

# Legitimidad y gobernabilidad democrática

Los horizontes del buen gobierno

Legislando la agenda social





# Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno

Colección Legislando la agenda social

*Legitimidad y gobernabilidad democrática:  
los horizontes del buen gobierno*

Primera edición: septiembre de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección  
*Adriana Borjas Benavente*  
*Mónica Bucio Escobedo*

Cuidado de la edición  
*Alejandro López Morcillo*

Corrección de estilo  
*Fernando Cruz Benítez*

Diseño y formación  
*Alejandro López Morcillo*

Asistencia editorial  
*Zuleima Durán Reyes*  
*Daniela López Peña*

ISBN: 968-9097-09-1

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio G, Piso 3,  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896  
Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

# Índice

Presentación	7
Ciclo <i>Legislando la agenda social</i>	9
Introducción	15
Los valores de los legisladores y la legitimidad del Estado mexicano <i>Nicolás Loza Otero</i>	23
Las variables electorales y del buen gobierno en la construcción de la legitimidad <i>María de los Ángeles Mascott Sánchez</i>	43
De la opinión pública a la legitimidad <i>Efrén Arellano Trejo</i>	69
Gobernabilidad, gobernanza y legitimidad política: hacia una nueva síntesis <i>Francisco Porras</i>	89
La contribución del derecho de acceso a la información en la democracia <i>Horacio Aguilar Álvarez de Alba</i>	117

Para democratizar la economía: reflexiones sobre sociedad civil, gobernabilidad y transparencia	127
<i>Irma Eréndira Sandoval Ballesteros</i>	
Corrupción en la provisión de servicios públicos: ¿endémica o epidémica?	135
<i>Eduardo A. Bobórquez</i>	
Democracia y corrupción en América Latina: el papel de la sociedad civil	143
<i>José Fabián Ruiz Valerio</i>	
Políticas hacia el pasado. Reflexiones desde algunas experiencias latinoamericanas	185
<i>Silvia Dutrénit Bielous</i>	
El crimen organizado: amenaza a la seguridad y la gobernabilidad	199
<i>Jorge Chabat</i>	
Seguridad nacional y gobernabilidad en México	207
<i>José Luis Piñeyro Piñeyro</i>	
Acerca de los autores	219

# Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

*Legislando la agenda social* tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

## Ciclo *Legislando la Agenda Social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad

de vida de las personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías –que son ya intolerables– entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordar con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha

interactuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de in-

investigar y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga  
Vicepresidente de la Mesa Directiva  
LIX Legislatura



# Introducción

El proceso de transición y consolidación democrática en México se ha visto acompañado por una renovada discusión en torno a la política y los asuntos públicos. Algunos de los temas en debate y redefinición, tanto en el ámbito académico como en el político y el social, son la legitimidad del poder político, la gobernabilidad democrática, la *gobernanza* y la seguridad nacional. Estos son los asuntos que abordan los autores de *Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno*.<sup>1</sup>

Nicolás Loza, Francisco Porras, María de los Ángeles Mascott y Efrén Arellano analizan la relación empírica entre el *buen gobierno*, por un lado, y la legitimidad

<sup>1</sup> Esta publicación contiene las ponencias presentadas en el foro que, con el nombre de “Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno en México”, se efectuó el 4 de abril de 2006 dentro del ciclo *Legislando la Agenda Social*, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), con el respaldo de la Comisión de Gobernación de la LIX Legislatura, y cuya organización estuvo a cargo de María de los Ángeles Mascott Sánchez.

del Estado mexicano y la democracia, por el otro; es decir, lo que Loza denomina los alcances y límites de la vinculación entre la forma del ejercicio gubernamental y la autoridad.

A partir del análisis estadístico de las bases de datos del proyecto de élites parlamentarias de la Universidad de Salamanca en 17 países latinoamericanos entre 2003 y 2004, las encuestas *Latinobarómetro* 2005 y el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, Nicolás Loza reflexiona sobre la relación entre el respaldo a la democracia y el buen gobierno. Asimismo, con base en el análisis de las preferencias de los diputados locales en 12 entidades de la república entre 1999 y 2000, explora los efectos de dichas preferencias sobre el cambio político y la gobernanza en México.

Loza concluye que si bien en términos intuitivos existe una relación positiva entre el buen gobierno y la legitimidad, la exploración teórica e incluso empírica sugiere que dicho vínculo no siempre ocurre de esta forma. La legitimidad favorece pero no define al buen gobierno; en éste influyen otros factores como la edad de la democracia y la calidad de los arreglos institucionales.

También desde una perspectiva empírica, el texto de María de los Ángeles Mascott discute algunas de las funciones que desempeña la legitimidad.

Mascott apunta que en nuestro país la legitimidad del gobierno y las autoridades no se deriva únicamente del acceso electoral al poder, esto es, un sector de los ciudadanos en México no confiere el derecho a gobernar —no *legítima*— a partir de las elecciones, ya sea porque desconfía de la justicia del sistema electoral o porque cree que dicho derecho se adquiere en

función de otros factores, entre ellos el desempeño. Por ello, la autora analiza la relación entre algunas variables del desempeño gubernamental –evaluaciones retrospectivas del gobierno y expectativas sobre la economía personal y del país en su conjunto– y la legitimidad. En suma, llega a la conclusión de que es posible que la eficiencia y el buen desempeño fortalezcan no sólo la estabilidad y gobernabilidad de los gobiernos y regímenes políticos y la confianza y aprobación de las autoridades, sino su legitimidad. Sin embargo, advierte que esta última relación –entre “buen gobierno” y legitimidad– ocurre de manera indirecta, en el mediano plazo y en grados diferenciados entre distintos sectores de la sociedad.

Efrén Arellano dedica su ensayo a discutir el grado de apoyo al sistema democrático en México y presenta una serie de propuestas que, en su opinión, podrían impulsarse desde el ámbito político para fortalecer el consenso ciudadano hacia la democracia. Con base en el análisis de la Tercera Encuesta Nacional Electoral, realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el autor encuentra que en nuestro país los ciudadanos que no perciben a la democracia como la mejor forma de gobierno tienen tres razones para ello: no la consideran eficaz ni eficiente, y dudan sobre su potencial para fortalecer el respeto a la libertad y a los derechos humanos. Por ello, señala que, a la par de la eficacia y la eficiencia, convendría fortalecer tres principios para coadyuvar a la legitimidad de la democracia: la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, la justa aplicación de la ley y la transparencia e información sobre las decisiones del gobierno.

El último texto sobre el tema de la legitimidad es el de Francisco Porras. Él argumenta que, como conse-

cuencia de la creciente complejidad de los sistemas políticos contemporáneos, la solución de muchos de los problemas de política pública requiere del empleo de jerarquías, mercados y redes, y que la legitimidad de los gobiernos depende cada vez más de su buen desempeño. Además, enfatiza que una variedad de los problemas actuales de política pública no puede resolverse sin la participación de la sociedad civil y la iniciativa privada. Con este fin, el especialista discute ampliamente las distintas acepciones de *gobierno*, *governabilidad* y, sobre todo, *governanza*, así como sus manifestaciones y resultados en algunos municipios de nuestro país.

Los asuntos de transparencia y rendición de cuentas ocupan a cinco autores de este libro. En primer lugar, Horacio Aguilar, comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), describe las cuatro áreas de trabajo del Instituto –transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, protección de datos personales y resguardo de archivos– y ofrece datos cuantitativos y cualitativos sobre el trabajo del IFAI, sobre las dificultades que éste ha enfrentado y sobre los retos que encara para su consolidación. Concluye que la democratización debe ocurrir en tres órdenes: el del saber, el del poder y el del tener, y señala que el IFAI puede contribuir a la consolidación democrática a través de su papel en el acceso a la información, que impulsa el derecho a saber.

Por su parte, Irma Eréndira Sandoval analiza el debate en torno a la implementación de mecanismos de transparencia sobre el manejo financiero. Por un lado, explica, se sostiene que es necesaria la división entre el manejo tecnocrático y el manejo político de las variables económicas. Por el otro, argumenta que la dele-

gación de poder político a los tecnócratas puede incentivar actividades oportunistas e irresponsables. Sandoval se pronuncia por el “empoderamiento” de la sociedad civil a través de la profundización de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones monetarias y financieras no sólo por su carácter democratizador, sino porque, sostiene, a mayores grados de transparencia, las instituciones monetarias también arrojan mejores resultados en términos económicos.

Eduardo Bohórquez, de Transparencia Mexicana, discute el significado de *corrupción*, que define no sólo como un problema sino como un síntoma de diseños normativos ineficaces, pero también de un cierto grado de permisividad social hacia el comportamiento deshonesto. Argumenta que el control de este fenómeno requiere del buen funcionamiento, integración y cooperación del “sistema de integridad” –poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la presencia de una prensa libre y de instituciones autónomas de derechos humanos; una cultura de la legalidad y la descentralización del combate a la corrupción.

La conclusión de Bohórquez ofrece algunos signos de esperanza. A partir del análisis de varios resultados del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005, concluye que en México existen algunas esferas en donde la corrupción es la excepción y no la norma, lo cual contradice la idea de que sea un fenómeno endémico en nuestro país.

El ensayo de José Fabián Ruiz también dedica sus reflexiones al tema de la corrupción, y analiza su relación con la democracia en nueve países de América Latina. Con base en la discusión de diversos paradigmas teóricos sobre este fenómeno y sobre las ventajas y desventajas de éste, Ruiz argumenta que en las socie-

dades democráticas la corrupción anula la igualdad formal entre los ciudadanos y pone en evidencia que existe una brecha fundamental entre las instituciones oficiales y las prácticas reales. Asimismo, al analizar los datos de Transparencia Internacional y del Banco Mundial, encuentra que aunque existe un escenario de divergencias con países en donde se ha avanzado en el control de las prácticas de corrupción y naciones con problemas de corrupción endémica, el combate a la corrupción sigue siendo un desafío para la mayor parte del continente. El problema de las democracias latinoamericanas es, en suma, que no sólo conviven con prácticas de corrupción, sino que se amoldan a ellas, lo cual tiene efectos en el estado de derecho y el crecimiento económico.

Ruiz revisa algunas de las instituciones, leyes y códigos de ética aprobados e impulsados en América Latina para combatir las prácticas de corrupción y ofrece algunas sugerencias sobre los mecanismos que pueden favorecer dicho proceso: la división de poderes, la autonomía del Poder Judicial, controles electorales, y el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía y de los medios de comunicación —esto es, el sistema social de “pesos y contrapesos”.

El último ensayo sobre la transparencia y rendición de cuentas en este libro es de Silvia Dutrénit, quien toca el tema del acceso a la información a través de la revisión del pasado. Dutrénit ofrece un panorama sobre los cambios en las políticas de los países latinoamericanos —incluyendo a México— hacia su historia política, esto es, lo que llama “un entendimiento del tema de las violaciones estatales a los derechos humanos... una voluntad política y una predisposición ética para defender el derecho a la verdad y la reprobación

del uso del poder estatal para atentar contra los ciudadanos”. Sin embargo, señala, aún hace falta acordar qué se entiende por verdad y cuál es su alcance. De las definiciones que se den a estos temas, augura, dependerá la construcción de la democracia en el continente.

La tercera parte del libro se conforma de dos textos que tratan sobre distintos aspectos de la seguridad nacional en México, incluyendo su definición y riesgos, y el análisis del crimen organizado.

Jorge Chabat dedica su texto a describir algunas características del crimen organizado, el contexto en el que florecen distintos tipos y manifestaciones de éste, sus objetivos y cambios en años recientes. Asimismo, discute cuáles son las amenazas que plantea el crimen organizado para los Estados.

Para Chabat, el crimen organizado cuenta con dos instrumentos básicos: la corrupción y la violencia; mismos que utiliza con el objetivo de hacer dinero. Este poder económico, señala el autor, le permite infiltrarse en economías legítimas e, incluso, tener inversiones legítimas. Además, puede convertirse en un factor importante de desarrollo económico, vulnerar los sistemas financieros, generar amenazas militares, penetrar las instituciones encargadas de aplicar la justicia, deslegitimar al Estado e, incluso, provocar inestabilidad en el ámbito internacional.

El especialista advierte que en México el narcotráfico ha requerido respuestas de emergencia, lo cual –a diferencia de otros fenómenos como el tráfico de autos o personas– indica que es una amenaza a la seguridad. El problema para combatir este fenómeno, argumenta, radica en la falta de eficacia de las instituciones. Por ello, y ante el riesgo de que se dé una alianza entre el crimen organizado y el terrorismo o la guerrilla, el

autor recomienda impulsar una reforma de los temas de seguridad y de justicia penal, así como una reforma penitenciaria. El reto, concluye, es “construir instituciones para convertir al crimen organizado en un problema de seguridad pública y no en una amenaza a la seguridad y a la gobernabilidad, como al parecer pasa en México, por lo menos en cuanto al narcotráfico”.

El trabajo de José Luis Piñeyro, con el que concluye este libro, trata sobre las relaciones entre la seguridad nacional y la gobernabilidad en México. Para Piñeyro, el concepto de *seguridad nacional* comprende tres aspectos: descansa en el respeto a los derechos humanos en los planos político, económico y social; se basa en un sistema democrático representativo y participativo; y promueve un desarrollo económico que redistribuye el ingreso. Desde esta perspectiva, el autor analiza el concepto de seguridad nacional del Estado mexicano y los riesgos que éste identifica para aquélla, y sugiere que debe incorporarse a dicho concepto una perspectiva sobre la magnitud del riesgo de cada situación potencial o real de peligro. Ello, de acuerdo con Piñeyro, serviría para distinguir entre amenazas y riesgos, y definir una política preventiva que identifique amenazas a la seguridad nacional –entre ellas la pobreza, los desastres naturales y la escasez de agua– y no únicamente riesgos a la seguridad del Estado.

*Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno* conjunta las reflexiones de un grupo de académicos, funcionarios y especialistas en temas de política interior, quienes, además de dar un diagnóstico sobre algunos de los retos que enfrenta la consolidación de nuestra democracia, dan pistas sobre algunos de los caminos y mecanismos para impulsarla.

# Los valores de los legisladores y la legitimidad del Estado mexicano

*Nicolás Loza Otero*

¿El buen gobierno es, en efecto, condición de legitimidad del Estado mexicano? La pregunta parece de fácil y lógica respuesta, pero si la pensamos de manera contrafáctica revela su dificultad, pues podrían imaginarse gobiernos con graves déficits de legitimidad que sin embargo practiquen las virtudes de la nueva gerencia pública, o bien autoridades con gran legitimidad cuyo desempeño deje mucho que desear en términos de su gobernanza. A la larga, podría replicarse, se impondrá la máxima de Lipset: no hay legitimidad *resistente* a la ineficiencia prolongada ni eficiencia que no conceda así sea *algo* de legitimidad, pero sabemos que la experiencia histórica no es concluyente ni aliada del sentido común, por lo que parece provechoso problematizar el nexo. Y es exactamente eso lo que se tratará de hacer en este artículo: explorar los alcances y límites de la relación entre la *forma del ejercicio gubernamental* y la *dimensión instituyente de la autoridad*, vinculando campos diferenciados de los Estados modernos, pues mientras la legitimidad pertenece casi

por completo al ámbito de las actitudes, el buen gobierno opera en el de las instituciones y prácticas. A la vez, advierto que el resultado se parece más a tres bloques apilados que nos permiten pensar en una pieza, que a tres partes complementarias, articuladas y funcionales que constituyen una sola pieza. Finalmente, se trata de ensayar ideas y reflexionar con la relación entre buen gobierno y legitimidad, sobre la base del trabajo previo en la segunda y no en la primera de estas dimensiones.

El ensayo se integra de cuatro partes. En la primera, estipulo los sentidos con que usaré los conceptos de *buen gobierno* y *legitimidad*, repasando con fines heurísticos el arco de sus posibles vínculos. En la segunda, valiéndome de datos del proyecto de élites parlamentarias de la Universidad de Salamanca en 17 países latinoamericanos entre 2003 y 2004, así como de las encuestas nacionales a población en general provenientes del *Latinobarómetro* de 2005, reflexiono sobre las condiciones actitudinales en que funciona la democracia en el subcontinente, para después, usando el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, hacer una reflexión sobre la dimensión actitudinal del respaldo a la democracia y el buen gobierno. En la tercera parte, centrándome en la proposición inicial –la legitimidad como condición de buen gobierno– y en mi campo empírico –los valores de los legisladores– examino las preferencias de los diputados locales de 12 entidades de la república entre 1999 y 2000 en otros tantos temas de la agenda nacional, reflexionando sobre los posibles efectos de estas preferencias sobre el cambio político en el país y su gobernanza y en torno a la difícil relación entre valores, preferencias y conductas que planteé como paradoja

en el pasaje anterior. Finalmente, en la cuarta parte ofrezco una conclusión provisional cuya intención es sugerir líneas de trabajo en la temática.

## Buen gobierno y legitimidad

Para distintos autores, la globalización y la realidad mundial de finales del siglo xx propiciaron la llamada *nueva gestión pública*, que impulsó transformaciones respecto a los objetivos institucionales, los incentivos para alcanzarlos, los sistemas de control, la estructura de poder que subyace a los procesos de toma de decisiones y la cultura institucional.<sup>1</sup> Sin embargo, de la reaparición del término –pasada la segunda posguerra– a la fecha, los componentes del buen gobierno se han ensanchado, pues de la exigencia de administraciones públicas eficientes, responsables y transparentes que se valen para su regulación de los mecanismos del mercado y de algunos actores no gubernamentales, ahora se promueve la participación y vigilancia de la sociedad. Dicho de otro modo y asumiendo que se trata de una de las perspectivas en este campo multicolor, el buen gobierno transitó de la exigencia de *buen administración* a la de *buena administración* más *buena política*.

Brito ha definido al buen gobierno local

como aquel que se caracteriza por aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en su comunidad, al vincularse con ella a través de dispositivos y herra-

<sup>1</sup> Leonardo Garnier en Nuria Bresser-Pereira, Luiz Carlos, Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski, *Política y gestión pública*, FCE/CLAD, Argentina, 2004, p. 124.

mientas que perfeccionan la democracia a ese nivel, incrementando su calidad.<sup>2</sup>

Para los efectos de este acercamiento, no me referiré a los mecanismos administrativos que traducen en gobierno el aprendizaje social y la eficiencia adaptativa, pues me interesa subrayar que el buen gobierno implica *élites que comparten la convicción de comunicarse transparentemente con la sociedad, propiciando su participación*, estado actitudinal que impulsaría el vínculo entre administración y política.

Por su parte, la *legitimidad* es un concepto cuyo uso corriente e incluso especializado es polisémico pues, por lo regular, lo mismo denomina cualquier forma de respaldo político actitudinal que la creencia que concede derecho de mando y deber de obediencia, es decir, aquella que instituye y habilita a la autoridad misma. A la primera acepción le he llamado el *sentido amplio* de la legitimidad, mientras que a la segunda, su *sentido estricto*. Y aunque prefiero este segundo sentido, no dejo de reconocer que las diversas definiciones de la legitimidad convergen, al menos, en tratarla como una forma de respaldo actitudinal que facilita la acción gubernamental. En su uso estricto, la legitimidad se distingue de la confianza, la aprobación, el orgullo o el entusiasmo, entre otras disposiciones o estados de ánimo, logrando su especificidad en instituir y reproducir la autoridad. La creencia en la legitimidad política debería tener, entonces, consecuencias institucionales también específicas, al hacer plausible la realidad misma del mando y la obediencia.

<sup>2</sup> Morelba Brito, *Buen gobierno local y calidad de la democracia*, I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, 9 al 11 de mayo del 2002, p. 262.

