peso relativo del actor, pueden surgir distintas transiciones. Además, dependiendo del tipo de transición, el régimen que de ella emane puede ser diferente (Alcántara, 1995, pp. 209-237).

Si la transición se realiza desde las elites y se hace por medio de la negociación, el resultado será un pacto fundacional o parcial; el fundacional implica una nueva construcción del sistema político, el parcial se realiza para asegurar ciertas concesiones por parte de los actores políticos. Pero si se lleva a cabo por medio del uso de la fuerza es probable que surja un régimen impositivo.

Si la transición se realiza por movimientos de masas, el resultado mediante una negociación puede ser una reforma, y mediante el uso de la fuerza es una revolución.

Cuadro No. 9
Resultados de la transición



Fuente:

- Alcántara, 1995.
- Linz, 1990.
- Colomer, 1991, pp. 1283-1302.
- Huntington, 1994.

Mediante este esquema se puede apreciar el tipo de transición y el régimen que resulta de ellas. Por ejemplo, si la transición se realiza desde las elites a través de una negociación, el resultado será un pacto; en cambio si se lleva a cabo mediante las masas por medio del uso de la fuerza, el resultado será una revolución. Si la transición se hace mediante una revolución, puede surgir un partido dominante que seguramente será el que logró cambiar al régimen.

En la realidad estos cambios se han presentado en distintos países. En Chile se tuvo que realizar un referéndum especial, instaurar un Comité de Elecciones Libres y crear la figura de los senadores vitalicios para compensar a la junta militar si es que ésta iba a dejar el poder (Valenzuela, 1989). La votación con participación de la población de color en Sudáfrica tuvo que ser apoyada y auspiciada por el exterior y sus efectos provocaron un derrumbe inmediato en ese orden.

Otro caso que demuestra una transición pacífica es España. Tras la muerte de Franco en 1975, los primeros acuerdos fueron entre los varios componentes de la oposición, donde había socialistas,

democratacristianos, socialdemócratas y liberales. La llamada Plataforma de Organizaciones Democráticas fue un paso importante en la creación de la atmósfera de negociación con el gobierno de Adolfo Suárez, el heredero de Franco. Luego, tras las primeras elecciones libres, las del 15 de junio de 1977, tuvo lugar el *Pacto de la Moncloa*, de octubre de ese año, en virtud del cual y tomando en cuenta el mal estado de la economía, la oposición aceptó un límite al aumento salarial del 20 por ciento, un aumento de impuestos, restricciones al crédito y una disminución del gasto público. La contrapartida fueron las promesas del gobierno de una reforma estructural a la economía, reorganización de la policía, mayor libertad para asambleas y manifestaciones e incluso la legalización de la venta de anticonceptivos. Sin embargo, lo más importante del pacto español fue la sustitución de la política de la confrontación por la política del compromiso y del programa común. Acto seguido vino la verdadera reforma del Estado: la Constitución de 1978, que instituyó la monarquía constitucional: un compromiso entre los republicanos, los conservadores y el Ejército (Tezanos, 1989).

El caso de México resulta igualmente ilustrativo. Entre 1976 y 1977 se presentó el primer proceso de autocorrección gubernamental: la reforma política y administrativa de José López Portillo, el cual tuvo pocos resultados dado que al final del gobierno de Luis Echeverría existía un aparato de gobierno muy disperso, misceláneo, asentado prácticamente en todos los sectores de la economía, sin un ordenamiento de prioridades y sin vínculos funcionales estables entre las muchas y variadas agencias gubernamentales.

En 1982 se presentó una reforma administrativa y gubernamental de mayor fondo. La idea de la planeación democrática pretendió recobrar el carácter público y pactado de la acción del gobierno con el fin de que la sociedad pudiera saber la forma en que se iba a gobernar; sin embargo, existió una restricción hacia las clases débiles, permitiendo solamente a los sectores estratégicos y prioritarios su participación en este ejercicio. En 1985 se dio paso a lo que De La Madrid llamó el adelgazamiento del Estado, que en otros países se llamaba redimensionamiento, término usado para designar la necesidad de recortar la desmesurada intervención estatal por su patología e improductividad.