La temporalidad en la formación de creencias legítimas es doble, pues puede generarse en el origen de un gobierno o en su ejercicio cotidiano, y, lo que es más realista, en una combinación con diferentes dosificaciones de ambos momentos. Y en cualquiera de sus posibles mixturas, implica una operación de justificación, apelando a constelaciones de sentido –reglamentarias, tradicionales, emotivas– de la constitución y funcionamiento de la autoridad. A la vez, se trata de una creencia necesariamente relacional y de grado, esto es, compartida en mayor o menor medida por gobernantes y gobernados, aunque las teorías políticas y de la comunicación coincidan en destacar el papel privilegiado de las élites en su promoción y conservación. Por último, aunque para Weber la legitimidad opera como máxima interna ajena al autointerés, en mi opinión se trata de una creencia que se procesa a través de la cognición –y en esa medida, la conciencia del interés propio–, la emoción y la rutina, abriéndose la posibilidad empírica de distintas combinaciones en las dimensiones e intensidades de configuración y experiencia de los sujetos de la creencia. En suma, en el análisis de la aparición de la creencia en la legitimidad, la diferenciación temporal –origen y ejercicio–, de constelaciones de sentido –fuentes–, social –élites y ciudadanos ordinarios–, grado –más o menos– y motivacional en su forma –racional, emocional y/o tradicional– dará cuenta de su fuerza, influencia y vigencia.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Nicolás Loza Otero, “El servicio del escepticismo. Legitimidad y confianza en el DF, 1994-1997”, en Carlos Lugo (coord.), *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. Legalidad y gobernabilidad*, UIA/INAP/IFE, México, 1999; Nicolás Loza Otero, *Obedientes e insatisfechos. Legitimidad y transición política entre los ciudadanos ordinarios de la ciudad de México (1995-1997)*, tesis para obtener el grado

La legitimidad democrática es una especificidad histórica de las formas de legitimación, en que la justificación del origen y funcionamiento de la autoridad reposa en los valores de la democracia, es decir, las elecciones libres como vehículo instituyente del gobierno y el Estado de derecho y el buen gobierno como pautas de su ejercicio. En esta forma de legitimación, los mecanismos de reproducción involucran la exaltación de la razón mediante la deliberación pública de la que se espera la victoria del mejor argumento con sus consecuencias conductuales, en un entramado institucional que procura la renovación carismática de los gobiernos a través de las campañas electorales y el funcionamiento vigilado de las entidades públicas mediante el sistema de pesos y contrapesos, la transparencia y la responsabilidad. Y como en todo proceso de legitimación, los gobiernos y líderes democráticos no eluden los beneficios que otras fuentes de autoridad puedan reportarles, procurando gozar de actitudes de aprobación popular y particularmente entre las élites políticas y económicas.<sup>4</sup>

Como se advierte, la tipificación de la legitimación democrática incluye como pieza casi indispensable al buen gobierno, lo que tampoco significa que empíricamente un gobierno legítimo –dimensión actitudinal entre los gobernados– sea buen gobierno –dimensión conductual del gobernante–. ¿De qué forma los estudios o la normatividad del buen gobierno integran la dimensión actitudinal? La literatura clásica sobre la go-

---

de doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología, El Colegio de México, México, 2005.

<sup>4</sup>Peter Lassman, “The Rule of Man Over Man: Politics, Power and Legitimation”, en Stephen Turner (coord.), *The Cambridge Companion to Weber*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

bernanza ha enfatizado el valor de la confianza en disminuir los costos de transacción, es decir, identifica una creencia que lubrica la toma de decisiones, la aceptación y, en general, el intercambio social. Y pruebas empíricas han mostrado que la suspicacia en las instituciones públicas depende en gran medida del juicio utilitario del desempeño gubernamental. Dicho de otro modo, se asume un vínculo virtuoso entre la legitimidad en sentido amplio –confianza– y el buen gobierno, pero falta la exploración empírica del vínculo con la dimensión estricta de la legitimidad.

Entonces, tratando de explorar este nexo, propondría en términos heurísticos una primera forma de la relación, en que las dos variables se asocian pero aparecen definidas por una tercera antecedente, relativa a la calidad del vínculo gobernante-gobernado, en un caso como propiedad de una adecuada gestión pública, y en el otro como condición de la autoridad, lo que dicho de otro modo significa que la situación social que produce legitimidad también genera buen gobierno (relación *a* en el Cuadro 1). ¿Cuál podría ser esta variable antecedente? En mis exploraciones empíricas de los determinantes de la legitimidad, los condicionantes más importantes son los juicios instrumentales y la identidad política, de donde me parece que esta primera posibilidad sería muy difícil de extenderse al buen gobierno, por lo que reclama de otras pruebas y conjeturas en que distingamos el juicio ciudadano del funcionamiento de las élites que apuntaría al factor actitudinal de estas últimas dado un contexto institucional.

Otra forma posible de la relación es que la legitimidad sea una condición del buen gobierno (Cuadro 1, relación *b*). Una tercera opción sería la anterior sólo que formulada de manera no determinista: la legiti-

Cuadro 1  
Posibles relaciones entre buen gobierno  
y legitimidad estricta

[a]	$v \rightarrow bg \text{ (y) } l$	El <i>bg</i> y la <i>legitimidad l</i> son producto de una misma variable antecedente o bien, expresan un mismo estado social: ¿cuál?
[b]	$l \rightarrow bg$	La <i>l</i> es una condición del <i>bg</i>
[c]	$l \sim bg$	La <i>l</i> favorece al <i>bg</i>
[d]	$bg \rightarrow l$	El <i>bg</i> produce <i>l</i>
[e]	$l \rightarrow bg \rightarrow l$	La <i>l</i> y el <i>bg</i> tienen una relación circular

*bg* = buen gobierno; *l* = legitimidad.

dad facilita la aparición del buen gobierno (relación *c*). Y también podríamos invertir las proposiciones *b* y *c*, postulando que el buen gobierno es la condición de la legitimidad, lo que dicho sea de paso no es ajeno a las teorías de la legitimidad (relación *d*). Finalmente, podríamos pensar que la legitimidad y el buen gobierno forman parte de un círculo virtuoso en donde la causa y el efecto dependen más de un corte analítico que de una adecuada descripción de la realidad (relación *e*). Como se advierte, estas relaciones supondrían determinación, intervención o interacción, lo que normalmente implica una proposición teórica antes que una simple corroboración empírica.

Para explorar este conjunto de relaciones, un ejercicio contrafáctico nos advierte que en realidad la legitimidad no puede ser condición, ni necesaria ni suficiente, del buen gobierno, aunque empíricamente podríamos proponer que los Estados con mayor legitimidad en sentido estricto –autoridad– son, también, los que cuentan con gobiernos transparentes y responsivos. Para explorar esta última proposición (*c* en el Cuadro 1), relacioné el *Failed States Index* de 2006 de *Fund for*

*Peace* que estima los niveles de autoridad, control y eficacia estatales con base en 12 indicadores de 146 países, con el *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparencia Internacional. En el *Failed States Index*, México alcanzó el valor de 73.1 en una escala que fue de 112.3 que obtuvo Sudán como el Estado más débil, al de 16.8 que logró Noruega como el Estado más exitoso, ocupando el sitio 85; en tanto que en el *Índice de Percepción de la Corrupción* se situó en el lugar 65, con un valor de 3.5 en una escala en que Islandia resultó el país con la más baja percepción de corrupción, con 9.7, y Bangladesh y Chad se situaron en el último sitio, el 157, con una calificación de 1.7.

En la relación entre ambos indicadores encontré lo obvio: el éxito en la concreción de la autoridad estatal se correlacionó 0.87 con los más bajos niveles de percepción de la corrupción, en tanto que el indicador de criminalización e ilegitimidad que integra el *Failed States Index* tuvo el mismo valor en su variación concomitante. Dicho de otro modo y con todas las reservas de una exploración inicial: un Estado con una autoridad legítima exitosa tendrá mayores probabilidades de concretar un buen gobierno, al menos en la dimensión de su imagen de corrupción. ¿No estaremos observando distintos indicadores del mismo fenómeno? No lo creo, pero su alta correlación sugiere que pueden ser antecedidos por una misma variable o un conjunto de éstas.

Finalmente, y a propósito de la relación *e* del Cuadro 1 de la gran correlación observada entre fracaso del Estado y corrupción percibida y de la propia teoría democrática, es muy plausible sostener que un buen gobierno ofrecerá inputs de legitimación del sistema, por lo que no sólo deberíamos pensar en el problema de la variable antecedente, sino de la dirección de la

causalidad. En suma: a la luz de este ejercicio exploratorio, pareciera que siendo la legitimidad condición de buen gobierno, no lo garantiza, además de que uno y otro parecen depender en mayor medida de otras variables antecedentes que podrían o no ser las mismas.

### Los diputados y la democracia: un apunte sobre América Latina

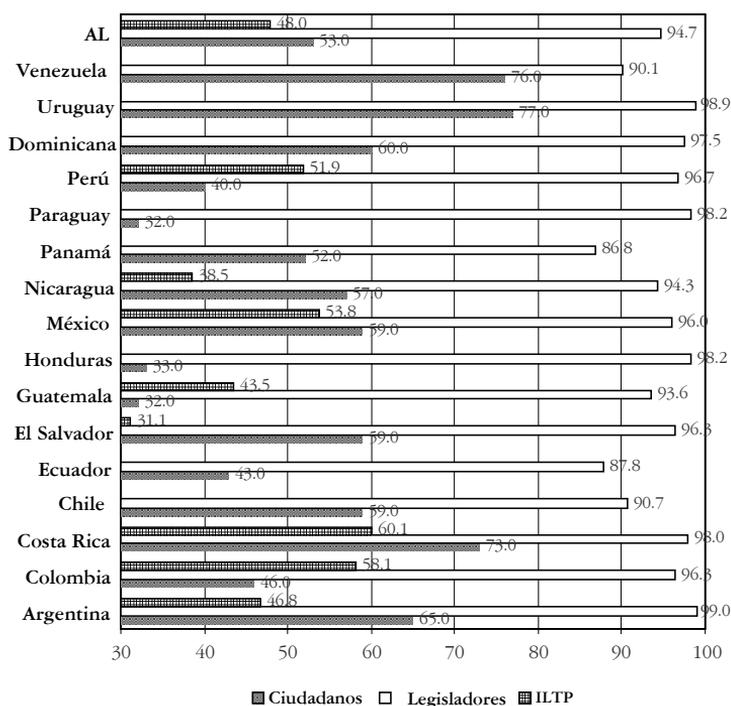
Refiriendo exclusivamente los valores de los diputados federales y pensándolos como *proxy* de los valores de las élites políticas de sus respectivos países, en América Latina y en particular en México para el año 2005, podría afirmarse que las preferencias por la democracia eran ampliamente compartidas y resultaban más extendidas que entre la población en general, lo que de paso refutaba afirmaciones como la del historiador Lorenzo Meyer, según las cuales en México “la base social más favorable a un desarrollo político democrático pareciera residir más en las masas que en las élites”.<sup>5</sup> A la vez, las pocas observaciones nacionales del *Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina* sugerían mayor relación entre desempeño gubernamental y preferencias de las élites, que entre el primero y las opiniones de la población en general, al tiempo que constataban el vínculo obvio entre inclinaciones democráticas y buen gobierno.

De acuerdo con datos del *Proyecto de Élités Parlamentarias* de la Universidad de Salamanca en 2005, la preferencia por la democracia fue de 94% entre los diputados federales de 16 países del subcontinente,

<sup>5</sup> Lorenzo Meyer, “La democracia y sus enemigos... en México”, *Reforma*, 8 de junio de 2006, México.

mientras que según cifras del *Latinobarómetro*, entre la población en general de esos mismos países en ese año, fue de apenas 53%, es decir, 41 puntos porcentuales de diferencia (Gráfica 1). Y en México, aunque las proporciones de diputados y población que optó por la democracia fueron ligeramente mayores, la razón de

**Gráfica 1**  
**Preferencia por la democracia (diputados federales, 2004-2005, y ciudadanos ordinarios, 2005, de 16 países de América latina)**  
**e Índice de Transparencia Presupuestaria (2005, 8 países)**



Fuente: elaboración propia con datos del *Latinobarómetro*, el *Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina* de la Universidad de Salamanca y el *Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina*.

diferencia fue virtualmente la misma. Por el contrario, Honduras, Guatemala y Paraguay apenas sí contaron con un tercio de sus poblaciones en general con esta inclinación, mientras que entre sus élites la distribución de opciones fue virtualmente la misma que en el resto de los países considerados.

Esta discrepancia entre las preferencias de la élite y de los ciudadanos ordinarios a favor de las primeras ocurrió también al juzgar qué tan necesarios son los partidos políticos para la existencia de la democracia: mientras alrededor de 54% de pobladores de estos países coincidiría en que son indispensables, entre los legisladores federales la cifra ascendería a cerca de 78%. Y a diferencia de la preferencia por la democracia, en México la proporción de legisladores y ciudadanos ordinarios que consideran inevitable el vínculo entre partidos y democracia está un punto porcentual por abajo de sus respectivas medias, lo que podría ilustrar una peculiaridad nacional antipartidaria. En este terreno, son ahora Ecuador, Panamá y Paraguay los tres países con más bajos niveles de aceptación del vínculo partidos-democracia.

Incluso, en una medida más instrumental como la confianza en el Presidente, la diferencia élites/ciudadanos ordinarios se repite en la misma dirección: entre los legisladores, la confianza fue de 64% mientras que entre la población en general, de apenas 40%. En México, la opinión de los legisladores fue la misma que en América Latina, pero entre los ciudadanos ordinarios la franja de los escépticos aumentó cinco puntos porcentuales. En esta dimensión del respaldo actitudinal, el caso atípico fue El Salvador, donde 61% de sus pobladores entrevistados dijo confiar en el presidente, lo que apenas fue compartido por 47% de sus legislado-

res. Por su parte, en Perú, Ecuador y Nicaragua, quienes confiaban en el presidente no superaban el 20% de sus poblaciones, mientras que en Nicaragua y Ecuador apenas 29 y 34% de su élite parlamentaria confiaban en el titular del Ejecutivo.

En general, estas cifras en que la mayoría absoluta de los pobladores de América Latina son favorables a la democracia, se aproximan o otras observaciones o análisis. En 2002, un equipo de investigación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con datos del *Latinobarómetro* y construyendo indicadores más complejos en que se involucró el interés en política y las conductas en la materia, clasificó a 43% de la población del subcontinente como demócrata, a 30% de ambivalente y a 26.5% de no demócrata.<sup>6</sup> Es decir, aunque las cifras difieren en sus montos, coinciden en identificar a los demócratas como el segmento de la población más numeroso. ¿Qué significa el extendido apoyo actitudinal a la democracia entre los ciudadanos ordinarios latinoamericanos y el todavía más numeroso de sus élites políticas?, ¿de qué manera implican estas cifras a la legitimidad y el buen gobierno de sus respectivos países? Ligando los datos a las reflexiones de la primera parte, pareciera que existen condiciones favorables, al menos en el campo actitudinal, tanto para la legitimidad democrática como para el éxito de la nueva gerencia pública. ¿Cómo ocurre esta relación donde podemos documentarla?

Para responder, me detendré en el *Índice de Transparencia Presupuestaria en Latinoamérica* para ocho países, cuyos valores también se exhiben en la Gráfica 1

<sup>6</sup> Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 146.

y pueden ir de uno, que representa total opacidad, a 100, que revelaría transparencia total. Los más altos valores del índice significarán, apuntan sus autores, “que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público”, midiendo exactamente “lo contrario a la corrupción”,<sup>7</sup> por lo que invirtiendo el signo de sus efectos esperaríamos que tuviera un comportamiento igual al *Índice de Percepción de la Corrupción* y el nivel de éxito del Estado.

En 2005, el país con el valor más alto en este índice fue Costa Rica con 60.1, en tanto que El Salvador, con apenas 30.1, tuvo el valor más bajo, siendo que en ambos las proporciones de población y élites que dijeron preferir la democracia estuvieron por arriba de la media. México logró el tercer valor más alto en el índice, con 53.8, superado por Colombia y Costa Rica, y el estado actitudinal de su población y élites también superó la media. Con fines exploratorios y a pesar del escaso número de observaciones, correlacioné el índice de transparencia, encontrando débiles y nada significativas asociaciones, aunque fueron mejores los resultados con las preferencias de la élite por la democracia que con las de la población en general.

Al hacer una observación simple de los valores del índice y las distribuciones de población y élites demócratas, se advierten casos como Perú con muy baja proporción de población que opta por la democracia y un valor del índice de transparencia por arriba de la media, al tiempo que Nicaragua, con proporciones de población en general y élites demócratas semejantes a

<sup>7</sup> FUNDAR, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, Nicaragua, 2005, en [fundar.org.mx](http://fundar.org.mx)

las de América Latina, tuvo un índice de transparencia por debajo de la media, en este caso, parecido al de El Salvador. Tras esta primera revisión y dados los resultados de la asociación entre percepciones de corrupción y éxito del Estado, sugeriría que las variables antecedentes a estudiar deberían ser, o bien el tiempo que lleva el arreglo democrático en cada país, o bien la calidad del diseño institucional, aunque esta segunda podría indicar, al igual que los valores democráticos y el buen gobierno, un mismo fenómeno, por lo que me inclino por considerar la variable de la edad de la democracia en cada país.

### **Legitimidad y élites parlamentarias: un antecedente**

Utilizando datos de entrevista estandarizada a 352 diputados locales de 12 estados de la república, realizadas entre 1999 y 2000,<sup>8</sup> presento ahora la valoración de 12 iniciativas que siguen en la agenda de las reformas institucionales en México, todas ellas más o menos vinculadas a la eficiencia, legitimidad y buen gobierno. Mi propósito es dar cuenta de los posibles efectos mínimos de la gran convergencia en los valores democráticos entre los diputados mexicanos y los ciudadanos ordinarios en materia de buen gobierno, pues como vimos anteriormente, altas proporciones de población o élites demócratas no son garantía de transparencia, aunque la relación entre ambas sea positiva y pueda documentarse a nivel general. Y una razón que apare-

<sup>8</sup> Nicolás Loza Otero y Álvaro López Lara, "Los diputados locales en México: identidad, disciplina y comportamiento parlamentario", en Manuel Alcántara (coord.), *Política en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2002.

ce en mi exploración, es que la amplia aceptación de temas generales, más bien ambiguos y políticamente correctos, palidece frente a las diferencias en cuestiones específicas, como sería la concreción de esos acuerdos. Dicho de otro modo, el acuerdo de nuestras élites en las ventajas de la democracia debe relativizarse en tanto que el concepto de democracia obliga a respuestas socialmente deseables y comporta una dosis de abstracción que sólo en su traducción en medidas de gobierno o reformas institucionales precisas puede calibrarse.

Veamos. Ante la frase de si estarían de acuerdo con que son necesarias reformas constitucionales mayores, el promedio de acuerdo entre los diputados locales entrevistados fue de 2.3 (en escala 0-3, donde 0 fue total desacuerdo y 3 total acuerdo), es decir, alto, destacando que sólo los priístas situaron casi a la mitad del camino su valoración al respecto. Luego, cuando pusimos a juzgar a estos mismos entrevistados otras reformas mucho más precisas y claras, como la segunda vuelta en la elección presidencial, la reelección de legisladores, la aprobación de la iniciativa de Ley Copca o una eventual unidad monetaria de Norteamérica, el nivel de consenso bajó a 1.7, 1.58, 1.9 y 1.4, respectivamente. Y los únicos temas constitucionales precisos en que se repitió el consenso relativo a la abstracción de las reformas constitucionales fueron lograr un régimen parlamentario –aparte, aguarda una interpretación el porqué ese consenso no se ha traducido en una sola iniciativa al respecto– y concederle mayores atribuciones a los municipios, que finalmente no deja de ser una buena intención hasta no concretarse en formas de reglamentación y consecuencias presupuestales.

Cuadro 2

Doce temas de la agenda nacional: preferencias de los legisladores locales

<i>Reformas federales</i>	<i>Todos</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PVEM</i>	<i>PT</i>
Reformas constitucionales mayores	2.30	2.50	1.86	2.66	2.39	2.55
2ª vuelta en elección presidencial	1.70	2.30	0.81	2.26	2.18	2.20
Reelección consecutiva de legisladores	1.58	2.00	1.38	1.43	1.23	0.90
Más atribuciones a municipios	2.76	2.86	2.61	2.86	2.64	3.00
Iniciativa Cocopa	1.95	1.83	1.52	2.57	2.82	2.80
Recursos a municipios por población	2.18	2.33	2.12	2.15	1.91	2.30
Preferencia por régimen parlamentario	2.07	2.23	1.59	2.67	1.33	2.40
Unidad monetaria con Norteamérica	1.44	1.96	1.46	0.91	0.64	0.90
<i>Reformas estatales</i>						
Reformas electorales en Constitución local	2.52	2.56	2.33	2.75	2.82	2.80
2ª vuelta en elección de gobernador	1.71	2.21	0.89	2.26	2.27	2.20
Nuevas leyes electorales	2.55	2.58	2.37	2.73	2.82	2.80
Cláusula presupuestal	1.77	1.94	1.53	1.95	1.44	1.50

Las frases de la primera columna resumen las afirmaciones que se pusieron a consideración de los diputados locales.

En todos los casos, 3 implica acuerdo y 0 desacuerdo.

Y lo mismo sucedió al preguntarse por cuestiones estatales: las abstractas reformas electorales constitucionales o la necesidad de generar nuevas leyes electorales lograron niveles de acuerdo de 2.52 y 2.55, respectivamente, con muy bajas diferencias entre partidos políticos. Por el contrario, las tomas de posición en asuntos más concretos, como la segunda vuelta en elecciones de gobernador o la aprobación de una cláusula que garantice continuidad presupuestal cuando el Congreso no logre construir acuerdos en la materia, exhibieron niveles de acuerdo de 1.7 cada uno.

## Conclusiones

En estos tres pasajes traté de examinar la forma de la relación entre legitimidad y buen gobierno, intentando pasar de la naturaleza obvia del nexo a su problematización provechosa. Dicho de otro modo, si bien entre una y otra categoría existen relaciones que intuitivamente se piensan positivas, virtuosas y necesarias, la exploración teórica, contrafáctica e incluso empírica sugieren que ese vínculo no siempre ocurre de esa manera.

Si bien la pregunta sobre la legitimidad de un gobierno suele producirse con las crisis políticas, la posibilidad del buen gobierno resulta una inquietud menos dramática y mucho más práctica. ¿Qué efectos tiene la legitimidad sobre el buen gobierno? Si pensamos a la legitimidad en su sentido estricto, esto es, como condición instituyente y reproductora de la autoridad política socialmente aceptada, no hay posibilidades de buen gobierno sin legitimidad, aunque la pura presencia de esta última no conduce necesariamente al primero. A

la vez, si pensamos a la legitimidad en los términos en que usualmente se utiliza, esto es, como respaldo actitudinal a un régimen o autoridad, entonces ese apoyo favorecerá pero no determinará ni será condición de existencia del buen gobierno. Por su parte, el buen gobierno favorecería la legitimidad en cualquiera de sus sentidos.

Si la legitimidad –entendida como condición de la autoridad o como respaldo actitudinal– favorece pero no define al buen gobierno –indicado aquí por las percepciones de corrupción y transparencia–, ¿qué otros factores influirían sobre este último? En la lógica de mi exploración, aparecieron la edad de la democracia o la calidad del arreglo institucional como factores eficientes, pero es muy probable que el segundo sea, a la vez, resultado de la primera, por lo que sugeriría que es la legitimidad más la edad de la democracia los elementos que más pistas darían en torno a la concreción del buen gobierno. Finalmente, el carácter autorreflexivo del saber y vida sociales permitiría pensar que las jóvenes democracias requerirán de menos años de aprendizaje y más voluntad política de sus élites, que muy probablemente dependa de la percepción social de urgencia de los arreglos institucionales y de los valores mismos de esas élites.



# Las variables electorales y del buen gobierno en la construcción de la legitimidad<sup>1</sup>

*María de los Ángeles Mascott Sánchez*

La literatura sobre la transición política y sobre los procesos de democratización ha utilizado de manera frecuente el concepto de *legitimidad* para explicar la inestabilidad, ingobernabilidad y caída de los regímenes que les dieron lugar. Asimismo, la falta de legitimidad ha sido una de las razones recurrentes para dar cuenta de los retos que enfrenta la consolidación de las democracias.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Parte de este documento se deriva de la investigación sobre legitimidad en México que la autora presentó para obtener el grado de doctorado, y que actualmente se encuentra en proceso de publicación.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990; Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, *Los sistemas políticos en América Latina*, Siglo XXI, México, 1989, p. 307; José Antonio Crespo, *Los riesgos de la sucesión presidencial*, CEPICOM, México, 1999, pp. 25-29; Freddy Mariñez Navarro, “Gobernabilidad y reforma política en México”, presentado en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002; Jaime Preciado Coronado, “Gobernabilidad democrática en contextos de transición política. Partidos políticos y gobiernos loca-

Pocos estudios, sin embargo, han ofrecido evidencia sobre el papel que desempeña la legitimidad en la preservación o caída de los regímenes políticos o de las autoridades. Además, la mayor parte de la literatura ha usado el concepto para referirse a una amplia gama de significados que no capturan su contenido.

La legitimidad desempeña funciones relevantes en las relaciones de poder; sin embargo, no es un requisito indispensable para que ocurra la obediencia, el apoyo o la estabilidad. Asimismo, la ausencia de legitimidad no significa, de manera inequívoca, el derrumbe del gobierno o las autoridades.

El propósito de este documento es describir, desde una perspectiva empírica, parte de las funciones que desempeña la legitimidad en las relaciones de poder, así como presentar evidencia sobre las creencias de las élites y los ciudadanos en torno a dos de los cuatro aspectos sobre los que descansa la legitimidad del sistema político y de las autoridades en México: la democracia electoral y el desempeño del gobierno. Con base en estos datos, los comentarios finales del documento presentan algunas reflexiones sobre el efecto que pueden tener las prácticas de gobernanza en la legitimidad del gobierno y las autoridades en nuestro país.

### El concepto de *legitimidad*

El concepto de *legitimidad* ha sido ampliamente debatido a lo largo de la historia de la ciencia política. Ello tiene que ver con el desacuerdo sobre su significado,

---

les en México”, s.f., en: [www.iglom.iteso.mx/jpreciado.PDF](http://www.iglom.iteso.mx/jpreciado.PDF) (consulta: 15 de marzo de 2006).

las funciones que desempeña en las relaciones de poder y la forma en la que se manifiesta, pero también con un debate sobre la manera en que debe estudiarse y medirse.

Existen dos grandes escuelas de pensamiento sobre la legitimidad: normativa y empírica. La perspectiva *normativa* se centra en el análisis de la justificación moral o racional de las relaciones de poder y del régimen político; lo cual implica que el investigador fundamente su análisis en juicios de valor. Por su parte, la perspectiva *empírica* analiza los criterios que los gobernados utilizan para legitimar el sistema de gobierno, el régimen político o las autoridades, con independencia de los valores o preferencias del investigador o de las cualidades y valor “moral” de dichas justificaciones.

Desde la perspectiva empírica, la legitimidad es la creencia en el derecho de los gobernantes a emitir órdenes y en la obligación de los gobernados a obedecer. Como explica Rodney Barker, se trata de “la *creencia* en el *deber ser* del Estado, en su autoridad para emitir órdenes de tal forma que no se obedecen simplemente por temor o conveniencia, sino porque se cree que existe autoridad moral, porque los gobernados creen que *deben obedecer*”.<sup>3</sup>

La legitimidad política es una característica relativa, dinámica, de grado y multidimensional de las relaciones de poder. Ello significa que no existen relaciones de poder totalmente legítimas o totalmente carentes de legitimidad; que la legitimidad se construye y se pierde; y que se conforma de varios elementos. La defini-

<sup>3</sup> Rodney Barker, *Political Legitimacy and the State*, Clarendon Press, Oxford, 1990, p. 11. Véase también Richard M. Merelman, “Learning and Legitimacy”, *American Political Science Review*, vol. LX, núm. 3, septiembre de 1966, p. 548.

ción específica de los criterios que legitiman al sistema, el gobierno o las autoridades en cada país depende de las creencias de la sociedad sobre los factores que confieren el derecho a gobernar.

La legitimidad se distingue de otras características y atributos de las relaciones de poder. No se trata de un sinónimo de credibilidad, popularidad, obediencia, apoyo, acuerdo o aprobación. Tampoco de legalidad, eficiencia o democracia. La credibilidad, la popularidad, la obediencia, el apoyo, el acuerdo o la aprobación pueden ocurrir en condiciones de poca legitimidad; también es posible que la legalidad, la eficiencia o la democracia no legitimen a las autoridades, los gobiernos o los sistemas políticos.

Al igual que la legitimidad, la credibilidad y la popularidad pueden contribuir a que los gobernantes reciban obediencia; sin embargo, están sujetas a un cuestionamiento permanente que no caracteriza a las relaciones de legitimidad. En ese sentido, como explica Jan Pakulski, se trata de bases contingentes de apoyo y estabilidad, esto es, menos firmes que las que proveen las relaciones de legitimidad.<sup>4</sup> Por su parte, el apoyo político y la obediencia pueden ser resultado de cálculos sobre el bienestar, especialmente si ocurren a cambio de favores o bienes o por temor a sanciones, y no de la creencia en el *derecho* a gobernar y en el *deber* de obedecer.

La democracia no es un requisito para la legitimidad de los gobiernos y autoridades; este es el caso de sociedades en las que, con independencia de si existe o no, la gente confiere el derecho a acceder al poder a

<sup>4</sup> Jan Pakulski, "East European Revolutions and 'Legitimacy Crisis'", en Janina Frentzel-Zagórska (coord.), *From a One-Party State to Democracy*, Rodopi, Amsterdam, 1993, pp. 68-71.

partir de mecanismos distintos a las elecciones. Además, hay que mencionar que la legitimidad no sólo depende de la forma en que se accede al poder, sino que los gobernados adscriben el derecho a gobernar a partir de factores distintos a la democracia electoral.

La legitimidad, no obstante, no sustituye otras características de las relaciones de poder, tales como la popularidad de los gobernantes o el acuerdo con el contenido de las medidas del gobierno. Tampoco es un requisito para la estabilidad de las relaciones de poder. Ésta puede mantenerse a través de otros mecanismos, como ocurrió en los gobiernos socialistas de Europa del Este: la combinación de coerción, temor, cálculos de conveniencia o control de la información.<sup>5</sup>

La contribución de la legitimidad para la estabilidad y gobernabilidad se centra en el carácter de la obediencia: ésta se presenta con independencia del contenido de las órdenes o comandos, porque se basa en un sentido de deber moral. La importancia de la legitimidad, en suma, es que facilita y fortalece la gobernabilidad, el orden, la efectividad y la estabilidad.

## La construcción y los objetos de la legitimidad

En su dimensión política, la legitimidad se refiere a relaciones de poder e implica una relación entre sujetos y objetos, cuyas creencias no son uniformes (Cuadro 1). De acuerdo con diversos autores, los objetos y

<sup>5</sup> Jan Pakulski, "Legitimacy and Mass Compliance: Reflections on Max Weber and Soviet-Type Societies", *British Journal of Political Science*, vol. 16, núm. 35-36, enero de 1986, pp. 47-48. Véase también Walker Connor, "Nationalism and Political Legitimacy", *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. VIII, núm. 2, 1981, p. 217.

**Cuadro 1**  
**Objetos y sujetos de la legitimidad**

<i>Objetos</i>	<i>Sujetos</i>
<i>Individuos y entidades a las cuales se adscribe legitimidad:</i>	<i>Individuos que adscriben legitimidad:</i>
Gobernantes y sus <i>staffs</i>	
Burocracias	<i>Staffs</i> de los gobernantes
Opositores y rebeldes	Burocracias
Ciudadanos	Élites
Gobierno	Gobernados, ciudadanos
Estado-nación	
Régimen político (instituciones sociopolíticas)	

sujetos más importantes en dichas relaciones son las élites y los propios gobernantes, porque tienen un mayor potencial para influir en las reglas del sistema.<sup>6</sup>

La legitimidad se compone de creencias sobre cuatro aspectos de las relaciones de poder: 1. La forma en la que éste debe adquirirse y ejercerse; 2. Las metas que el Estado, el gobierno y/o las autoridades deben impulsar a favor del bienestar de la población y el grado en que gobernantes y gobernados comparten una identidad; 3. El desempeño de las autoridades y del gobierno; y 4. La necesidad de demostrar disenso sobre la naturaleza de las relaciones de poder, esto es, de erosionar la legitimidad de dichas relaciones. Sin embargo, la forma en la que se manifiesta cada una de estas creencias varía de sistema a sistema y en función de los objetos de legitimidad.

<sup>6</sup> Rodney Barker, *op. cit.*, pp. 30-32 y 118; Joseph Rothschild, "Political Legitimacy in Contemporary Europe", *Political Science Quarterly*, vol. 92, núm. 3, otoño de 1977, p. 42.

En términos generales, las democracias representativas alimentan su legitimidad a partir del acceso electoral al poder, así como de una combinación de muestras convencionales de participación política por parte de los gobernados, tales como la organización ciudadana, la manifestación pacífica y la negociación y el debate de ideas. Sin embargo, el acceso a las urnas y la organización popular pueden tener significados distintos en regímenes no democráticos; dichas manifestaciones, en particular si implican disenso respecto de la naturaleza y reglas del sistema, pueden ser tanto muestras como medios para erosionar la legitimidad. En estos casos, como explica Muthiah Alagappa, la democracia electoral no garantiza la legitimidad de las autoridades ni del gobierno, porque la gente no confiere a las autoridades el derecho a gobernar a partir de los resultados de los comicios.<sup>7</sup>

Diversos autores señalan que en los regímenes no democráticos, o donde las actitudes y creencias sobre la democracia electoral son menos estables que en las democracias, las evaluaciones sobre el desempeño socio-económico pueden ser una fuente más efectiva de legitimidad, aunque quizá menos estable, que las elecciones.<sup>8</sup> Asimismo, desde la visión clásica de Seymour Martin Lipset, en el largo plazo la falta de eficacia puede conducir a la pérdida de legitimidad en la mayoría de los regímenes políticos.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Muthiah Alagappa, *Political Legitimacy in Southeast Asia. The Quest for Moral Authority*, Stanford University Press, Stanford, California, 1995, p. 21.

<sup>8</sup> Por ejemplo, Alagappa, *ibid*, p. 22; Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, México, 1986, p. 49.

<sup>9</sup> Seymour Martin Lipset, *El hombre político*, Rei, México, 1993, pp. 41-83.

Las evaluaciones sobre el desempeño también tienen distintos efectos en la legitimidad de Estados y gobiernos. Para los últimos, limitados a periodos de tiempo preestablecidos, el buen desempeño –en términos económicos, sociales, de empleo, seguridad pública o justicia, por ejemplo– puede ser mucho más relevante para su legitimidad que para los Estados, los cuales tienen una mayor capacidad para renovar las creencias de los ciudadanos.

En realidad la importancia de las evaluaciones sobre el desempeño para la legitimidad varía de régimen a régimen. Asimismo, es posible que dichas evaluaciones impacten otros aspectos de las relaciones de poder y no necesariamente su legitimidad; por ejemplo, la popularidad, el apoyo o la credibilidad.

### Democracia y legitimidad en México

En México existen pocos estudios empíricos sobre la legitimidad del Estado, del sistema político y de los gobernantes. La mayoría de ellos se dedica al sistema de gobierno, en particular la preferencia por sistemas democráticos *vis a vis* autoritarios, y a distintos aspectos conectados con ella, en particular confianza y aprobación.

El problema con estos estudios, como se dijo antes, es que no capturan la esencia del concepto de *legitimidad*. Ésta no se limita al sistema político, porque alcanza a gobiernos y autoridades, y mucho menos a la confianza o la aprobación. De hecho, la evidencia histórica indica que es posible la combinación de legitimidad con desacuerdo o desaprobación.

La investigación más precisa, a partir de evidencia empírica sobre la legitimidad en México, es el estudio de opiniones sobre los legisladores en 12 congresos locales y los ciudadanos del Distrito Federal y el Estado de México, realizado por Nicolás Loza Otero y Álvaro López entre 1998 y 2000.<sup>10</sup> Esta indagación encontró que la mayoría de los ciudadanos confería legitimidad a los gobernantes –presidente y legisladores–, pero que había un diferencial entre las bases y el grado de legitimidad concedida por las élites políticas, representadas en los legisladores locales de dichos estados, y los ciudadanos de las dos entidades más pobladas del país. La mayor parte de ambos grupos –legisladores y ciudadanos– confería legitimidad a partir del acceso electoral al poder, pero élites y gobernados diferían en cuanto a la proporción de dicho criterio y en relación con otras fuentes de legitimidad. Para los diputados, el criterio dominante de la legitimidad son las elecciones.<sup>11</sup> En el caso de los ciudadanos, la legitimidad se adscribe en función de este y otros factores.

La gran mayoría de los diputados en los estados, superior a 80% del total, consideraba que el derecho a gobernar dependía de los resultados electorales y no del cumplimiento de objetivos sustantivos, concreta-

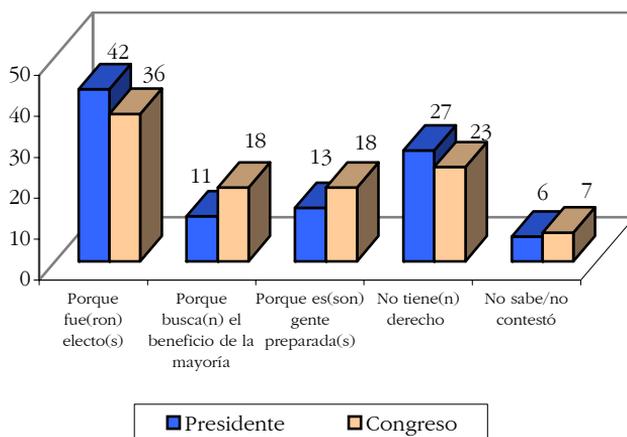
<sup>10</sup> Los datos provienen del proyecto de investigación de Álvaro López y Nicolás Loza Otero, *La cultura legislativa en los congresos estatales: estudio de opiniones y actitudes de los diputados locales en México, 1998-2000*. Agradezco a Nicolás la generosidad de compartir conmigo dichos datos.

<sup>11</sup> Así lo confirman los resultados de la encuesta *Élites Parlamentarias Latinoamericanas 1994-2006*, publicada por el Instituto Universitario de Iberoamérica y la Universidad de Salamanca, España. Algunos resultados de la encuesta sobre México se encuentran en [www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/14\\_entorno\\_i\\_pdf/ei\\_200509\\_ElitesParlameLatino.PDF](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/14_entorno_i_pdf/ei_200509_ElitesParlameLatino.PDF) (consulta: 1 de abril de 2006).

mente las metas de la Revolución mexicana. En tanto, cerca de la mitad de la población en el Distrito Federal adscribía la legitimidad del Presidente y de los diputados en función de su origen electoral, pero una tercera parte lo hacía con base en las creencias sobre una identidad y valores compartidos –“porque buscan el beneficio de la mayoría” y “porque son personas preparadas”– y alrededor de una cuarta parte no creía en el derecho de éstos a gobernar (Gráfica 1).