La cuestión de fondo era el autoritarismo sin controles: un poder central sin el contrapeso de los gobiernos locales, dominado muchas veces por caciques, un Poder Ejecutivo que controlaba el Legislativo y del Judicial, un partido dominante sin la presión de la competencia abierta. Las

organizaciones obreras y campesinas, así como también las cámaras empresariales, entroncaban en un partido hegemónico que, a su vez, era el interlocutor preferencial del gobierno (Aguilar, 1992, pp. 131-147).

Apoyado y legitimado por la maquinaria electoral del PRI, el Presidente regía de manera directa – además de su propio ámbito burocrático-ejecutivo y el de la ciudad de México (nombraba al regente como miembro de su gabinete- la vida de los grandes poderes subordinados. Éstos eran de tres tipos: formales, corporados y reales. Los poderes formales eran el legislativo, el judicial, los gobiernos estatales y municipales. Los poderes corporados estaban en su mayoría dentro del PRI, en sus sectores obrero, campesino y popular. Los poderes reales tenían armas y gente armada: los caciques y el ejército (Krauze, 2009, p. 120)

Estos poderes subordinados, acostumbrados a arrancar prestaciones y servicios del gobierno a cambio de contener el conflicto, comenzaron a perder fuerza apenas el gobierno no disponía de recursos para repartir y obligaba a buscar otras alternativas más racionales de planteamientos y solución de los problemas sociales. Resultado de todo esto, aparecieron fracturas en la élite política, se separaron grupos de aliados, se escindieron las organizaciones, aumentó la votación de los partidos de oposición al gobierno, y muy promisoriamente, se extendió la pluralidad y autonomía política.

Lo que empezó como un forzado saneamiento de las finanzas públicas terminó como pluralismo político, transición democrática, autonomía de la sociedad civil. El paso del Estado-Nación al Estado de Derecho: transición de la Dominación territorial a la dominación legal (Weber). En este panorama el estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte la ciencia política y la administración públicas mexicanas. Su arribo coincidió con el proceso de sustitución del modelo de Estado interventor que había prevalecido en México desde los años 30, por un modelo de Estado comprometido con el libre mercado, que a la postre ha generado un movimiento crítico desde la sociedad civil que asumió el papel que le corresponde e influyó en la generación de opinión pública.

Fue así que se cuestionó entre la ciudadanía la elección presidencial de 1988, en la cual queda la percepción de un fraude electoral operado desde la Secretaría de Gobernación en su otrora papel de organizadora de las elecciones; el reconocimiento del triunfo de la primera gubernatura para un partido de oposición en el estado de Baja California en 1989; una reforma electoral en 1996 que creó al Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo para organizar las elecciones; una

apertura en el Poder Legislativo en 1997 que eliminó las mayorías absolutas de un partido político y consecuentemente obligó al Ejecutivo Federal a generar nuevos mecanismos para el logro de consenso y formación de mayorías parlamentarias; y una anhelada alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

Si bien este tipo de situaciones sentaron las bases para pensar en el establecimiento de un régimen democrático con las características que se abordaron en un capítulo anterior -conjunto de reglas y procedimientos para tomar las decisiones; libertad de opinión, de expresión, de libre asociación, de reunión; elecciones libres, imparciales y frecuentes; mecanismos de control; transparencia en la rendición de cuentas; ciudadanía inclusiva; derecho a la información- es preciso señalar que algunos de estos fundamentos no se han cumplido a cabalidad.