Otros estudios confirman dichos hallazgos. Por ejemplo, una encuesta de la Universidad Nacional Autónoma de México indica que cerca de la mitad de los mexicanos confiere el derecho a gobernar a partir de la adquisición electoral y del respeto a la ley en el ejercicio del poder; sin embargo, una proporción similar

**Gráfica 1**  
Bases de legitimidad del Presidente y los legisladores: 1997



Fuente: Álvaro López y Nicolás Loza Otero, “El Senado mexicano: cambio institucional y percepciones públicas de su desempeño”, s.f., en <http://uads.reduaz.mx/~nloza/senado.htm> (consulta: 15 de marzo de 2006).

otorga legitimidad con base en otros criterios, en particular la identidad de los gobernantes (véase Gráfica 2).

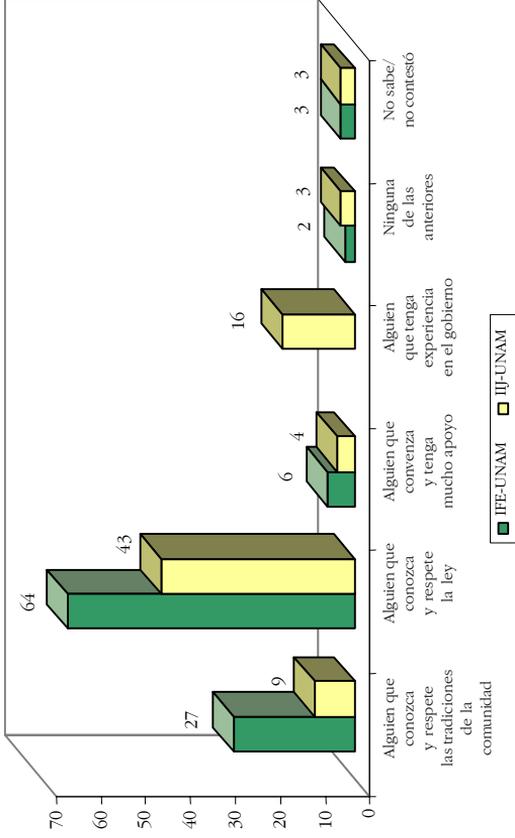
La diferencia entre las opiniones de los legisladores y los ciudadanos se basa no sólo en el porcentaje que cree en la legitimidad de las autoridades, sino en los factores que, de acuerdo con cada sector, confieren el derecho a gobernar. Para un porcentaje mayoritario de los ciudadanos, de acuerdo con la encuesta citada, ser electo no legitima, pero sí lo hacen otros elementos. Cabe preguntarse qué variables inciden en este fenómeno.

La primera explicación tiene que ver con la ambigüedad de las percepciones ciudadanas sobre la forma en que se conducen las elecciones, así como sobre la eficacia política a la hora de emitir su voto. A pesar de que la mayoría de los ciudadanos expresa confianza hacia el Instituto Federal Electoral y considera que es importante votar, un porcentaje significativo, cercano a la mitad, piensa que los partidos políticos compran votos y que las elecciones en México son fraudulentas (Gráfica 3).<sup>12</sup> En ese sentido, es posible que un sector de los ciudadanos niegue legitimidad a las autoridades porque dudan de la justicia y limpieza de los procesos electorales.

Pero también es posible que los ciudadanos tengan distintas visiones y expectativas sobre la democracia y que no privilegien su acepción electoral. Por ejemplo, una encuesta del Instituto Federal Electoral y la Universidad Nacional Autónoma de México indica que en 2003 sólo 42% de los ciudadanos creía que la demo-

<sup>12</sup> Véanse, entre otros, los siguientes estudios de opinión: Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, México, agosto de 2002; Instituto Federal Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México, *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, UNAM, México, 2003.

Gráfica 2  
¿A quién escogería como su líder?

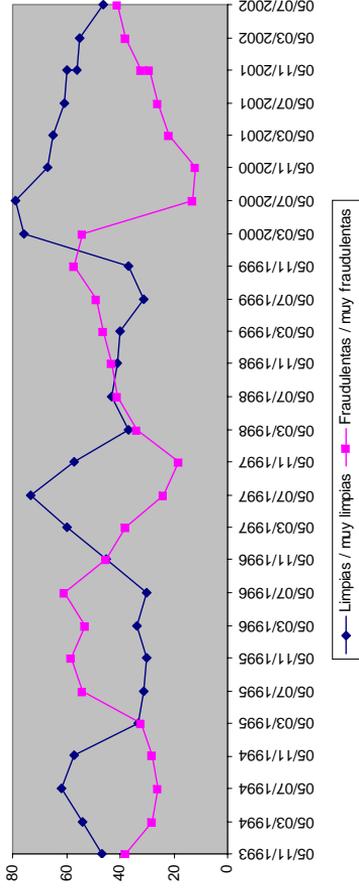


Fuente: Instituto Federal Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México, *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, UNAM, México, agosto de 2003; Hugo Concha, Héctor Fix Zamudio, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución. Una encuesta de actitudes, percepciones y valores*, UNAM, México, 2004.

Gráfica 3

Evaluaciones sobre las elecciones en México: 1993-2002

*¿Cómo describiría las elecciones en México?*



Fuente: Jorge Buendía y Fernanda Somuano, "La participación electoral en las nuevas democracias: la elección presidencial en México", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2003, p. 308. Con datos de Ulises Beltrán y Asociados.

cracia sirve para elegir a los gobernantes; 24% opinaba que para resolver las injusticias; 25% para que los ciudadanos evalúen al gobierno y 9% no sabía.<sup>13</sup> En el mismo sentido, la encuesta *Latinobarómetro 2004* encontró que los mexicanos, como la mayoría de los ciudadanos en América Latina, otorgan distintos significados a la democracia, incluyendo funciones sustantivas de bienestar socioeconómico (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Principales significados de la democracia**

	<i>Libertades</i>	<i>Elecciones</i>	<i>Economía que asegure ingreso digno</i>
Venezuela	69	34	21
Panamá	53	24	18
Costa Rica	50	31	22
Uruguay	49	30	23
Argentina	49	25	29
República Dominicana	47	26	17
Guatemala	39	26	16
Chile	38	16	24
Nicaragua	34	27	22
Ecuador	32	23	20
Paraguay	32	19	26
El Salvador	32	19	16
Colombia	31	27	21
Bolivia	30	39	12
Brasil	26	15	37
Honduras	26	19	14
Perú	24	31	15
México	22	39	16
Promedio latinoamericano	38	26	21

Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile, octubre de 2005, p. 41.

<sup>13</sup> Instituto Federal Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México, *ibidem*.

Estos datos sugieren que para un sector de los ciudadanos el derecho a gobernar se deriva de fuentes distintas a la adquisición electoral del poder. La siguiente sección de este artículo trata sobre uno de esas fuentes: el desempeño de las autoridades y del sistema de gobierno.

## Desempeño y legitimidad

Los estudios empíricos sobre la influencia del desempeño económico y social en la legitimidad sugieren que la relación entre ambos no es lineal, y que está mediada por otros aspectos de las relaciones de poder.<sup>14</sup> Asimismo, como se verá en esta sección, las evaluaciones sobre el desempeño tienden a ser más relevantes para la legitimidad de los gobiernos y las autoridades electas que para el Estado y el sistema político.

Durante la última década, los estudios sobre los valores y las creencias de los mexicanos han encontrado que la mitad considera que la democracia es el mejor sistema de gobierno. Sin embargo, un porcentaje significativo –en ciertas condiciones, mayoritario– no le confiere dicha legitimidad porque prefiere uno que satisfaga las necesidades económicas y sociales del país y los

<sup>14</sup> Confrontar, entre otros: Juan Rossen Vasilev, “Economic Performance and Regime Legitimacy in Post-Communist Bulgaria”, *Politics*, vol. 24, núm. 2, 1994, pp. 113-121; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Honduras, “Las reformas económicas y la legitimidad de la democracia”, *Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2002*, Honduras, s.f., pp. 51-72. En [www.undp.un.hn/indh/dh/2002.htm](http://www.undp.un.hn/indh/dh/2002.htm) (consulta: 22 de marzo de 2006); José Ramón Montero, Richard Gunther y Mariano Torcal, “Legitimidad, desconfianza y desafección”, *Estudios Políticos*, núm. 74, otoño de 1999, pp. 107-149.

ciudadanos. Este resultado contrasta con los de países como Costa Rica, Uruguay, Chile y Argentina, en donde la legitimidad de la democracia alcanza proporciones más elevadas, aunque se encuentra por arriba del promedio latinoamericano (Cuadro 3).

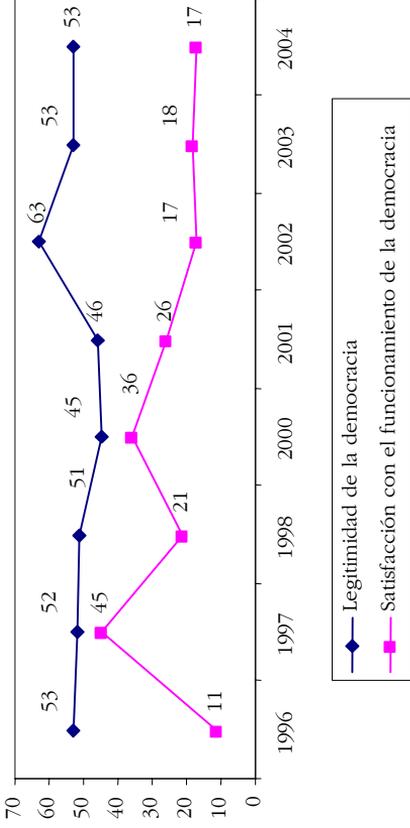
Diversos autores han sugerido que parte de la legitimidad de la democracia se deriva de la evaluación de los ciudadanos respecto de su desempeño, en particular en términos de la situación socioeconómica de la población. Sin embargo, el análisis de las actitudes, preferencias y evaluaciones de los mexicanos indica que la relación entre legitimidad de la democracia y satisfacción con su desempeño no es directa.

La Gráfica 4 presenta datos sobre la legitimidad y la satisfacción con el funcionamiento de la democracia para el periodo 1996-2004. La relación entre ambas no parece ser directa.

El análisis de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, de la Secretaría de Gobernación, confirma esta hipótesis. Como demuestra el Cuadro 4, las personas que expresan satisfacción con el funcionamiento de la democracia no la legitiman en mayor medida que las que no se sienten satisfechas. Tampoco lo hacen quienes emiten evaluaciones positivas sobre su situación económica personal y la del país en su conjunto, ni aquellos que tienen expectativas positivas sobre la economía nacional. Las evaluaciones sobre el desempeño social y sobre la existencia de democracia en México, sin embargo, tienen un impacto moderado en la legitimidad de ésta.

Las evaluaciones sobre el desempeño de los gobernantes tampoco inciden de manera directa en la legitimidad del gobierno, el presidente y los diputados. El análisis estadístico de la encuesta de Loza, citada lí-

Gráfica 4  
Legitimidad y satisfacción con la democracia: 1996-2004  
(porcentajes)



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe-resumen Latinobarómetro 2004*, Santiago de Chile, 13 de agosto de 2004, pp. 5 y 23, en [www.purochile.org/inf2004l.pdf](http://www.purochile.org/inf2004l.pdf) (consulta: 26 de febrero de 2006).

Cuadro 3  
 Legitimidad de la democracia en América Latina  
 (porcentaje de acuerdo)

	<i>En ninguna circunstancia apoyaría un gobierno militar</i>	<i>Un gobierno militar puede solucionar menos cosas que uno democrático</i>	<i>Un poco de mano dura del gobierno no viene mal al país</i>	<i>A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático a uno no democrático</i>	<i>En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible</i>	<i>La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno</i>
Costa Rica	89	85	78	17	7	82
Panamá	77	71	71	20	8	81
República Dominicana	74	70	67	12	11	76
Uruguay	72	73	32	10	7	8
Venezuela	71	70	53	12	11	83
Nicaragua	70	56	59	28	10	67
Ecuador	69	68	57	20	30	57
Bolivia	67	64	55	19	19	63
Chile	64	60	76	26	14	75
Argentina	64	65	69	12	20	81
México	60	61	54	29	14	79
Colombia	58	50	72	28	12	71
Brasil	56	46	43	26	18	69

Guatemala	54	46	78	25	11	54
El Salvador	48	43	78	17	10	66
Perú	47	40	70	23	20	57
Honduras	47	47	78	32	11	69
Paraguay	41	40	85	19	39	55
América Latina	63	59	64	21	15	71

Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe-resumen Latinobarómetro 2004*, Santiago de Chile, 13 de agosto de 2004, p. 21, en [www.purochile.org/inf2004I.PDF](http://www.purochile.org/inf2004I.PDF) (consulta: 26 de febrero de 2006).

Cuadro 4  
Evaluaciones sobre el desempeño, legitimidad y satisfacción con la democracia

	<i>Legitimidad de la democracia</i>		<i>Satisfacción con la democracia</i>	
	<i>No</i>	<i>Sí</i>	<i>Poco/nada satisfecho</i>	<i>Muy/algo satisfecho</i>
Satisfacción con la democracia	Muy satisfecho/ satisfecho	23	77	—
	NI satisfecho ni insatisfecho	33	67	—
	Poco satisfecho/ insatisfecho	24	76	—
	Total	25	75	—
Evaluación de la situación económica actual del país	Buena	32	68	48
	Regular	38	62	59
	Mala	38	62	68
	Total	37	63	60
Evaluación de la economía personal	Buena	33	67	50
	Regular	38	62	57
	Mala	37	63	68
	Total	37	63	60

Expectativas sobre la economía nacional	Mejor	33	67	50	50
	Igual	39	61	59	41
	Peor	38	62	66	34
	Total	37	63	60	40
Evaluación de las políticas sociales del gobierno	Han mejorado	31	69	45	55
	Están igual	38	62		
	Han empeorado	43	57	63	37
	Total	37	63	60	40
Creencias sobre el sistema político mexicano	Es una democracia	29	71	41	59
	No es una democracia	42	58	84	16
	Total	37	63	60	40

Fuente: Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, Segob, México, agosto de 2002.

neas antes, indica que las personas con evaluaciones positivas sobre el desempeño económico del país y sobre la economía personal, así como aquéllas que tienen expectativas de mejoría respecto del desempeño social y económico del gobierno, tienden a conferir legitimidad a las autoridades en mayor porcentaje que quienes emiten evaluaciones negativas (Cuadro 5). Sin embargo, el análisis de correlación –no mostrado aquí– no arroja cifras significativas entre la legitimidad del Presidente, los diputados y el gobierno y las evaluaciones sobre el desempeño económico, pues se sitúan por debajo de 0.3. Lo mismo sucede, aunque con una correlación ligeramente mayor, respecto de las evaluaciones sobre el desempeño político.

No obstante, hay que recordar que, como se vio en la Gráfica 1, un promedio de 14% de los ciudadanos legitima al Presidente y a los diputados con base en su desempeño. Esta información confirma que la relación entre las evaluaciones del desempeño y la legitimidad es compleja, indirecta y dinámica. Dichas evaluaciones influyen en las creencias sobre la legitimidad, pero su impacto e importancia varía dependiendo del objeto –sistema político, gobierno o autoridades– y de los valores y creencias de las personas.

## **Comentarios finales**

La literatura sobre las nuevas democracias y los regímenes en transición ha señalado, de manera recurrente, que la incapacidad y el pobre desempeño en materia de bienestar y crecimiento económico son los principales riesgos que confronta la consolidación de los sistemas democráticos.

Cuadro 5

## Evaluaciones sobre el desempeño y la legitimidad del Presidente, los diputados y el gobierno

	Legitimidad del gobierno		Legitimidad del Presidente		Legitimidad de los diputados	
	No	Sí	No	Sí	No	Sí
Evaluaciones retrospectivas sobre la economía nacional						
Buenas	16	84	10	90	14	86
Regulares	22	78	14	86	14	86
Malas	48	52	42	58	34	66
Total	35	65	29	71	25	75
Evaluaciones retrospectivas sobre la economía personal						
Mejor/ igual de bien	25	75	20	80	19	81
Peor/ igual de mal	41	59	34	66	28	72
Total	35	65	29	71	25	75
Expectativas sobre la economía personal						
Mejor/ igual de bien	29	71	21	79	19	81
Peor/ igual de mal	42	58	39	61	31	68
Total	35	65	29	71	25	75
Evaluaciones sobre el desempeño político del gobierno						
Buenas	17	83	7	93	8	92
Regulares	22	78	17	83	14	86
Malas	48	52	20	60	34	66
Total	36	64	29	71	25	75

Fuente: Álvaro López y Nicolás Loza Otero, *La cultura legislativa en los congresos estatales: estudio de opiniones y actitudes de los diputados locales en México, 1998-2000*, elaborado con datos del proyecto de investigación.

Parte de las recomendaciones que los organismos internacionales han emitido para garantizar la consolidación de las democracias es impulsar prácticas de gobernanza, en particular la eficiencia del gobierno, el combate a la corrupción, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.<sup>15</sup> Se argumenta que la satisfacción con los resultados del gobierno alimentará la legitimidad de las democracias y de las autoridades electas.

Es posible que la eficiencia y el buen desempeño fortalezcan la estabilidad y gobernabilidad de los gobiernos y los regímenes políticos, así como la confianza y el apoyo hacia las autoridades. Es posible que también fortalezcan las creencias en la legitimidad del gobierno y las autoridades, aunque ello ocurrirá de manera más pausada porque se requiere la modificación de valores y creencias por parte de los ciudadanos.

En su acepción más amplia, las prácticas de “buen gobierno” centradas en la eficiencia y en el combate a la corrupción pueden ser la base sobre la cual algunos sectores en México –aquellos que creen que el derecho a gobernar depende de los resultados de gestión– legitimen al gobierno y a las autoridades. Otras, como la participación ciudadana y la rendición de cuentas,

<sup>15</sup> El concepto de *gobernanza* alude a una amplia variedad de significados que exceden los objetivos de este documento. Sin embargo, alerta al lector que, a grandes rasgos, refiere a una nueva forma de pensar las estructuras del Estado, a un paradigma de trabajo basado en la eficiencia y a una vinculación menos jerárquica entre Estado y sociedad. Sobre las distintas acepciones del concepto pueden consultarse Jan Kooiman, *Governing as Governance*, SAGE, California, Estados Unidos, 2003; Antonio Natera, *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, documento de trabajo núm. 2, Universidad Carlos III de Madrid, 2004; y Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, núm. 155, 1998, pp. 17-28.

pueden fortalecer la legitimidad entre los individuos que creen que dicho derecho se deriva de una identidad compartida entre gobernantes y gobernados. También es posible que la transparencia y el respeto a la ley alimenten la legitimidad entre el sector de la población que considera que el derecho a gobernar se obtiene mediante los comicios, pero que aún expresa dudas sobre la transparencia de las elecciones.

En suma, los datos sobre las creencias en nuestro país indican que la influencia de las prácticas de gobernanza y de buen gobierno sobre la legitimidad del gobierno y de las autoridades ocurrirá de manera indirecta y en el mediano plazo; y que lo harán de manera diferenciada.



# De la opinión pública a la legitimidad<sup>1</sup>

*Efrén Arellano Trejo*

Este trabajo tiene tres objetivos: el primero de ellos es describir las opiniones distintivas de aquellos ciudadanos que dudan de la democracia como la mejor forma de gobierno; el segundo es, a partir de esta descripción, ofrecer algunas explicaciones de por qué la democracia no tiene en México un consenso unánime entre la ciudadanía; el tercer objetivo es elaborar un esquema básico de aquellos factores que, desde el ámbito del poder político, podrían impulsarse para fortalecer este consenso y, consecuentemente, para fortalecer la democracia en México.

## **El apoyo a la democracia**

De acuerdo con diversos estudios realizados durante 2003 y 2004, de cada 10 ciudadanos mexicanos, entre seis y siete consideran a la democracia como la mejor

<sup>1</sup> Ponencia preparada para el foro “Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno en México”, organi-

forma de gobierno.<sup>2</sup> Aunque este porcentaje de la población ha crecido en los últimos años, en el contexto latinoamericano México se encuentra, entre un total de 19 países, en la octava posición. Según datos del *Informe Latinobarómetro 2005*, los tres países líderes en este rubro son Uruguay, Venezuela y Chile. Por su posición a media tabla, México es superado por países como Colombia, Guatemala y Honduras (Gráfica 1).<sup>3</sup>

¿Qué factores están originando este relativo bajo aprecio de los mexicanos por la democracia? Para responder esta interrogante procedí a analizar los resultados de una encuesta nacional realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, levantada en julio de 2003, a través del despacho BGC-Ulises Beltrán y Asociados. Gracias a la participación del CESOP en este proyecto fue posible contar con la base de datos.<sup>4</sup>

En primer lugar tomé la pregunta 11, la cual dice textualmente: “Por favor dígame, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la siguiente afirmación?: la democracia puede tener problemas pero es mejor que

---

zado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 4 de abril de 2006.

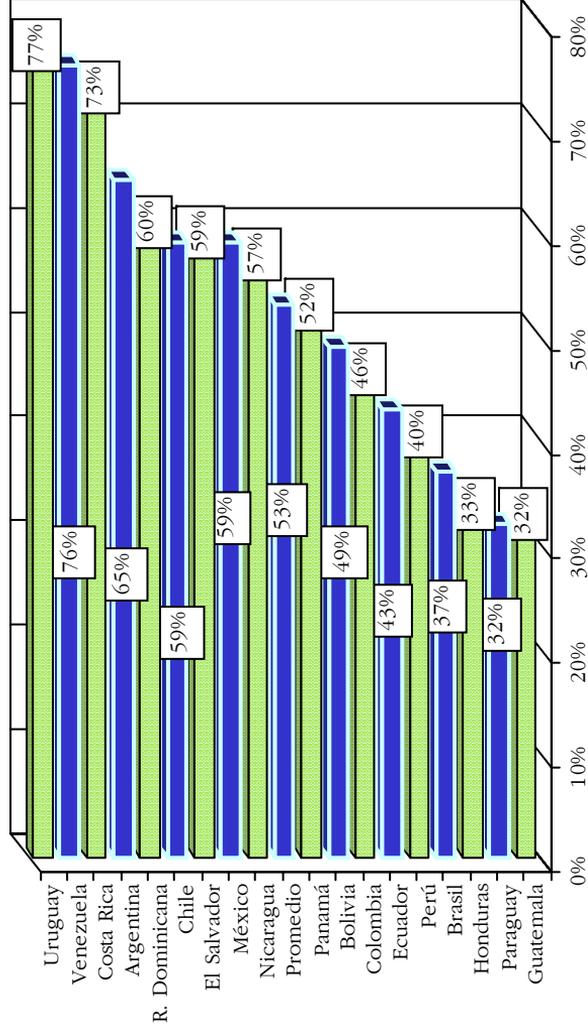
<sup>2</sup> Al respecto puede consultarse *Reforma electoral y cultura política*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, junio de 2004, disponible en [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop).

<sup>3</sup> Un resumen del *Informe Latinobarómetro 2005* puede consultarse en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, *Pulso Ciudadano*, núm. 19, diciembre de 2005, disponible en [www.diputados.gob.mx/cesop/pulso\\_ciudadano.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/pulso_ciudadano.htm) (consultado: marzo de 2006).

<sup>4</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Tercera Encuesta Nacional Electoral*, México, julio de 2003, versión en CD, con base en una encuesta nacional en vivienda, realizada entre el 19 y el 26 de julio de 2003, con dos mil entrevistas a personas mayores de 18 años que contaban con credencial de elector, con un margen de error de 3% a nivel de confianza del 95%.

Gráfica 1

Población que considera a la democracia como la mejor forma de gobierno



Fuente: tomado de *Pulso Ciudadano*, núm. 19, diciembre de 2005, disponible en [www.diputados.gob.mx/cesop/pulso\\_ciudadano.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/pulso_ciudadano.htm) (consultado: marzo de 2006).

cualquier otra forma de gobierno. ¿Usted está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo?” Después realicé un análisis de correlación con el resto de las preguntas del cuestionario y, con aquellas que tenían una correlación significativa, calculé las diferencias porcentuales entre aquellos entrevistados que estuvieron “de acuerdo” o “muy de acuerdo” y aquellos que afirmaron estar “en desacuerdo” o “muy desacuerdo” con la democracia como la mejor forma de gobierno.

La pregunta que mostró las diferencias más amplias entre ambos sectores de la población fue la que indagó sobre la satisfacción que tienen los entrevistados respecto a la forma como funciona la democracia en México. Con el propósito de ilustrar el procedimiento que seguiremos utilizando en este análisis, vale la pena mostrar los resultados arrojados al cruzar estas dos variables.

Como puede observarse en el Cuadro 1, la columna (b) muestra el total de los entrevistados que expresaron estar “en desacuerdo” con la democracia como la mejor forma de gobierno, divididos según las respuestas dadas a su “satisfacción” con el funcionamiento de la misma. En este caso, aquellos que se dijeron insatisfechos fue de 17%; en cambio, entre aquellos que dijeron estar “de acuerdo” con la democracia (columna a), la satisfacción con el funcionamiento de la misma fue de 37%. Es decir, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia incrementó en 20 puntos la aceptación de la misma como la mejor forma de gobierno. Podemos decir que la eficacia, entendida como una de las dimensiones de la legitimidad política, contribuye a incrementar la percepción de la democracia como la mejor forma de gobierno.

Actitudes hacia la democracia, según satisfacción con su funcionamiento (porcentajes)

Cuadro 1

¿Estrá usted muy satisfecho, satisfecho, poco satisfecho  
o nada satisfecho con la forma como funciona la democracia en México?

	<i>Acuerdo con la democracia</i>			
	<i>(a)</i>	<i>(b)</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>(a) - (b)</i>
	<i>Acuerdo</i>	<i>Desacuerdo</i>		<i>Total</i>
Satisfecho y muy satisfecho	37.7	17.3	25.3	32.3
Poco y nada satisfecho	59.3	80.0	54.1	63.2
Ns/Nc	3.0	3.0	20.6	4.4
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con base en Centro de Investigación y Docencia Económicas,  
*Tercera Encuesta Nacional Electoral*.

El análisis de correlación realizado permite elaborar un perfil más amplio de los ciudadanos que no conciben a la democracia como la mejor forma de gobierno. En total, en esta encuesta identifiqué otras 13 variables con diferencias de más de 20 puntos entre estos dos sectores de la población, las cuales es posible agrupar en cuatro grandes temas. El resultado puede consultarse en el Cuadro 2.

Con este cuadro a la vista, podemos afirmar que los ciudadanos que no conciben a la democracia como la mejor forma de gobierno, se distinguen por las siguientes características principales:

- a) Están insatisfechos con los resultados que perciben de la democracia y con el escaso respeto que perciben a la libertad y a los derechos humanos.
- b) Tienen una mala evaluación del presidente y de las autoridades políticas.
- c) Tienen una mala evaluación de su situación personal y del entorno ciudad-país; y
- d) Perciben una escasa representatividad de las autoridades electas y una baja eficiencia del sistema electoral.

¿Qué variables están comprendidas en cada uno de los temas definidos? El Cuadro 3 responde esta pregunta. El tema de satisfacción con la democracia y respeto a los derechos humanos incluyó dos preguntas, una para cada uno de estos subtemas. La evaluación de las autoridades políticas incluyó la aprobación al desempeño del presidente, a su gobierno y la confianza en general en las autoridades. La evaluación de la situación personal y del entorno ciudad-país incluyó pre-

Cuadro 2  
Temas y diferencias porcentuales entre “demócratas” y “no demócratas” (porcentajes)

<i>Clasificación</i>	<i>Tema</i>	<i>Rango de diferencias porcentuales</i>
a)	Satisfacción con la democracia y respeto a la libertad y los derechos humanos	32.9 a 40.7
b)	Evaluación del presidente y de las autoridades	25.8 a 35.2
c)	Situación personal y entorno ciudad-país	23.2 a 28.7
d)	Representatividad y eficiencia política	23.7 a 24.9

Fuente: elaboración propia con base en Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Tercera Encuesta Nacional Electoral*.

guntas sobre la situación económica de los entrevistados, de su ciudad o comunidad y del país. Por último, la representatividad de las autoridades electas incluyó preguntas sobre la representatividad de los partidos y la utilidad de las campañas.

Para tratar de sintetizar lo dicho hasta ahora, podríamos decir que los ciudadanos que no perciben a la democracia como la mejor forma de gobierno tienen tres razones principales para ello: uno, porque no perciben la eficacia necesaria, medida en función de los resultados esperados; dos, no perciben la eficiencia en el sistema, medida en función de la representatividad de quienes toman las decisiones; y tres, tienen serias dudas sobre el respeto que existe a la libertad y los derechos humanos.

La última columna del Cuadro 3 permite constatar que, en función de la importancia que tienen para los ciudadanos, estas razones se encuentran entremezcladas. Pese a ello, es posible observar que el color negro, que alude a la eficiencia del sistema electoral, se encuentra en la parte baja de la tabla; en tanto que el color gris oscuro, referido a la evaluación general de la democracia y el respeto a los derechos humanos, está en la parte alta.

### **Relación entre eficacia y legitimidad política**

Diversos teóricos y estudiosos de la política se han referido a la relación que existe entre *eficacia* y *legitimidad* política. Norberto Bobbio, al analizar esta dupla conceptual, recordó las observaciones de Thomas Hobbes y de Niklas Luhmann. El teórico inglés, quien escribió en el siglo xvii, advirtió que la obligación polí-

**Cuadro 3**  
**Temas según diferencias porcentuales entre demócratas y no demócratas (porcentajes)**

<i>Posición</i>	<i>Tema</i>	<i>Diferencias porcentuales</i>	<i>Clasificación</i>
1	Satisfacción con la democracia	40.7	a)
2	Fox-aprobación del desempeño	35.2	b)
3	Respeto a libertad y derechos humanos	32.9	a)
4	Fox-acuerdo con su gobierno	32.9	b)
5	Fox evaluación a tres años	30.8	b)
6	Situación del país, comparada con Zedillo	28.7	c)
7	Situación económica personal	26.9	c)
8	Confianza en las autoridades	26.6	b)
9	Situación de la ciudad o comunidad	25.8	c)
10	Fox-prospectiva	25.8	b)
11	Representatividad de los partidos	24.9	d)
12	Representatividad de los líderes partidistas	24.7	d)
13	Utilidad de las campañas políticas	23.7	d)
14	Situación económica del país	23.2	c)

Fuente: elaboración propia con base en Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Tercera Encuesta Nacional Electoral*.

tica hacia el soberano se disuelve no solamente por el abuso de poder (como en las tiranías), sino también por defecto de poder. La resistencia se presenta –razonó Hobbes– cuando el gobierno es incapaz de producir la seguridad que esperan sus súbditos, los cuales pueden entonces reunir sus recursos individuales y dar su obediencia a un nuevo soberano capaz de protegerlos.<sup>5</sup>

Luhmann, un notable observador de la sociedad contemporánea, advirtió el peligro no tanto del exceso del poder, sino del “demasiado poco poder, que se manifiesta en la incapacidad del gobierno para satisfacer las crecientes expectativas que nacen de la sociedad en cuanto es más libre y económicamente desarrollada”.<sup>6</sup>

Para Bobbio, la inobservancia general de las normas constituye una de las razones principales de la pérdida de legitimidad, debido fundamentalmente a la ineficacia que ello conlleva. La efectividad y la no efectividad –dice el autor italiano– es un banco de prueba de la capacidad del poder para desarrollar la función esencial que consiste en proteger a los individuos que se le confían.<sup>7</sup>

Seymour Martin Lipset sostuvo explícitamente que la estabilidad de un régimen depende de su efectividad y de su legitimidad. En su obra publicada en 1960, *El hombre político*, Lipset definió a la *eficacia* como el grado en que el sistema satisface las funciones básicas

<sup>5</sup> Véase George H. Sabie, *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, séptima reimpresión, México, 1981, pp. 347 y 348.

<sup>6</sup> Niklas Luhmann, *Potere e complexita sociale*, Il Saggiatore, Milán, 1979, p. 240; citado por Norberto Bobbio “El poder y el derecho”, en Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, Colección Enlace, México, 1985, p. 29.

<sup>7</sup> Bobbio, “El poder y el derecho”, *op. cit.*, p. 28.

de gobierno, tal como las conciben la mayoría de la población y grupos poderosos como los empresarios o las fuerzas armadas.<sup>8</sup>

La relación bidireccional que existe entre *efectividad* y *legitimidad* ha sido explicada por Juan J. Linz de la siguiente manera:

La legitimidad, por lo menos durante algún tiempo, opera como una constante positiva que multiplica cualquier valor positivo que pueda conseguir la eficacia y efectividad de un régimen [pero] si el valor de la legitimidad se acerca a cero o es negativo, los fracasos de la eficacia y la efectividad se multiplicarán.<sup>9</sup>

### Otros componentes de la legitimidad

Aunque el análisis estadístico realizado líneas antes ubicó a la eficacia y a la eficiencia política como uno de los componentes centrales demandados por la población, es necesario trazar, aunque sea muy brevemente, un esquema de lo que podemos denominar la *legitimidad democrática*.

Como señala Giovanni Sartori, no existe el autor, único y destacado, de la obra sobre la democracia. La teoría de la democracia consiste, más bien, en una corriente de discurso que se remonta a Platón y Aristóteles.<sup>10</sup> Así ocurre también con los componentes y

<sup>8</sup> Seymour Martin Lipset, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Red Editorial Iberoamericana, México, p. 67.

<sup>9</sup> Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, Col. Los Noventa, núm. 37, México, 1990, p. 43.

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, 3a. reimp., Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 21.

las características de la legitimidad democráticos. Éstos se han definido a lo largo de un amplio proceso histórico y a través de la obra de diversos autores.

Hoy en día, sin embargo, la mayoría de las propuestas teóricas coinciden en señalar que una política pública, un régimen o una acción gubernamental tienen legitimidad democrática si en su aplicación y operación se observan, además del elemento de la eficacia y la eficiencia, cuando menos los siguientes cuatro elementos:

- a) *La legalidad.* De acuerdo con Norberto Bobbio, a medida que un pueblo se civiliza, el hecho de poseer los instrumentos del poder no basta; es necesario haberlos adquirido observando ciertas reglas y principios, que confieren el derecho, universalmente reconocido, de gobernar. De tal suerte que la legalidad tiene la función de transformar una relación de fuerza en una relación de derecho. Desde el punto de vista del soberano, dice el autor italiano, “la legitimidad es lo que fundamenta su derecho; la legalidad es lo que establece su deber. Desde el punto de vista del súbdito, al contrario, la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer; la legalidad es la garantía de su derecho de no ser oprimido”.<sup>11</sup>
- b) *El respeto a los derechos humanos.* A partir de la teoría política del contractualismo, que ubicó el fundamento del poder político en la libre y soberana decisión de los individuos, se consagró la supremacía de los ciudadanos y de la sociedad sobre el Estado. Con base en este principio, una

<sup>11</sup> Bobbio, “El poder y el derecho”, *op. cit.*, p. 21.

acción política es legítima si los destinatarios de las decisiones tienen participación, directa o indirecta, si se otorga protección y garantía a sus derechos humanos y si se respeta la libertad individual.<sup>12</sup>

c) *Procedimientos de representación*. De acuerdo con diversos teóricos de la democracia, el sustento básico de la legitimidad es el hecho de que el poder se otorgue desde abajo, es decir, si constituye una emanación del pueblo, de la voluntad popular.<sup>13</sup> Sin embargo, la democracia hoy en día debe reducir la voluntad de millones, a veces cientos de millones de personas, a una sola autoridad. Por ello, a través de un largo proceso histórico se han definido los principios de funcionamiento de la democracia representativa.

De acuerdo con Sartori, estos principios son: a) el de la mayoría relativa, que gobierna con respeto a las minorías; b) los procedimientos electorales; y c) la transmisión de poder que significa la representación.<sup>14</sup>

d) *La discusión pública*. El último elemento que deseo mencionar es la discusión pública, la cual está muy vinculada a la pluralidad. De acuerdo con Sartori, la aceptación de la pluralidad como una virtud de los sistemas políticos fue un hecho relativamente tardío. Hasta la segunda mitad del siglo XVIII, cuando se hablaba de consenso, se entendía consenso unánime. Fue hasta que se

<sup>12</sup> Jaime F. Cárdenas Gracia, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 28-32.

<sup>13</sup> Sartori, *Teoría de la democracia...*, *op. cit.*, p. 59.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 122 y 123.

desarrollaron los partidos políticos, durante el siglo XIX, que se asumió que un consenso (o disenso) pluralista puede ser beneficioso para un sistema político. La “voluntad popular” dejó de ser un ente monolítico e infalible.

“Cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera –dice este autor– debe defenderse contra la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas”.<sup>15</sup> Las opiniones de los ciudadanos adquieren aquí carta de naturalización como elemento sustantivo de la democracia. El funcionamiento de la opinión pública es la garantía sustantiva de la democracia, la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno.

Como lo explica Alejandro Muñoz-Alonso, cuando los gobernados emiten su voto y eligen con ello a sus representantes, no por ello renuncian a su derecho de opinión. Es entonces cuando se explica la existencia de dos tipos de soberanía: la política, que se considera reside en la opinión pública, y la soberanía legal, que se materializa en el cuerpo legislador.<sup>16</sup> Dicho en otros términos: el poder político es un poder positivo, con facultades reguladas para tomar decisiones; en tanto que la opinión pública es un poder negativo, es un límite a los poderes positivos.

La opinión pública –señala Friedrich Hayek– “no debe su capacidad de obligar a que quienes

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>16</sup> Alejandro Muñoz-Alonso, “Opinión pública y parlamento. Las transformaciones del régimen parlamentario”, en Alejandro Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir (coords.), *Comunicación política*, Universitas, Madrid, 1995, p. 72.

la sustentan sean capaces de iniciar algún tipo de acción concertada; deriva su poder, en última instancia, de su capacidad de negar apoyo al órgano legislador<sup>17</sup> y obliga, finalmente, a que las leyes tengan en su elaboración y contenido ciertas modalidades.

Al caracterizar a la opinión pública como un poder negativo, se aclara el papel de la misma dentro de las democracias representativas, a las cuales se les ha definido como un *régimen de opinión*. La opinión pública no es una instancia directiva, que deba seguirse invariablemente en todas sus directrices, pero como dice Muñoz-Alonso, “cuando se manifiesta insistente e inequívocamente (a través de los sondeos y de otros medios), se convierte en una referencia insoslayable que cualquier poder positivo no puede dejar de tener presente y que, quiéralo o no, condicionará su acción política y su toma de decisiones”.<sup>18</sup>

## Conclusión: principios de legitimación

¿Qué importancia tiene el hecho de que la sociedad en su conjunto asuma la legitimidad de la democracia? El análisis de la transición y consolidación de la democracia ha arrojado diversas hipótesis para responder este cuestionamiento. Adam Przeworski, por ejemplo, ha sostenido que lo que es amenazante para los regímenes

<sup>17</sup> Friedrich A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad*, Unión Editorial Madrid, 1978, vol. I. Normas y orden, p. 149, citado por Muñoz-Alonso, “Opinión pública y parlamento...”, *op. cit.*, p. 75.