Por ejemplo en cuestión electoral aún persisten resistencias -principalmente a nivel local- para que los procesos locales se lleven a cabo de manera imparcial, independiente, con la certeza, legalidad y objetividad que rigen los principios en esta materia. Algunos gobernadores se han vuelto verdaderos caciques y jefes de campaña, quienes con tal de conservar sus cotos de poder y privilegios emplean la estructura gubernamental para cooptar el voto que favorezca a los candidatos de oposición, condicionan apoyos de programas sociales, utilizan recursos públicos para privilegiar a sus candidatos y en algunos casos mantienen el control de los medios de comunicación y de las autoridades electorales locales.

La transparencia y rendición de cuentas también ha sido un aspecto que genera resistencias por parte de las autoridades. Si bien existe una ley federal que regula todo un procedimiento para que cualquier ciudadano obtenga información del gobierno, persisten actitudes que bajo el argumento de ser información reservada y confidencial impiden el acceso a esta información. Aunado ello, a nivel local igualmente existe mucha opacidad y aversión para implementar leyes de esta naturaleza.

En materia de opinión pública, los medios de comunicación han representado en ocasiones un obstáculo para consolidar la democracia, ya que su libertad e imparcialidad quedan en entredicho, lo que pone en duda la veracidad en la información que emiten y vulnera principios de libertad de opinión y expresión.

Durante el gobierno de la alternancia la inequidad de los medios de comunicación continuó y en campañas electorales se hizo más evidente. En una transmisión del 28 de junio de 2006 la telenovela *la Fea Más Bella* transmitió entre los actores la frase *"Hay que votar por el presidente del*

empleo”, en clara alusión a quien en ese momento representaba ese slogan que era el candidato del partido del Presidente en turno. Los partidos políticos gastaron centenares de millones de pesos en la contratación de 251 horas de propaganda política en la televisión y la radio de todo el país. Los medios, a su vez, se ocuparon de esas campañas y de sus candidatos presidenciales en más de 6 mil 200 horas en sus noticieros y programas de discusión. Los ciudadanos se enteraron qué decían de sí mismos pero, sobre todo, de las acusaciones que propinaban a sus adversarios los candidatos principales (Trejo, 2006).

De esta manera, se puede afirmar que en ese periodo de gobierno se utilizó la comunicación social para lograr tres objetivos: emplear los canales de información masivos como una forma de acrecentar la popularidad y aceptación del Presidente de la República; utilizar a los medios para la autopromoción y el culto a la personalidad de los servidores públicos con fines de proselitismo electoral; y aprovechar a los medios de difusión colectivos para descalificar a otras instituciones del Estado, como el Congreso y algunos partidos políticos. En las elecciones presidenciales del 2006 se gestó una elección mediática que utilizó unilateralmente la infraestructura comunicativa del gobierno para respaldar a su candidato electoral (Estenou, s.f.), la cual se implementó también a través de las diversas cámaras empresariales.

Derivado de lo anterior, después de las elecciones de 2006 uno de los grandes retos del presidente electo fue precisamente buscar la legitimidad para poder articular sus propuestas de campaña en acciones de gobierno, tomando en consideración de obtuvo la victoria por una diferencia mínima entre el electorado, lo que le restó legitimidad entre la ciudadanía, aunado al hecho de que derivado de este estrecho margen el candidato opositor se dedicó a descalificar la elección, a las instituciones electorales y argumentó que se había presentado una elección de Estado.

Un primer paso para enfrentar esa situación fue buscar alianzas políticas –en este caso con el PRI y un sector moderado de la oposición- que permitieran obtener el reconocimiento al gobierno y posteriormente lograr pactos para impulsar la agenda de gobierno. Sobre este tema vale la pena citar a Bobbio, quien toma en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para asegurar la estabilidad del poder. Al aspecto de eficacia le suma la credibilidad de la ciudadanía, es decir, afirma que en la medida en que un gobierno sea eficaz la legitimidad ante la población también lo será (Bobbio, 1998, pp. 103-109).