<sup>18</sup> Muñoz-Alonso, “Opinión pública y parlamento...”, *op. cit.*, p. 76.

autoritarios no es el derrumbe de la legitimidad sino la organización de la contrahegemonía.<sup>19</sup>

Con una línea argumental muy similar, Leonardo Morlino, quien ha estudiado los procesos de transición y consolidación de la democracia en diversos países, afirma que uno de los aspectos teóricos más relevantes en estos procesos es precisamente la aceptación de las instituciones democráticas por parte de la sociedad. Entendida dicha aceptación como un consenso pasivo y dócil por parte de la población. En cambio, a nivel de élites es necesario, sostiene Morlino, que exista un proceso de legitimación de la democracia, visto este último como un conjunto de conductas positivas respecto a las instituciones democráticas, las cuales se deben asumir como las más apropiadas para gobernar al país.<sup>20</sup>

Desde el mirador de la sociología del conocimiento, la legitimación es un proceso que *explica* y *justifica* a las instituciones sociales. Con su labor explicativa, la legitimación indica por qué las cosas son como son (apela al conocimiento de los individuos); en tanto que al justificar una institución, ofrece orientaciones sobre qué hacer y qué no hacer (involucra los valores socialmente aceptados). Como señalan Berger y Luckman, la legitimación incluye un elemento cognoscitivo y otro normativo. Es una cuestión de valores y también de conocimientos.<sup>21</sup>

Evidentemente la legitimación de la democracia implica una labor de gran envergadura, permanente y de largo plazo. Este proceso demanda, como se demostró

<sup>19</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

<sup>20</sup> Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, Ediciones Cepcom, México, 2005, pp. 175-179.

<sup>21</sup> Peter L. Berger y Thomas Luckman, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Argentina, 1994, p. 122.

en la primera parte de este artículo, de la eficacia y efectividad del sistema democrático. Sin embargo, es posible distinguir tres principios cuya aplicación pueden realizarse a gran escala, pero también en cualquier ámbito en los cuales sean posibles las decisiones colectivas. A continuación describo, brevemente, dichos principios.

a) *La participación de los involucrados.* Un estudio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de esta Cámara de Diputados, en junio de 2004, analizó los rasgos distintivos de la cultura política mexicana. En este caso encontramos que a medida que crece la percepción de que los ciudadanos influyen en las decisiones políticas crece también el interés, la información y la participación política; se otorga una mayor legitimidad y representatividad a la democracia mexicana y se muestra una mejor actitud hacia la solidaridad social y menor tolerancia a la corrupción.

Si bien en este trabajo se documentó la correlación existente entre participación y fortalecimiento de la democracia, diversos autores se han referido a los sentimientos de frustración y apatía que conlleva en muchos ciudadanos el reconocer su escasa capacidad de influencia política. A principios de los años setenta, por ejemplo, David Morley afirmaba que es la falta de poder de los ciudadanos “el hecho político que se esconde detrás de todos esos estudios y demostraciones de ignorancia política popular”.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> David Morley, *Televisión, audiencias y estudios culturales*, Amorroutu, Buenos Aires, 1996, p. 367.

b) *Justa aplicación de la ley.* En el análisis de correlación que realicé al inicio de esta presentación pudimos observar que el respeto a los derechos humanos es la segunda variable en importancia para determinar el apoyo a la democracia como la mejor forma de gobierno. Este dato, me parece, está vinculado a la difícil relación que existe en el triángulo ciudadanos-ley-autoridad.

Los ciudadanos en México perciben altos niveles de corrupción en sus autoridades. En los Índices de Gobernabilidad 1996-2004, elaborados por el Banco Mundial, los rubros peor evaluados fueron precisamente el “control de la corrupción” y el “respeto a la ley”; en estos dos rubros, los niveles de nuestro país fueron inferiores a los observados en el norte y medio este africano.<sup>23</sup>

A lo extendido de la corrupción hay que añadir un dato que deberíamos analizar más detalladamente. Los ciudadanos se sienten agraviados por el uso discrecional de la ley. La mayoría considera que la ley no se aplica igual en todos los casos: más de 60% considera que se aplica “en beneficio de unos cuantos”; en tanto, 40% cree que las leyes se usan “para defender los intereses de la gente con poder”. Peor aún, ante un abuso de autoridad, 80% piensa que la gente está “insuficientemente protegida”.

<sup>23</sup> Estos índices pueden consultarse en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, *Gobernabilidad y reforma política*, colección Temas de la agenda legislativa en el debate público, número 3, junio de 2005, con datos de Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, *Governance Matters IV; Governance Indicators for 1996-2004*, Banco Mundial. Disponible en [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop) (fecha de consulta: marzo de 2006).

México se caracteriza por ser un país con bajos niveles de confianza en sus autoridades. Los representantes de la ley, así como los imparciales de justicia, no escapan a esta tendencia. La policía, el ministerio público, los jueces e incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no gozan de la confianza ni de la credibilidad de la mayoría de la población.

Si asumimos a la legalidad como un componente esencial de la legitimidad política, podemos afirmar que en la aplicación de la ley la democracia mexicana tiene uno de sus más severos déficits, pero también uno de sus campos de oportunidad más relevantes.

- c) *Transparencia e información sobre las decisiones.* En junio del año pasado estuvo en México el ex presidente brasileño (y destacado sociólogo), por dos periodos consecutivos, Fernando Henrique Cardoso. En una de sus conferencias, entre otras cosas, dijo que en América Latina se ha observado una fuerte deslegitimación de los espacios institucionales. Hoy día, dijo, la legitimación del mando requiere un diálogo más intenso con la sociedad. La legitimidad no proviene sólo del sufragio o de las leyes, se requiere poner en marcha una pedagogía democrática.

Cardoso ejemplificó lo anterior al señalar que las iniciativas discutidas en el Congreso deben ser puestas al alcance de la gente, a través de Internet y de su exhibición en todos los medios posibles. Todo el proceso de legitimación, dijo, pasa hoy en día por los medios.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, *Gobernabilidad y reforma política, op. cit.*

Me permito hacer una última cita a un trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Este trabajo se publicó en agosto de 2005 y en él encontramos que los ciudadanos mejor informados, identificados como aquellos que leen regularmente el periódico, son más críticos respecto a los resultados de la política en México, pero al mismo tiempo son los más convencidos de la democracia como la mejor forma de gobierno. Además, los sectores mejor informados tienen una mayor tolerancia política. Este último, indicador esencial para medir las actitudes pro-democracia de la población.<sup>25</sup>

Una institución o un órgano de gobierno que informa es un gobierno predecible. Que asume la necesidad de tomar en cuenta a sus gobernados y que les da a éstos la oportunidad de utilizar la fuerza negativa de la que hablamos cuando definidos a la opinión pública. También es una garantía del respeto que deben tener las mayorías hacia las minorías y viceversa.

La información no es suficiente, pero sí es una condición imprescindible para fomentar la participación política. La participación es, como ya lo mostramos líneas antes, el elemento más poderoso para lograr la legitimación y la legitimidad democrática.

<sup>25</sup> Efrén Arellano Trejo, "El nuevo espacio público y la Cámara de Diputados," *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, núm. 7, Cámara de Diputados, México, agosto de 2005, pp. 95-99.

# Gobernabilidad, gobernanza y legitimidad política: hacia una nueva síntesis

*Francisco Porras*

Uno de los argumentos más importantes de la literatura académica de la gobernanza (*governance*) es que los sistemas sociopolíticos contemporáneos son ahora más complejos de lo que eran en el pasado. Esta complejidad se manifiesta, sobre todo, a través del incremento de la fragmentación política, de los *límites borrosos* entre las esferas de lo público y lo privado, y de la autoorganización de los actores no gubernamentales. Este artículo argumenta que, como resultado de estas nuevas tendencias, muchos de los problemas de política pública que enfrentan los gobiernos actuales han dejado de ser asuntos de *gobernabilidad* para convertirse en asuntos de *gobernanza*. Esto implica que su solución requiere del empleo de las jerarquías, los mercados y las redes en diversos grados, y de acuerdo al área de política pública que se trate. La legitimidad de los gobiernos depende cada vez más de su capacidad para alcanzar un equilibrio efectivo entre estos tres modelos de acción pública.

## Gobernanza y gobernabilidad

Desde que a finales de la década de los ochenta las agencias internacionales empezaron a usar el término de *governance* como equivalente de 'buen gobierno', un grupo importante de estudiosos de la administración pública subnacional comenzó a explorar el potencial teórico del concepto y sus implicaciones sobre lo que significa la acción gubernamental en el mundo contemporáneo. Como resultado de este nuevo interés se han producido en la academia varios usos analíticos de *governance* que, en la práctica, han introducido un enfoque alternativo a los problemas usuales de la gobernabilidad y la legitimidad política. Este enfoque se caracteriza fundamentalmente por considerar los *lugares de poder* independientemente del sector (gubernamental o no gubernamental) al que pertenezcan, y por definir a las jerarquías como el instrumento ordinario y privilegiado del gobierno tradicional.

La literatura del *governance* (o la gobernanza, como ha venido a ser conocida en español) argumenta que ésta es algo diferente al *gobierno* y la *gobernabilidad*. En efecto, a pesar de que en un principio el término fue utilizado con una carga normativa importante, al grado de entender la gobernanza como el legítimo y eficiente ejercicio del gobierno, el uso contemporáneo hace referencia a un *modo diferente de interacción* entre el Estado y la sociedad basado en redes, independientemente de si éste es percibido como legítimo o eficiente. Conforme los distintos autores destacaban sus elementos conceptuales constitutivos, los marcos teóricos de la gobernanza han perdido su carga normativa. Mientras que hace 15 años las agencias internacionales proponían que la incorporación de actores no

gubernamentales en las comunidades de política pública posibilitaba la democratización de las decisiones estatales, los aportes de este siglo han dejado muy en claro que una cosa es la apertura de las comunidades de política y otra es que sean democráticas, legítimas y eficientes. Actualmente se define a la *gobernanza* como la integración de actores no gubernamentales al diseño, implementación o evaluación de las políticas, generando redes interorganizacionales en el proceso.<sup>1</sup> La *gobernabilidad*, por otro lado, es el ejercicio del gobierno en condiciones de legitimidad, eficiencia y apoyo ciudadano,<sup>2</sup> entendiendo que este ejercicio se verifica fundamentalmente a través de las jerarquías. La gobernanza es el uso de redes en las políticas públicas; la gobernabilidad es el *buen* uso de las jerarquías en las políticas públicas. La gobernanza puede ser complemento o precondition a la gobernabilidad, pero en cualquier caso, se trata de dos conceptos que hacen referencia a realidades diferentes.

Este escrito argumenta que, conforme los contextos sociopolíticos se han vuelto más complejos, algunos problemas de política pública han pasado del ámbito de la gobernabilidad al de la gobernanza. Esto significa que los recursos necesarios para su solución se encuentran ahora más dispersos entre actores gubernamentales y no gubernamentales y, en consecuencia, las jerarquías son insuficientes, por muy buen uso que se haga de ellas. Para desarrollar este argumento, pri-

<sup>1</sup> R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham y Philadelphia, 1997.

<sup>2</sup> Alicia Ziccardi, "Governance and Governability: One or Two Concepts", en Robert H. Wilson y Reid Cramer (coords.), *International Workshop on Good Local Government*, University of Texas, Austin, 1995.

mero se consideran las diferentes nociones de gobernanza, después se trata brevemente el avance de la gobernanza en el caso mexicano, para finalizar con una reconsideración de la relación entre gobernanza, gobernabilidad y legitimidad política.

### El concepto de *gobernanza*

Muchas de las críticas al concepto de *gobernanza* (*governance*) se han fundamentado en las mismas razones que han posibilitado su uso tan extendido. El término ha sido simultáneamente empleado como sinónimo de un “nuevo proceso de gobierno, de una modificación en las condiciones del control jerárquico (*ordered rule*), o de un nuevo método mediante el cual se gobierna a la sociedad”<sup>3</sup> y, por lo tanto, ha conservado un carácter de ambigüedad que no ha facilitado un uso interdisciplinario consistente. La gobernanza se puede entender mejor como un *concepto paraguas* que agrupa una gran cantidad de significados y corrientes teóricas, entre los que se encuentran la literatura normativa del ‘buen gobierno’ (*Good Governance*) propuesta por instituciones internacionales afines al Post-Consenso de Washington, los modelos de responsabilidad social de las empresas hacia sus clientes y accionistas (*Corporate Governance*), el ‘retiro del Estado’ de ciertas áreas de política pública para dejarlas en manos del mercado,<sup>4</sup> el abandono de las expectativas estatales de

<sup>3</sup> R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 652-667.

<sup>4</sup> Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

dirigir la economía<sup>5</sup> y las propuestas de ‘gobierno a distancia’ o de ‘gobernanza sin gobierno’,<sup>6</sup> sólo por mencionar los más importantes.

A pesar de que esta diversidad de significados ha generado críticas acerca de la capacidad de este enfoque para explicar eficazmente la complejidad socio-política,<sup>7</sup> existen contribuciones al debate que tratan al concepto como una herramienta para explicar los cambios en las políticas públicas.<sup>8</sup> Este trabajo se centra en los marcos teóricos que establecen relaciones causales entre las condiciones financieras y de legitimidad del Estado, y el grado de heterogeneidad de los actores que dan forma a las políticas gubernamentales, sobre todo en contextos subnacionales. Siguiendo este criterio, el *corpus* teórico de la gobernanza puede clasificarse en cuatro grandes bloques, los cuales (en términos generales) siguen un orden cronológico.

El primero está constituido por autores que consideran la gobernanza como sinónimo del ‘orden sociopolítico total’ donde el gobierno sólo es un *primus inter pares*: el primero dentro del grupo de actores públicos y privados que tratan de influir en el sistema político para su propio beneficio. Estas contribuciones tienen como referencia inmediata las teorías de la complejidad, por lo que critican como un simplismo el pensar que el gobierno puede organizar a la sociedad por sí

<sup>5</sup> Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, núm. 155, 1998, pp. 17-28.

<sup>6</sup> Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks...*, *op. cit.*

<sup>7</sup> Cynthia Hewitt de Alcántara, “Uses and Abuses of the Concept of Governance”, *International Social Science Journal*, núm. 155, 1998, pp. 105-113.

<sup>8</sup> Jan Pierre y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, McMillan Press, Londres, 2000.

mismo. Se argumenta que el gobierno nunca ha sido suficiente para imprimir dirección a los procesos sociales autoorganizados, lo que es más evidente en la época contemporánea.<sup>9</sup> De esta manera, para Kooiman<sup>10</sup> la gobernanza puede ser vista como

el patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de intervención interactuantes de todos los actores involucrados. [La gobernanza] es la interdependencia funcional entre actores sociopolíticos relativamente autónomos, ordenados de manera no-jerárquica [...] En estas condiciones, nadie tiene la capacidad de “hacer el trabajo” (resolver un problema o aprovechar una oportunidad) de manera unilateral. Ningún actor es tan dominante como para forzar una línea de acción única.

Puesto que esta definición de gobernanza comprende prácticamente todas las interacciones sociopolíticas de un sistema,<sup>11</sup> no es particularmente útil para realizar análisis que requieran un uso detallado de variables. El considerar que el patrón de interdependencias sociales es resultado de todas las acciones del sistema no se puede traducir fácilmente a indicadores. Por esta razón, los autores del segundo bloque de definiciones de la gobernanza argumentan que ésta debe ser entendi-

<sup>9</sup> Renate Mayntz, “Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm”, en J. Kooiman (coord.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, Sage, Londres y Nueva Delhi, 1993.

<sup>10</sup> Jan Kooiman (coord.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, Sage, Londres y Nueva Delhi, 1993a, p. 258.

<sup>11</sup> Jan Kooiman, “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity”, en Kooiman (coord.), *Modern Governance: New..., op. cit.*, 1993.

da como un orden sociopolítico *cualitativamente diferente* al que se da en sistemas donde el gobierno jerárquico todavía tiene una preeminencia indisputable en la mayoría de los sectores de política pública. En consecuencia, es posible diferenciar entre casos de ‘gobierno’ y casos de ‘gobernanza’.

Para Stoker,<sup>12</sup> las teorías de la gobernanza proponen que cuando los Estados entran en crisis financieras y de legitimidad *a)* los resultados de las políticas públicas son cada vez más fruto de las acciones de actores gubernamentales y no gubernamentales por igual, *b)* lo que produce una marcada ambigüedad (*blurring of boundaries*) entre las funciones públicas y privadas, teniendo actores del gobierno que siguen criterios de los mercados, y actores privados con responsabilidades públicas. La gobernanza, como un orden cualitativamente diferente al gobierno, se identifica además porque en ella existe un *c)* alto grado de ‘dependencia de poder’ (*power dependence*), de manera que la viabilidad y sustentabilidad de las políticas públicas se supeditan al consenso de otros actores no gubernamentales, ya sea porque el Estado carece de la legitimidad requerida para sostener sus políticas, o porque no tiene los recursos financieros suficientes. En consecuencia, la gobernanza se manifiesta por *d)* la presencia de redes mixtas, formadas por actores públicos y privados, que se unen para suministrar los bienes públicos que el Estado no puede ofrecer. Por último, la gobernanza aparece cuando *e)* los actores sociopolíticos (gubernamentales y no gubernamentales) convergen en políticas comunes, no porque las leyes lo estipulen así, sino porque para hacer sustentables las

<sup>12</sup> Stoker, “Governance as Theory...”, *op. cit.*, p. 18.

políticas que son consideradas parte del bien público es necesario la unión de recursos de todos los sectores de la sociedad.

El orden sociopolítico de la gobernanza es diferente al del gobierno porque estas condiciones hacen impracticable el modelo piramidal de intervención burocrática, i.e. el de las jerarquías tradicionales. Los lugares (*loci*) de toma de decisiones se encuentran más dispersos en la gobernanza, de manera que el gobierno necesita desarrollar un alto grado de flexibilidad en los mecanismos que usa y gran rapidez para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno. En el orden sociopolítico de la gobernanza, los gobernantes deben acrecentar sus habilidades de liderazgo fuera y dentro de las estructuras burocráticas del Estado para así reducir los efectos secundarios de la fragmentación, como la duplicidad de funciones en las agencias gubernamentales y la incoherencia, o contradicción, entre políticas públicas generadas en diferentes secciones de la burocracia estatal.

El tercer bloque de definiciones de gobernanza está representado por Pierre y Peters,<sup>13</sup> y Krahmann,<sup>14</sup> quienes argumentan que la aproximación de los órdenes cualitativamente diferentes ha producido un tratamiento dicotómico entre gobierno y gobernanza (i.e. como si fueran mutuamente excluyentes). En realidad, argumentan estos autores, el cambio de gobierno a gobernanza nunca sucede de manera total, abarcando todos los sectores de política pública; lo usual es que haya cambios parciales, afectando más unos sectores que

<sup>13</sup> Pierre y Peters, *Governance, Politics...*, *op. cit.*

<sup>14</sup> Elke Krahmann, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?", *Global Governance*, núm. 9, 2003, pp. 323-346.

otros. Las propuestas de este enfoque argumentan que la diferencia entre el gobierno y la gobernanza es de grado y no de cualidad. El gobierno y la gobernanza son polos en un *continuum* de política pública que se encuentra en constante redefinición (véase Cuadro 1). Este grupo de contribuciones ha sido especialmente influyente al introducir tres elementos en la discusión teórica de la gobernanza que se han constituido como la definición actualmente más aceptada en las ciencias políticas:

- a) *La gobernanza es un paradigma de políticas públicas.* A diferencia de las contribuciones de inicios de la década de 1990, los autores del último lustro definen a la gobernanza como un modelo de interacción entre el Estado y la sociedad. El punto que diferencia al gobierno de la gobernanza es el grado de apertura de las comunidades de política y, consecuentemente, la participación de actores no gubernamentales. Mientras que en el gobierno los *loci de poder* se encuentran situados en estructuras jerárquicas intergubernamentales, en la gobernanza éstos se desplazan al sector privado o a redes horizontales mixtas. En este sentido, la gobernanza es considerada equivalente a ‘timonear’ (en lugar de dirigir en sentido estricto) dada la gran importancia que tienen las ONG en el diseño y la aplicación de los programas gubernamentales. El Estado en la gobernanza es considerado “facilitador” en lugar de “jerárquico”.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> María del Carmen Pardo, “Prólogo”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, 2004, p. 16.