Bajo estas premisas, en materia de comunicación social el gobierno actual tuvo como primer reto obtener credibilidad ante la ciudadanía, pero además ha tenido que ejercer las labores propias de un Ejecutivo, que se traducen en negociar con la oposición, tomar en consideración las necesidades de la sociedad civil y con base en ello intentar sacar una agenda común para el país.

2. Los Retos del Caso Mexicano

Con base en lo expuesto en este apartado, es posible deducir que en México tuvimos un Estado desarrollador, que no podía ser más que dirigista frente a la atrasada economía nacional, pero que en los años setenta terminó en estancamiento económico y en funestas crisis fiscales que destruyeron capitales, patrimonios, activos y recursos humanos calificados. Vivimos por décadas en el marco de un sistema político compacto, estructurado verticalmente, socialmente pacificador y estabilizador, pero que a fines de los años sesenta inició su decadencia con represión de disidencias, estrangulación del pluralismo político y manipulación electoral.

Asistimos en los años ochenta a un intento público de renovación de la economía, centrada en la competitividad e innovación de los mercados, pero que abortó casi enseguida por la paradoja de que la libertad de los mercados era producto de la decisión discrecional del poder político y nuestras sorprendentes manías estatistas. El intento terminó además en otra funesta crisis fiscal que derrumbó la economía nacional entre 1994 y 1995.

Lo más desolador ha sido el hecho de que hemos vivido una transición democrática, cuyas elecciones han sido en mucho una selección adversa de dirigentes, pues buen número de los gobernantes elegidos han actuado en sentido contrario a las expectativas ciudadanas y han mostrado no poseer la inteligencia política para idear alianzas que hagan posibles las reformas que la democracia requiere para acreditar que es una forma de dirección de sociedad y no sólo de administración rutinaria de servicios públicos (Aguilar, 2010).

A este respecto, vale la pena ligar lo postulado por Bobbio (2002) en relación a los ideales de la democracia y la democracia real. En cuanto a la distribución del poder considera que el modelo de democracia ideal es una sociedad centrípeta, pero en la realidad es una sociedad centrífuga que no tiene un centro de poder sino muchos; por tanto no son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política. En relación a la representación del poder, señala que al existir una sociedad pluralista con diversos centros de poder, la representación política se convierte en una

típica expresión de la representación de intereses que conlleva a una persistencia de élites u oligarquías y, por ende, a una falta de espacios para la sociedad, es decir, no se ha transitado de la democracia política a la social y este fenómeno genera apatía política y abstencionismo en procesos electorales.

Esta falta de espacios de participación y dictonomía que existe entre la clase gobernante y la sociedad civil genera gran preocupación en la continuidad del régimen, toda vez que en una democracia representativa esta brecha no debería existir y los representantes populares debieran mantener informados y responder necesariamente a los intereses de sus votantes. Al respecto, vale la pena mencionar el trabajo de Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto. Esa clase a la que Mosca dedicó gran parte de su obra es la *minoría política* que en cualquier tipo de sociedad, estructura y época, controla realmente el poder en beneficio propio -aunque no exclusivo-. La existencia de esa minoría presupone su contraparte: una mayoría gobernada y obediente, con poca o ninguna capacidad de defender sus legítimos intereses (Mosca, 1984, pp. 106-131). Desde esta perspectiva, la concepción del proceso político y social gira en torno a dos clases, y cualquier forma de gobierno -incluido el democrático- resulta no ser más que una fachada más o menos elaborada tras la que siempre se oculta una oligarquía.

Para Mosca, la dinámica de la historia se explica no tanto por la lucha entre la minoría dirigente y la mayoría dirigida, sino por el conflicto entre la tendencia de los elementos dominantes a monopolizar el poder y transmitirlo a sus herederos y la tendencia a la dislocación de los viejos arreglos por la constante emergencia de nuevas fuentes de riqueza, de formas económicas, de conocimientos o, incluso, de religiones. En este campo, Pareto fue más específico: la decadencia de las viejas élites alienta el surgimiento de nuevos elementos que finalmente las desplazan en un proceso que se conoce como la *circulación de las élites* (Pareto, 1980, pp. 241-332).

A manera de concluir el análisis de este apartado, es posible deducir que la negociación que surgió entre las élites que pactaron la transición a la democracia en nuestro país no necesariamente desenvocó en una transformación institucional de manera instantánea. Contrariamente, los cambios en el sistema político que hasta el momento se presentan han sido lentos y en ocasiones han generado desencanto y desesperanza entre la ciudadanía, derivado de esta parsimonia y falta de acuerdos entre las fuerzas políticas.

Para evitar lo anterior, el suscrito considera oportuno tomar en consideración la teoría del incrementalismo propuesta por Charles Lindblom (2000, pp. 227-254), cuyo propósito es arreglar problemas con pasos pequeños. La premisa para que este método funcione radica en desechar lo que no sirvió y aprender de los errores. Los cambios se introducen en pequeños incrementos por procesos aparentemente desconectados, los cuales parecen hacerse para alejarse de males presentes, antes que para avanzar hacia objetivos definidos. No obstante, la selección de objetivos y el análisis de la acción necesaria se encuentran entrelazados íntimamente, por lo que medios y fines se ajustan en forma recíproca y los objetivos se reconcilian con las políticas, así como éstas con aquellos. La elección se simplifica al considerar cambios en el margen y al evaluar pocas opciones y unos cuantos resultados de cada una de éstas. Así, una sucesión de cambios cada vez mayores reduce el riesgo de cometer errores graves. Las políticas no se hacen de una vez y para siempre, sino que se elaboran y se rehacen interminablemente.

Así pues, la esperanza radica en que gobiernen políticos que sean más estadistas y asuman los costos de soluciones de raíz, con capacidad de construir los entendimientos mínimos para hacer que la democracia mexicana consolide sus instituciones y lleve a cabo las reformas sociales que se necesitan para ser viables como país en las próximas décadas; sabedores de la representatividad, reconocimiento y ascendencia que tienen en sus partidos y numerosas organizaciones sociales.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo diversos autores advirtieron la amenaza que puede representar el hecho de que exista una brecha entre gobernantes y gobernados, así como de que los intereses de la colectividad sean desplazados por intereses económicos y políticos que mediante el antifaz de un discurso democrático impongan el bienestar personal al colectivo. Linz con el fantasma del totalitarismo democrático, Habermas con la publicidad manipulada o Javier del Rey al abordar el tema de la calidad de la comunicación hicieron patente el peligro de que se generen regresiones de sistema democráticos a autoritarios o pero aún totalitarios. En este tenor, los medios de comunicación adquieren un papel fundamental para evitar este tipo de regresiones, dado que su campo de acción se ubica precisamente en estas dos esferas.

Si bien anteriormente México los medios de comunicación respondían a los intereses del gobierno, con la alternancia en la Presidencia de la República y con el discurso democrático se rompieron muchos de estos vínculos, lo que ocasionó que esa influencia que tenía el gobierno se trasladara al ámbito empresarial y los dueños de los propios medios adquirieron una influencia enorme en la generación de opinión publicada, que no pública.

Por ello, uno de los grandes retos de la democracia mexicana radica fundamentalmente en continuar impulsando una verdadera imparcialidad, responsabilidad y compromiso de los medios de comunicación, quienes tienen la obligación de ser concientes y sabedores de su función de informar con veracidad e independencia de actores gubernamentales y empresariales.

A ello se suma el papel activo que debe desempeñar la sociedad civil. Las asociaciones económicas, culturales, informativas, educaciones, temáticas, cívicas, entre otras, son el espacio institucional idóneo para expresar, generar ideología y evaluar tanto a la esfera política como a la económica. Lo que se busca es simplemente el respeto de los campos de acción de cada una de ellas a través del apego irrestricto a las normas, a las instituciones del Estado y a la denuncia pública a la que están obligados todos los actores de las sociedad cuando exista invasión de competencias.