Cuadro 1  
El *continuum* del gobierno-gobernanza

<i>Dimensiones</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Gobernanza</i>
Alcance geográfico	Subnacional Nacional	Subnacional Nacional Regional Global Transnacional
Alcance funcional	Varios asuntos ( <i>issues</i> )	Un solo asunto
Distribución de recursos	Centralizados	Dispersos
Intereses	Comunes	Diferenciados
Normas	Soberanía	Soberanía limitada
	Órdenes jerárquicas y control	Autonomía
	Redistribución	Mercados
Toma de decisiones	Jerárquica	Horizontal
	Consenso	Negociación
	Equidad formal	Inequidad
Implementación	Centralizada	Fragmentada
	De la autoridad	Auto-aplicada
	Coercitiva	Voluntaria

Fuente: E. Krahmann, "National...", *op. cit.*, p. 332.

b) *El gobierno y la gobernanza coexisten en diversos grados.* A pesar de los argumentos de Rhodes,<sup>16</sup> el Estado no sólo no se ha debilitado en los sectores en que ha permitido la participación de actores no gubernamentales, sino parece incluso haberse fortalecido. Las nuevas contribuciones a las teorías de la gobernanza aceptan que el gobierno ha conservado la centralidad política en la mayoría de las sociedades, pero a cambio de disminuir el control directo de los procesos de política pública. El gobierno y la gobernanza coexisten dentro de los Estados, habiendo sectores donde la participación social, la fragmentación y la influencia de las ONG son mayores, y otros donde maneras tradicionales de gobierno todavía son empleadas. La gobernanza se da cuando existe un “patrón flexible de toma de decisiones públicas basado en redes de individuos”.<sup>17</sup> De esta manera, se rechaza la necesidad de la transición del gobierno a la gobernanza en las sociedades post-industrializadas, lo que parecía estar implícito en algunos planteamientos de la década pasada. Además, la idea del *continuum* considera la posibilidad de que haya sistemas políticos donde el cambio a la gobernanza sea reversible. En efecto, al ser paradigmas de acción estatal, el gobierno y la gobernanza son opciones de interacción con la sociedad que se encuentran a disposición del gobernante para facilitar el bien público. Habrá sectores de polí-

<sup>16</sup> Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks...*, *op. cit.*

<sup>17</sup> Peter John, *Local Governance in Western Europe*, Thousand Oaks, Sage, Londres y Nueva Delhi, 2001, p. 9.

tica en los que será necesario el gobierno jerárquico y la intervención tradicional, pero en otros, los mercados podrán distribuir los bienes de manera más eficiente; por último, habrá áreas de política que serán propicias al ‘timoneo’ por redes, es decir, a la gobernanza. La evidencia sugiere que esta última es especialmente útil como instrumento para definir objetivos públicos y fomentar, de manera indirecta, la rendición de cuentas,<sup>18</sup> sobre todo en el nivel micro.<sup>19</sup> Así, habrá administraciones que empleen la gobernanza en ciertos programas gubernamentales, pero su decisión puede ser cambiada en las siguientes. El problema que enfrenta el gobernante contemporáneo es decidir qué paradigma (jerarquías, mercados o redes) es el apropiado para cada situación concreta.<sup>20</sup>

- c) *La gobernanza no equivale a la rendición de cuentas de manera automática.* Para la literatura de la gobernanza el problema de la rendición de cuentas es central. La participación de actores no gubernamentales tiene una importancia práctica, porque le da al gobierno recursos financieros y de legitimidad que no puede obtener de otra manera, pero también es importante norma-

<sup>18</sup> B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en Pardo (comp.), *De la administración pública...*, *op. cit.*

<sup>19</sup> Francisco Porras, *Broadening Governance Understandings: The Case of Mexican Local Government*, tesis de doctorado no publicada, Universidad de Warwick, Reino Unido, 2005.

<sup>20</sup> B. Guy Peters, “Shouldn’t Row, Can’t Steer: What’s a Government to Do?”, *Public Policy and Administration*, vol. 12, núm. 2, 1997, pp. 51-61.

tivamente, pues se presupone que esa participación fomenta un ambiente de rendición de cuentas. El tener redes mixtas propiciaría la mejora en la calidad de los servicios públicos, al hacerlos menos burocratizados, y reforzaría dinámicas democráticas amplias, al tener una sociedad más participante y, por tanto, vigilante.<sup>21</sup> Estos presupuestos son especialmente evidentes en la literatura de las instituciones internacionales (como el Banco Mundial), donde se argumenta que las características fundamentales de la gobernanza son la rendición de cuentas, la confiabilidad del marco legal y la libertad de prensa.<sup>22</sup> Sin embargo, aportaciones posteriores han demostrado que si bien la gobernanza fomenta una cultura de rendición de cuentas hacia la ciudadanía, también puede debilitar los mecanismos que los Estados tienen para supervisar la legalidad de los procesos de política pública. Si los actores no gubernamentales involucrados en redes mixtas establecen líneas múltiples de rendición de cuentas, entonces la responsabilidad se diluye.<sup>23</sup> El tener una comunidad de política pública abierta puede mejorar las condiciones de transparencia hacia los integrantes no gubernamentales directamente afectados o beneficiados por las decisiones de gobierno; pero, al mismo tiempo, puede crear grupos de sub-gobierno que en lugar de obedecer prioridades establecidas por el Estado,

<sup>21</sup> Peters, “Cambios en la naturaleza...”, *op. cit.*

<sup>22</sup> Ziccardi, “Governance and Governability...”, *op. cit.*

<sup>23</sup> John Benington, “Partnerships as Networked Governance?”, en Mike Geddes y John Benington (coords.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, Routledge, Londres, 2001.

desarrollan dinámicas autocomplacientes o clientelares. El introducir el timoneo por redes no garantiza que las condiciones de rendición de cuentas mejorarán automáticamente; lo único que parece asegurado es el incremento en la aceptación de las políticas en cuyo diseño o aplicación se ha participado.

Por último, el cuarto bloque de contribuciones a la literatura de la gobernanza ha añadido un matiz relacionado con los contextos locales y nacionales. En el último lustro, numerosos estudios comparativos han dejado en claro que el timoneo de redes no implica necesariamente que el Estado pierda el control de los procesos de política pública de manera absoluta. Diversas culturas políticas dan por resultado diferentes modalidades de gobernanza, y los Estados han sido sorprendentemente versátiles e innovadores para adaptarse a las nuevas condiciones de complejidad y desarrollar maneras de influir sobre las redes interorganizacionales autónomas.<sup>24</sup> Así, la única manera efectiva de evaluar los impactos de la gobernanza sobre las políticas públicas es considerando contextos concretos, en tiempos determinados.<sup>25</sup> Las interpretaciones más recientes de la gobernanza argumentan que

lejos de que existan respuestas claras y ampliamente aceptadas a muchas de las preguntas de gobierno [...] casi todos los temas relativos a la estructura y el proceso están abiertos, y son susceptibles de negociarse y de convertirse en formas

<sup>24</sup> Patrick Le Gales, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

<sup>25</sup> John, *Local Governance in Western Europe...*, *op. cit.*

creativas del diseño institucional”.<sup>26</sup> En este proceso de diversificación de las respuestas gubernamentales, los contextos locales y nacionales tienen un papel sustancial. Por ende, los estudios comparativos son ahora más necesarios.

### **Fragmentación, borrosidad y autoorganización**

Los cuatro bloques de definiciones de la gobernanza tienen en común el definirla como un modelo de diseño, implementación o evaluación de políticas públicas basado en redes, ya sean autónomas y autoorganizacionales,<sup>27</sup> o simplemente constituidas por ciudadanos).<sup>28</sup> En este sentido, la literatura académica sobre la gobernanza ha realizado dos grandes aportes teóricos para analizar la creciente complejidad política:

1. *Las redes explican mejor que las instituciones estatales y los actores individuales.* Siguiendo a autores que definen a las comunidades de política pública en términos de redes,<sup>29</sup> la literatura de la gobernanza propone que las instituciones y los modelos de racionalidad individual han perdido capacidad para explicar los resultados de política pública en un entorno más complejo, diverso y dinámico. Si el contexto sociopolítico se ha fragmentado de manera significativa, las instituciones estatales no siempre conservan su

<sup>26</sup> Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública...”, *op. cit.*, p. 90.

<sup>27</sup> Rhodes, *Understanding Governance...*, *op. cit.*

<sup>28</sup> John, *Local Governance in Western Europe...*, *op. cit.*

<sup>29</sup> Evan Hecho, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King (coord.) *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1978.

lugar de preponderancia debido a la mayor cantidad de intercambios de recursos que se dan en la sociedad siguiendo lógicas no verticales o jerárquicas. La racionalidad de la acción individual también es insuficiente, dado que es posible localizar patrones de decisiones sociotrópicas que agregan intereses de manera no *optimizadora* de los recursos individuales. Para la literatura de la gobernanza, no es ni la institución estatal ni el individuo los que describen mejor la complejidad sociopolítica, *sino la relación entre los dos*. Cada vez son más los sectores de política pública que pueden explicarse mejor si se pone atención a los flujos de intercambio de recursos (de todo tipo) que se dan entre personas e instituciones de dos o más sectores sociales.

2. *Cuando el Estado se enfrenta a dificultades económicas o de legitimidad, se fragmenta en redes de política pública*. Quizá el mayor aporte teórico de la literatura de la gobernanza se encuentra en una relación causal presupuesta entre la complejidad y la fragmentación. Rhodes<sup>30</sup> y otros argumentan que cuando el Estado tiene problemas significativos para financiar sus políticas, o cuando sus niveles de legitimidad son muy bajos, éste tiende a fragmentarse en redes de política pública interorganizacionales, las cuales modifican sus dinámicas verticales usuales. En efecto, existe evidencia que indica que los gobiernos

<sup>30</sup> R.A.W. Rhodes, "Policy Networks: A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 3, 1990, pp. 293-317; R.A.W. Rhodes, "The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain", *The Political Quarterly*, núm. 65, 1994, pp. 138-151; Rhodes, *Understanding Governance...*, *op. cit.*

en búsqueda de los recursos y el apoyo político de los actores no gubernamentales tienden a abrir algunos de sus sectores de política pública. Como resultado, los actores privados incrementan su influencia en las comunidades de política, siendo tratados como clientes por los políticos y los administradores públicos.<sup>31</sup> La fragmentación de las áreas de política pública genera agencias gubernamentales más pequeñas y flexibles, lo que posibilita que atiendan las demandas ciudadanas de manera más ágil de lo que lo harían las grandes burocracias tradicionales. Así, aunque la fragmentación genera duplicidad de funciones, falta de coordinación, y una cierta pérdida del control sobre los procesos de política pública, los gobiernos esperan conseguir a cambio mayor aceptación a sus programas (lo que eventualmente se transforma en votos) y recursos de la iniciativa privada para complementar los fondos públicos. Actualmente existe un debate sobre el alcance e implicaciones de la fragmentación.<sup>32</sup> Independientemente de esto, la fragmentación es un proceso que tiene implicaciones cualitativas sobre nuestra concepción tradicional de la función pública, las políticas y el territorio.

La presencia de redes como un paradigma de acción pública modifica el entorno sociopolítico, transformándolo en algo diferente al orden gubernamental. Sin embargo, las aproximaciones más recientes a la go-

<sup>31</sup> Porras, *Broadening Governance Understandings...*, *op. cit.*

<sup>32</sup> R.A.W. Rhodes, "Governance and Public Administration", en Jan Pierre (coord.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2000.

bernanza proponen que las redes, aunque más numerosas e importantes que antes, no comprometen necesariamente la posición preeminente del Estado. Aunque hay muchos gobiernos que han abierto a la participación ciudadana decisiones que antes se tomaban sólo entre actores estatales, esto no significa que han perdido la capacidad de influir indirectamente sobre las redes interorganizacionales. Los políticos usan su posición y prestigio para hacer que redes de actores autónomos se amolden o sometan a sus prioridades.

Aunque la gobernanza se caracteriza por el uso de redes, esto no significa que siempre deban adquirir la misma configuración concreta. Es indispensable realizar más estudios de política comparada para confirmar los argumentos fundamentales de la gobernanza en otros contextos sociopolíticos. Existe evidencia, sin embargo, que sugiere que un orden político en que se emplean las redes como instrumento usual de política pública tiene tres características importantes:

- a) *Es fragmentado.* Una diferencia relevante entre el gobierno y la gobernanza es el grado de fragmentación que existe en ellos. Cuando ésta alcanza niveles altos, las jerarquías reducen su efectividad, y las redes y los mercados se vuelven instrumentos más eficaces. Con todo, el nivel de control que se puede ejercer a través de estos instrumentos de acción pública es limitado, por lo que el gobierno debe implementar métodos de timoneo (*steering*) y coordinación, que se basan en el desarrollo del liderazgo intragubernamental y entre los diferentes sectores sociales.
- b) *Es borroso.* La gobernanza se caracteriza por la ambigüedad de funciones entre los actores pú-

blicos y privados. Mientras que la legitimidad del modelo tradicional de gobierno, especialmente el weberiano, descansaba en una diferenciación clara entre los intereses privados (que competían entre sí) y el interés público (que era protegido por el Estado, árbitro neutro), el tener redes público-privadas genera límites borrosos entre los dos sectores. La gobernanza se caracteriza por tener actores e instituciones privadas desempeñando funciones públicas, actores gubernamentales comportándose bajo criterios de los mercados, y mercados con “responsabilidad social”. Esto hace más complejo el análisis de las políticas públicas y representa un reto para la rendición de cuentas. En efecto, si las políticas públicas son determinadas por actores privados, ¿cómo se puede implementar un sistema efectivo para premiar las buenas decisiones y castigar las malas?

- c) *Es autoorganizado*. En la gobernanza los actores no gubernamentales incrementan su independencia del Estado. El aumento de sus recursos, y el establecimiento de líneas de rendición de cuentas directas con la ciudadanía, producen una disminución del control del Estado sobre ellos. La viabilidad de un número cada vez más importante de sectores de política pública depende de la capacidad gubernamental para generar convergencia sobre objetivos comunes, coordinación efectiva y una racionalidad de acción común.

## La gobernanza en México

Estas tres características se pueden encontrar en México, en diversos grados. Sin embargo, la evidencia indica que las redes interorganizacionales no han producido todos los efectos pronosticados por la literatura académica. Blatter,<sup>33</sup> por ejemplo, analiza la región transfronteriza de México-Estados Unidos, una de las más integradas por la intensidad de los flujos migratorios y comerciales, y donde también existen importantes instrumentos de coordinación supranacional. Blatter encontró que aunque se puede verificar la existencia de *loci* de poder interconectados y el aumento de los flujos de intercambio entre ellos, no se puede comprobar el desplazamiento de las instituciones estatales a favor de redes interorganizacionales, como se argumenta en el ‘modelo Rhodes’. Al igual que las contribuciones recientes de la literatura de la gobernanza, Blatter sugiere que lo que ha sucedido en la región de la frontera norte debe ser entendido en términos de un reacomodo de las funciones estatales ante condiciones de mayor complejidad económica. Esta redefinición de funciones les ha permitido a los gobiernos de México y Estados Unidos permanecer en los nodos donde cruzan las redes de intercambio más importantes, conservando una posición privilegiada dentro de sus respectivos sistemas políticos.<sup>34</sup> El artículo de Blatter sugiere que aunque las redes transfronterizas desempeñan un papel más relevante después de la firma del Tratado

<sup>33</sup> Joachim Blatter, “Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, núm. 4, 2003, pp. 503-526.

<sup>34</sup> *Idem.*

de Libre Comercio, no son más influyentes que los mecanismos de coordinación intergubernamental para definir las políticas públicas de la región. Si esto es así, las dinámicas de gobernanza regional en la frontera norte tendrían un menor peso sociopolítico que las del gobierno jerárquico.

Por otro lado, existen estudios que demuestran que, al menos en los municipios urbanos mexicanos, el proceso de cambio del gobierno a la gobernanza se ha realizado de manera parcial, avanzando en sectores de política pública municipal con un alto potencial para legitimar las administraciones locales, o en aquellos con necesidad de recursos complementarios provenientes del sector privado. En esta línea de argumentación, Guarneros Meza<sup>35</sup> utiliza las teorías de la *anglogobernanza* para plantear que las estrategias de regeneración de los centros históricos de Querétaro y San Luis Potosí han establecido redes público-privadas que buscan mantener una “democracia capitalista”. Ésta se caracteriza por la búsqueda del crecimiento de la economía local a través de la colaboración entre las autoridades municipales y los mercados, mientras, al mismo tiempo, se trata de mitigar los efectos de las políticas neoliberales de la Federación. Esta interpretación de la gobernanza está influida por la literatura de los regímenes urbanos; por lo tanto, argumenta que las redes a través de las cuales se definen y aplican las políticas públicas se componen principalmente por ciudadanos de los más altos estratos socioeconómicos. Las políti-

<sup>35</sup> Valeria Guarneros Meza, “Local Governance as a Manifestation of Democratic Consolidation: The Cases of the Historical Centres of Querétaro and San Luis Potosí in Mexico”, ponencia presentada en la Conference of the Society for Latin American Studies (SLAS), Derby, Reino Unido, 8-10 de abril, 2005.

cas de gobernanza de Querétaro y San Luís Potosí no parecen haber generado una participación más democrática en las comunidades de política pública, aunque ciertamente éstas son más abiertas que en el pasado reciente.<sup>36</sup> El cambio hacia la gobernanza puesto en práctica por estas dos ciudades implica el establecimiento de relaciones de beneficio mutuo entre actores gubernamentales y no-gubernamentales, el intercambio de información y bienes entre ellos, y el fortalecimiento del timoneo hacia el bien público realizado por los respectivos presidentes municipales.

Otro estudio comparativo entre tres administraciones municipales recientes, gobernadas por diferentes partidos, ha llegado a conclusiones similares. En el último lustro, los ayuntamientos de Orizaba, León y Zacatecas han introducido métodos de diseño y aplicación de políticas públicas basados en redes de ciudadanos, en diferentes sectores de la administración y con grados diversos de flexibilidad. Este giro parcial hacia el uso del paradigma de gobernanza se ha verificado sobre todo en tres áreas. En primer lugar, los gobiernos locales mencionados han fragmentado las relaciones que mantienen con los consumidores de servicios públicos, a fin de responder con mayor rapidez a sus necesidades y evitar el trato con representantes sociales o políticos que tradicionalmente han fungido como gestores ante las autoridades. Esto ha dado como resultado la proliferación de departamentos gubernamentales y la fragmentación de las redes de política pública, haciendo más complejo el proceso de mando jerárquico, pero incrementando la aceptación a las decisiones del cabildo.<sup>37</sup> En segundo lugar, el timoneo de

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> Porras, *Broadening Governance Understandings...*, *op. cit.*

redes también es evidente en el uso de órganos público-privados de planeación y puesta en práctica de programas municipales, los cuales requieren de las aportaciones (en dinero u horas de trabajo) de los beneficiarios directos. Esto ha modificado el paradigma tradicional de gobierno, pues algunos servicios urbanos empiezan ya a ser conceptualizados como el resultado de la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Finalmente, los tres municipios mencionados han incrementado la influencia de las redes formadas por las cámaras industriales y de comercio sobre la respectiva política municipal de fomento a la economía local. En consecuencia, Orizaba, León y Zacatecas experimentan niveles más altos de gobernanza, lo que a su vez ha acrecentado la complejidad de los sistemas sociopolíticos locales. Sin embargo, la forma final de los patrones de gobernanza no es exactamente igual en los tres municipios, mostrando divergencias que pueden ser explicadas por diversos factores, entre los que se encuentran el sector de política donde se establece el timoneo de redes, el partido político en el poder, las normas que regulan la incorporación de los actores privados a las redes de política pública, las políticas federales sobre la transferencia de participaciones y la complejidad de las respectivas problemáticas urbanas.<sup>38</sup> La gobernanza no toma la misma forma en todos los casos.