Sobre el aspecto institucional, vale la pena valorar si las instituciones con las que actualmente cuenta el Estado mexicano son las idóneas para la existencia de un régimen democrático. El entramado institucional con el que opera el gobierno se creó en una época en la que se buscaba

precisamente control, aglutinamiento de caudillos y cambio pacífico de poderes, lo que engendró un sistema en el que se adolecían de libertades, igualdades, reglas claras y confiables de participación política. En este contexto, si bien se han llevado a cabo reformas importantes y la sociedad civil ha emergido para hacer valer su papel, aún persisten resistencias de algunos actores políticos para generar cambios que realmente permitan inyectarle dinamismo a nuestra democracia, los cuales se hacen más evidentes en las entidades federativas.

Para contener y encauzar la pluralidad que se produce en la democracia, es necesario contar con un sólido marco institucional, capaz de resistir la fricción producida por el choque de los intereses, pues la energía que genera la dinámica democrática es tal que, sin las instituciones adecuadas, fácilmente puede degenerar en parálisis o en conflictos de clase incontrolables.

De esta forma, vale la pena cuestionar la viabilidad de llevar a cabo reformas como la adopción de un régimen semiparlamentario o de coaliciones para gobernar. Desde el año de 1997 cuando se abolieron las mayorías absolutas en el Congreso, la generación de acuerdos ha sido un reto de los gobiernos en turno y los resultados hasta el momento se pueden calificar como endeble.

La propia participación ciudadana y difusión de lo que sucede en las esferas de poder generan opinión pública -indispensable para una democracia- e imprimen optimismo al hecho de que el otorgar mayores facultades al Ejecutivo es solamente para brindar libertad de acción en sus propuestas de gobierno y señalar responsables; y no como pudiera pensarse en regresar a un sistema autoritario.

De la misma forma, es importante discutir la pertinencia de fortalecer el sistema de partidos, los cuales debieran ser más transparentes en sus finanzas y manejo de recursos, así como demostrar mayor coherencia en su ideología para lograr gobiernos verdaderamente representativos. En la actualidad ese pragmatismo político que demuestran algunos partidos –en ocasiones escondido bajo un discurso de alianzas ciudadanas- confunde y decepciona a la militancia sobre los objetivos reales que persigue, y más grave aún llegan a constituir gobiernos sin tendencias claras ni directrices definidas para lograr una agenda común de gobierno.

Por otro lado, es primordial terminar con los corporativismos que todavía persisten, analizar la viabilidad de permitir candidaturas independientes, reelección de cargos públicos, instauración del referéndum, plebiscito y otras figuras que permiten mayor participación ciudadana. La historia nos ha enseñado que ni el Estado interventor ni el neoliberalismo fueron fórmulas que verdaderamente han

funcionado en los países. En México la estatización de la sociedad civil se hizo muy patente cuando el gobierno y el partido en el poder corporativizaron organizaciones que originalmente tendrían que estar fuera de las esferas de poder político. Lo que realmente requiere el país es crear un sistema donde exista mayor convergencia, justicia social, democracia y en donde el respeto a los derechos fundamentales sea una premisa básica.

BIBLIOGRAFÍA

- **Aguilar Villanueva, Luis F.** (1992), *Gestión Gubernamental y Reforma del Estado*, Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Primera Edición, México.
- **Aguilar Villanueva, Luis F.** (2010), *El Estado Fragmentado*, Reforma, Editorial..
- **Arbós, Xavier y Salvador Giner.** (1993), *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- **Alcántara Saez, Manuel.** (1992), *Las Transiciones a la Democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 11.
- **Alcántara Saez, Manuel.** (1995), *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, FCE, México.
- **Berlín Valenzuela, Francisco.** (1994), *Derecho Parlamentario*, FCE, México.
- **Bobbio, Norberto.** (1994), *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, FCE, México.
- **Bobbio, Norberto.** (1998), *Liberalismo y Democracia*, FCE, Quinta Reimpresión, México.
- **Bobbio, Norberto.** (2002), *El futuro de la Democracia*, FCE, México.
- **Bodino, Jean.** (1997), *Los Seis Libros de la República*, Madrid, Tecnos.
- **Burdeau, Georges.** (1981), *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editora Nacional, Madrid.
- **Camou, Antonio.** (1997), *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 6, IFE, México.
- **Carpizo, Jorge.** (1992), *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXII, Quinta Edición, México.
- **Carreño Carlón, José.** (2000), *Cien años de subordinación entre prensa y poder en el siglo XX*, Universidad Iberoamericana, México.
- **Cohen, Bernard.** (1963), *The press and foreign policy*, Princeton University Press, NJ.
- **Colomer, Joseph.** (1991) *Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way*", American Political Science Review, núm. 85.
- **Covián Andrade, Miguel Ángel.** (2000), *Teoría Constitucional*, El Pliego, Segunda Edición, México.
- **Dahl, Robert.** (2002), *La Poliarquía*, Tecnos, Segunda Edición, Madrid.
- **Dearing J. y Rogers E.** (1996), *Communication Concepts 6: Agenda-setting*, Thousand Oaks, CA.
- **Delgadillo Gutiérrez, Humberto.** (1999), *Introducción al Derecho Administrativo*, Limusa, México.

- **Delgado, Alvaro.** (25 de enero de 1998) *Vocero de los gobiernos en turno, Zabludovsky sirvió casi tres décadas a los intereses de un sistema en declive.* Revista Proceso. México, No. 1108.
- **Diamond, Larry Jay.** (2000), *Developing Democracies: Towards Consolidations*, The Johns Hopkins University Press, New Jersey.
- **Díaz Rodríguez, Raquel.** (2004), *Teoría de la Agenda Setting*, Observatorio Europeo de Tendencias Sociales, AF Alaminos, España.
- **Duverger, Maurice.** (1992), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Segunda Reimpresión, Barcelona.
- **Easton, David.** (1983), *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Segunda Edición, Buenos Aires.
- **Engels, Federico.** (1977), *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Editores Unidos Mexicanos, México.
- **Estenou Madrid, Javier.** (S.F.), *Espacio Público, Medios de Información y Transición Presidencial en el 2006*, en www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n55/jesteinou.pdf
- **Fernández Ruiz, Jorge.** (1982), *El Estado Empresario*, UNAM, México.
- **Fernández Santillán, José.** (2003), *El despertar de la sociedad civil*, Océano.
- **Flifish, Ángel.** (1991), *Gobernabilidad y democracia*", Revista Mexicana de Sociología, año LII, num. 1, México.
- **G. W. F. Hegel.** (1993), *Fundamentos de la filosofía del derecho*, Prodhufi, Madrid.
- **Gramsci, Antonio.** (1981), *Cuadernos de la Cárcel*, Era, México.
- **Habermas, Jürgen.** (2006), *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Novena Edición, España.
- **Heller, Herman.** (1963), *Teoría del Estado*, FCE, México.
- **Hobbes, Tomás.** (1966), *Leviatán*, Antología: del C. Leviatán. Estudio preliminar y selección de textos por Enrique Tierno Galván, Tecnos, Madrid.
- **Huerta Ochoa, Carla.** (1998), *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, UNAM, México.
- **Huntington, Samuel.** (1994) *La Tercera Ola: la Democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, Barcelona.
- **Jellinek, Jorge.** (1954), *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires.
- **Jiménez de Parga, Manuel.** (1990), *Los Regímenes Políticos Contemporáneos. Las Grandes Democracias con Tradición Democrática*, Tecnos, Sexta Edición, Madrid.
- **Katz y Lazarfeld.** (1979), *La influencia personal*, Hispano Europa, Barcelona.
- **Kelsen, Hans.** (1976), *La Teoría Pura del Derecho*, Editora Nacional, México.

- **Klein, Dario.** (S.F), *El Papel del periodismo de investigación en la sociedad democrática*, en http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n22/22_dklein.html.
- **Krauze, Enrique.** (2009), *La Presidencia Imperial*, Tusquets, México.
- **Lasswell, Harold.** (1985), *Estructura y función de la comunicación en la sociedad*; en Sociología de la Comunicación de Masas. Estructura, funciones y efectos, volumen II, Gustavo Gili, Barcelona.
- **Lapierre, Jean William.** (1976), *El Análisis de los Sistemas Políticos*, Península, Barcelona.
- **Lindblom, Charles.** (2000) *Todavía Tratando de Salir del Paso*; en **Aguilar Villanueva, Luis F.** *La Hechura de las Políticas*, Porrúa, Tercera Edición, México.
- **Linz, Juan.** (1970), *An Authoritarian Regime: Spain*, The Free Press, New York, 1970.
- **Linz, Juan.** (1975), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Handbook of Political Science, vol. 3, Addison-Wesley Pub, Reading.
- **Linz, Juan .** (1987), *La Quiebra de las Democracias*, Alianza Universidad, Madrid.
- **Linz, Juan.** (1990) *Transiciones a la democracia*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas núm. 51.
- **Linz, Juan (et. al.).** (1999), *Hacia una Democracia Moderna, Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo*. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1999.
- **Locke, John.** (1976), *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Aguilar, Madrid.
- **Maquiavelo, Nicolás.** (1996), *El Príncipe*, Delma, México.
- **McCombs, M, Shaw, D y Weaver D.** (1997), *Communication and Democracy. Exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, Mahwah, New Jersey.
- **Merkel, Adolfo.** (1975), *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editora Nacional, México.
- **Mosca, Gaetano.** (1984), *La Clase Política*, FCE, México.
- **Paniagua Soto, Juan Luis.** (1981), *Regímenes Políticos*, Salvat, Barcelona.
- **Pareto, Vilfredo.** (1980), *Forma y Equilibrios Sociales*, Alianza, Madrid.
- **Pasquino, Gianfranco (et. al).** (1988), *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid.
- **Rousseau, Jean Jaques.** (1999), *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, Océano, México.
- **Rustow, Dankwart.** (1992), *Transiciones a la Democracia Hacia un Modelo Dinámico, Cambio Político y Gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Primera Edición, México.
- **Sartori, Giovanni.** (1998), *¿Qué es la Democracia?*, Nueva Imagen, México.
- **Serra Rojas, Andrés.** (1993), *Ciencia Política*, Porrúa, Décimo Primera Edición, México.
- **Stein, Ekkehart.** (1973), *Derecho Político*, Aguilar, Madrid.

- **Stepan, Alfred y Juan Linz.** (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Postcommunist Europe*, John Hopkins University Press, New Jersey.
- **Tezanos, José Félix (et. al.).** (1989) *La Transición Española*, Sistema, Madrid.
- **Theo, Stemmen.** (1967), *Sistemas Políticos Actuales*, Guadarrama, Madrid.
- **Tocqueville, Alexis.** (2000), *La Democracia en América*, FCE, Décima Reimpresión, México.
- **Trejo Delarbre, Raúl.** (2006), *Mediocracia en las elecciones. Las campañas presidenciales mexicanas de 2006 y los medios de comunicación*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, México.
- **Valenzuela, Arturo.** (1989) *El quiebre de la Democracia en Chile*, FLACSO, Chile.
- **Weber, Max.** (1991), *Economía y Sociedad*, FCE, México.