<sup>38</sup> *Idem.*

## Más allá de la gobernabilidad

La literatura de la gobernanza sugiere que los Estados contemporáneos, entre ellos el mexicano, se encuentran en procesos acelerados de redefinición de sus funciones tradicionales. El empleo de instrumentos de participación (gobernanza) y el dejar sectores de política en manos del mercado son muestra de la diversificación de los modelos de interacción entre la sociedad y el gobierno. En este sentido, tanto las jerarquías como las redes y los mercados aparecen ahora como medios que se encuentran a la disposición de los políticos y administradores públicos para resolver problemas. Sin embargo, la pregunta que debe guiar su uso no es “¿qué es más útil para conseguir el bien público: las jerarquías, las redes o los mercados?”, sino más bien, “¿para qué son útiles estos paradigmas de acción pública?” Como ya se mencionó, existe evidencia que indica que las redes funcionan mejor a nivel micro; que los mercados son el modelo de interacción más apropiado para los procesos macro autoorganizados; y que las jerarquías deben usarse cuando el problema a resolver depende en gran medida de recursos en posesión del Estado.<sup>39</sup> Esto supone que hay mejores medios para alcanzar determinados fines.

De lo expuesto hasta aquí, es importante señalar dos implicaciones importantes. En primer lugar, suponiendo que en cualquier gobierno se da una mezcla de jerarquías, redes y mercados, el problema es determinar cuál es la combinación correcta para el sector de política y contexto sociopolítico del que se trate. Esta mezcla es un verdadero equilibrio, en el sentido de

<sup>39</sup> *Idem.*

que debe asegurar la pronta respuesta del Estado al entorno cambiante. Como todo equilibrio, la combinación de los tres paradigmas de acción pública mencionados sólo puede ser viable cuando produce una síntesis; es decir, cuando rescata lo mejor de cada modelo y lo conserva en una integración dinámica.

Segundo, en la medida en que el Estado necesita del empleo de modelos alternos o complementarios a las jerarquías, éste reconoce que los problemas a atacar rebasan sus propios recursos y límites. El introducir redes o el abrir un sector de política al mercado implica que el Estado no posee ni el dinero ni el apoyo político necesario para producir un cambio fundamental. En consecuencia, los problemas públicos que son medidos con el criterio de gobernabilidad, pero en donde no se aplican exclusivamente jerarquías, se han convertido efectivamente en cuestiones de gobernanza. Si los gobiernos no poseen todos los recursos necesarios para resolver los problemas, entonces no tiene sentido hablar de un orden sociopolítico que es producto de la intervención jerárquica del Estado solamente. Muchos de los problemas de política pública actuales se han vuelto cuestiones de gobernanza porque no pueden ser resueltos sin la participación de la sociedad civil y la iniciativa privada.

### **Legitimidad, gobernabilidad y gobernanza**

Por último, ¿cuál es la relación entre la gobernanza, la gobernabilidad y la legitimidad política? Como se ha explicado en esta ponencia, desde el punto de vista del Estado, la relación entre la gobernabilidad y la gobernanza puede ser entendida fundamentalmente de

dos maneras. La primera ve a la gobernanza (i.e. el uso de redes) como un medio para facilitar o complementar la gobernabilidad (i.e. el buen uso de las jerarquías). Las redes aumentarían la aceptación de las decisiones públicas llevadas acabo por medio de la colaboración entre actores públicos y privados y, de manera indirecta, reforzarían la percepción que los ciudadanos tienen sobre el derecho de los gobernantes a ejercer el poder. Es en este sentido que se puede hablar de un vínculo entre el buen gobierno (alcanzado por las redes) y la legitimidad. El uso de las redes en ciertos sectores de política cuidadosamente seleccionados puede facilitar el cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos y esto, a su vez, robustece la idea de que el justificante último del ejercicio del poder es el bien de la sociedad. Como argumenta Mascott,<sup>40</sup> la “legitimidad se debe entender como el derecho adscrito a detentar el poder, en el caso de los gobernantes, y a actuar, en el caso de los actores relacionados con el poder”. El buen desempeño del gobierno es uno de los aspectos sobre los que se funda el derecho a gobernar.<sup>41</sup> De esta manera, y sólo en la medida en que las redes posibilitan el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, la *buena* gobernanza asiste a la gobernabilidad, lo que a su vez genera legitimidad. Sin embargo, como puede apreciarse, el uso de redes en comunidades de política pública abiertas no implica necesariamente el tener gobiernos más legítimos.

<sup>40</sup> Cámara de Diputados (2006), “Boletín no. 2858: La Participación Ciudadana, Eje Fundamental para consolidar la Democracia”, documento en línea accesado el 10 de abril, 2006, en [http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/2006/boltn\\_040406.htm](http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/2006/boltn_040406.htm)

<sup>41</sup> *Idem.*

La segunda manera de ver la relación entre la gobernabilidad y la gobernanza es considerarlas como dos esferas de acción pública-privada diferentes. La gobernabilidad sería el resultado del buen ejercicio jerárquico, en las áreas y comunidades de política pública que pueden ser controladas de mejor manera a través de las intervenciones gubernamentales jerárquicas. La gobernanza, por otro lado, sería el conjunto de interacciones que se dan entre actores públicos y privados en redes informales de intercambio. Estas redes no asegurarían *per se* un buen gobierno, pero al menos incrementarían la intervención de actores no gubernamentales en los procesos de política pública, lo que ayuda a generar entornos más transparentes y de rendición de cuentas. Vistas de esta manera, estas dos esferas de acción público-privada son dos vías diferentes para alcanzar la legitimidad política. Si el derecho a ejercer el poder puede ser reforzado por el buen desempeño gubernamental, y existen sectores de política donde las jerarquías y las redes son más efectivas para alcanzar el bien público, entonces la gobernabilidad y la gobernanza son medios para alcanzar la legitimidad política. En este sentido, se trata de dos vías que no dependen una de otra de manera necesaria. Puede haber gobernabilidad sin gobernanza, y gobernanza sin gobernabilidad.

Las relaciones establecidas aquí (la gobernanza fomenta la gobernabilidad y ésta la legitimidad; o, la gobernabilidad y gobernanza son dos vías para alcanzar la legitimidad) deben ser probadas empíricamente en el contexto mexicano. Los estudios comparativos que se han mencionado sugieren que existe una verdadera relación causal entre estas variables. Sin embargo, la importancia del contexto local, aunque reconocida, no ha sido suficientemente desarrollada. Los

contextos sociopolíticos locales modifican los patrones y las maneras concretas en que se manifiestan la gobernanza y la gobernabilidad. En consecuencia, también cambian las modalidades de legitimidad. La necesidad de realizar más estudios de opinión y de medición de cultura cívica usando estos parámetros es evidente ahora más que nunca.

# La contribución del derecho de acceso a la información en la democracia

*Horacio Aguilar Álvarez de Alba*

En este escrito intentaré hacer un balance de la contribución cualitativa del derecho de acceso a la información en el proceso democratizador. Es necesario remontarse a una fecha clave en la historia reciente de nuestro país, a 1977, año en que arranca una reforma política-electoral de fondo y a fondo propuesta por el presidente López Portillo e impulsada por su secretario de Gobernación, don Jesús Reyes Heróles.

En esta reforma se introducen varias cuestiones, y una de ellas, que podría ser considerada una decisión política fundamental, es la representación proporcional, es decir, los senadores y diputados plurinominales. Con motivo de esta reforma de carácter político electoral, se hace un añadido al artículo sexto de la Constitución que alude a la libre expresión de las ideas, y éste añadido dice que el Estado garantizará el derecho a la información.

En ese momento no se pudo determinar el contenido y alcance de este concepto, pero llama la atención que está conexo al derecho de libre expresión de las ideas,

mismo que establece tres límites: el orden público, el derecho de terceros y la moral pública. No me voy a ocupar de la moral pública, porque según un antiguo cacique potosino, la moral es un árbol que produce moras, y como yo no sé mucho de la flora de nuestro país, pues mejor no me meto en temas desconocidos.

Veintitrés años después entramos en un proceso que concluye, según mi apreciación, la transición democrática, para entrar en un proceso de consolidación de la democracia donde, lamentablemente, el manejo político no ha sido el adecuado.

¿Es una propuesta de campaña? Habría dos lecturas: si el derecho de acceso a la información, acompañado de su correlativa rendición de cuentas, constituyó en su momento histórico del 2006 una propuesta de campaña o una demanda ciudadana.

Yo me inclino a pensar que fue más una demanda ciudadana que una propuesta de campaña. A partir de ese momento se empezó a hablar de la exigencia de la rendición de cuentas, pero de la rendición de cuentas a nivel ciudadano. Mi planteamiento es que antes de esta disposición, pero sobre todo de la legislación que hacía efectivo el derecho consignado en la última parte del artículo sexto constitucional, sí había alguna suerte de obligación de información pero no ciudadanizado, es decir, no en los particulares.

Estaba el artículo 69 de la Constitución que impone al Ejecutivo de la Unión a comparecer en sesión solemne a la inauguración del primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión, para presentar un informe sobre la situación general que guarda la administración a su cargo.

Correlativa con esta obligación, el artículo 93 del propio texto constitucional impone a los secretarios de

Estado –este artículo habla también de los jefes de Departamento Administrativo que hoy no están contemplados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal– la obligación de rendir informes ante cada una de las cámaras luego que esté iniciado el periodo de sesiones.

Como vemos en estas dos disposiciones constitucionales, sí hay una obligación de información, pero a través de la representatividad parlamentaria, no es un derecho ciudadanizado. Lo que ha hecho la explicitación del derecho de acceso a la información previsto en el artículo sexto y explicitado a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información es darle realidad a este derecho que no había sido realmente utilizado.

En su momento se convocó lo que se llamó “consultas populares”, y probablemente esté archivada en algún lado una cantidad de información impresionante. Se llegó al punto de decir que se daría una ley reglamentaria. Se tuvo el temor de que fuera una ley reglamentaria que solamente favoreciera a los medios de comunicación.

Más aún, el único precedente jurisprudencial que hay en esta materia tiene su origen en una solicitud que formuló algún ciudadano preguntando cuál era el monto de la deuda externa mexicana, y le dijeron: “Usted no tiene –en la vía del amparo– la legitimación suficiente para pedir esta información”.

Este derecho le compete, por estar de alguna manera contaminado con la reforma político-electoral, a los partidos políticos para que éstos la reciban y la vayan permeando a sus militantes para que éstos a su vez la conozcan; pero no era un derecho ciudadano, en una interpretación directa que hizo de esta disposición

constitucional nuestra Suprema Corte como intérprete de la Constitución.

Así pues, llegamos al año 2000. En el año 2001 hay una propuesta. Se dice que la iniciativa del Presidente no prosperó, que la tuvo que retomar el grupo Oaxaca. Finalmente, a mí me parece que ocurrió aquello que se dice coloquialmente: que el éxito tiene muchos padres en tanto que el fracaso es hijo de padre desconocido.

Esto ha sido de alguna manera un éxito de la acción gubernamental y de las políticas de Estado, pero muchos han querido colgarse la medalla del mérito correspondiente a su implementación y a su incorporación en nuestro marco legislativo.

Lo primero que llama la atención es que sea una ley federal distinta de una ley nacional o una ley general. Y esta ley, se dice, solamente involucra a los órganos federales; por lo tanto, están los poderes federales y los órganos constitucionales autónomos con regímenes diferenciados.

Esto va a establecer una nueva forma de relación democrática. ¿Por qué? La Ley del Seguro Social crea al Seguro Social, la Ley del Infonavit crea al Infonavit. En el caso de esta Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, entre otras cosas y de paso, crea un órgano garante del acceso a la información, con otras atribuciones, que se llama Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y da unas normas muy elementales, muy reducidas sobre la organización de este instituto. Ha habido necesidad de colmar esta laguna legislativa en la práctica y esto ha sido verdaderamente apasionante en el reto de la construcción institucional de este instituto.

La realidad es que nos encontramos con una administración pública federal muy compleja, y esto lo de-

muestra el hecho de que existen, para efectos de la ley, 242 sujetos obligados nada más en el ámbito de la administración pública federal.

Esto va a traer sus consecuencias, que más adelante señalaré, porque antes quiero explicar cuáles son las cuatro áreas sustantivas de trabajo del famosísimo IFAI.

Primero, la transparencia. El de transparencia es un concepto equívoco pero de lo que se trata en la ley es que, de manera oficiosa y por ministerio de ley, las entidades y dependencias, y todos los sujetos obligados, vía una página electrónica, puedan dar a conocer el ser y quehacer de esa entidad o dependencia. Éstas son obligaciones de transparencia previstas en el artículo 7 de la ley.

El segundo gran concepto o área de trabajo del IFAI es el acceso a la información y su correlativa rendición de cuentas. Es decir, qué quiere saber el particular y qué obligaciones tienen de dar esa información las entidades y dependencias de la administración pública.

En principio, toda la información es pública. Hay dos grandes áreas de excepción: una es el orden público, reexpresado en la ley a través de información reservada; y dos, los derechos de terceros, reexpresados en la ley como información de carácter confidencial.

La tercera área de trabajo del IFAI es la protección de datos personales. Piensen ustedes simplemente en el trámite de un pasaporte. Hay una cantidad de información fenomenal en la solicitud de un pasaporte. Al final del día esa información no puede fluir si no es solamente con el consentimiento expreso del titular de esos datos personales.

Por lo tanto, los datos personales que están en posesión de la administración pública federal, de estas 242 entidades y dependencias, es información que está pro-

tegida por su confidencialidad y solamente se pueden entregar al titular, previa acreditación de su identidad, o a la persona que habiéndolos solicitado lo haga con el consentimiento del titular de los mismos.

La cuarta área sustantiva de trabajo del IFAI es la de archivos, nada más que en ésta se tiene que ir coordinadamente con el Archivo General de la Nación.

Por esto es por lo que yo sostengo que la ley y el instituto constituyen y aportan una nueva forma de relación entre el gobierno y los particulares. Éste es un instrumento para que el particular sepa qué hace el gobierno; para que pueda validar, fundadamente, sus acciones, y para que pueda descalificarlas también de manera fundada. Por eso se ha dicho que las mejores decisiones son las decisiones que están bien informadas.

Quiero referirme de manera inmediata, rápidamente, a la parte de acceso a la información y rendición de cuentas. Lo que ha transcurrido de junio de 2003 al 16 de marzo pasado es que el sistema tiene registradas 124 421 solicitudes. El instituto tiene, entre resueltos y en trámite, 5 406 recursos, de los cuales aproximadamente 10% es en materia de datos personales.

¿Cuál es la distribución de los usuarios? Primero, 10% son personas dedicadas a la tarea de medios; 20% a investigación; 25% son empresarios y 10% es el propio gobierno que se pregunta entre sí. Los demás se distribuyen entre varios sectores.

¿Cuál es el perfil del usuario? Normalmente se trata de una persona, varón, que oscila entre los 18 y los 34 años de edad; esto significa que está más interesado por el ser y quehacer de la acción pública el varón que la mujer. Finalmente, la zona geográfica de las solicitudes está muy bien enmarcada en una mancha

urbana que abarca el Distrito Federal y buena parte del Estado de México.

En cuanto a datos personales, ha habido la tendencia a generar una ley específica en esta materia que, por distintas razones, no ha prosperado. En materia de archivos, tenemos que desarrollar criterios y lineamientos de común acuerdo con el Archivo General de la Nación; tanto en datos personales como en archivos, el IFAI ha emitido lineamientos, pero también en materia de archivos hay la posibilidad de generar una ley específica, lo cual se vuelve complicado porque la actividad archivística es una actividad fundada en la experiencia, es sustancialmente empírica y no es fácil legislar sobre una actividad de tipo empírico.

En materia archivística tenemos que colmar el espacio empírico a través de criterios porque además la metodología archivística varía de acuerdo a la materia sustantiva de lo que se trata. No es lo mismo archivar la información técnica de una fórmula o de una patente en el Instituto de Propiedad Industrial, que archivar un expediente médico en el Seguro Social; por lo tanto, es menester atender a estas circunstancias y considerar que es una actividad fundamentalmente empírica.

¿Qué reacciones nos hemos encontrado a la acción del IFAI? Primero, una reacción muy reacia de parte de la administración pública federal y una inercia de decir: “¿por qué tengo que informarle a un ciudadano? ¿Por qué lo tengo que hacer además con los recursos presupuestales con los que actualmente tengo, sin posibilidad de actuación de los mismos?” Esto, sumado a la inatacabilidad de las resoluciones del IFAI, ha generado una reacción muy violenta en contra del instituto.

Segunda consideración: los particulares. He dicho que hay 124 mil solicitudes y cinco mil recursos, pero

la pregunta es: ¿qué es eso, para un universo de 104 millones de mexicanos? No mucho.

Y se dice entonces que los particulares han hecho poco uso de este servicio, por lo que es necesario divulgarlo. Pero también encontramos con que hay mucha apatía sobre la acción del gobierno y la mejor muestra es que en tres años solamente ha habido 124 mil solicitudes. Me parece que es poco.

Otra crítica institucionalmente establecida es el costo. Para unos, el IFAI cuesta mucho, cuesta 240 millones de pesos. Sí, es cierto, cuesta mucho, pero cuánto costaba que no hubiera información en el pasado.

Hemos querido construir institucionalmente al IFAI con pocas personas haciendo mucho, pero para lograr eso es necesario mantener un nivel de sueldos razonable y competitivo. Hemos logrado que nuestros sueldos sean competitivos, incluso en el ámbito privado.

No podemos establecer en relación al costo del instituto como referente único los recursos, porque no es la única actividad que realizamos. Ya señalé las cuatro áreas sustantivas importantes.

Los medios, unos días nos tratan bien, otros días no tan bien; unos nos tratan regularmente bien, otros nos tratan de manera diferenciada, pero me parece que el balance mediático del instituto no es malo.

Se ha planteado la conveniencia de elevar a rango constitucional este instituto, lo cual es un buen propósito. Lo que hay que determinar es el cronos y el cairos; hay que llegar, pero hay que llegar a tiempo. No hay que quemar etapas, hay que darnos la oportunidad de la debida justificación y legitimación de este instituto.

Me parece que se tendría que seguir una metodología similar a la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Actualmente hay una propuesta en Cofemer, a sugerencia del propio Ejecutivo federal, en la que se modifica el artículo sexto, el artículo 116 y el artículo 134, al amparo de una propuesta de reforma que se auto-denomina “transparencia y buen gobierno”.

¿Dónde está el elemento democratizador, además de lo antes dicho, del IFAI? Hemos considerado, personalmente, que la democratización de un país, de una comunidad, debe ser en tres niveles, en tres órdenes: la democratización del *saber*, la democratización del *poder* y la democratización del *tener*.

A través del acceso a la información se ejerce este derecho a saber; pero también, de alguna manera, aquellas sociedades ampliamente informadas que han dicho que la información es el poder, deben contribuir a una democratización del poder.

Finalmente, debemos de analizar el acceso a la información y las tareas de ésta como una herramienta, como un medio, no como un fin en sí mismo.

Debemos de aprender a sistematizar la información; la información en bruto sirve de poco. Necesitamos aprender a manejar esa información de la que disponemos.



# Para democratizar la economía: reflexiones sobre sociedad civil, governabilidad y transparencia

*Irma Eréndira Sandoval Ballesteros*

Hoy en día pareciera una obviedad sostener que la transparencia es una condición *sine qua non* para el desarrollo de la democracia. Efectivamente la transparencia se encuentra vinculada al desenvolvimiento de la reforma del Estado como uno de los elementos fundacionales de las dinámicas de la transición política y la gobernabilidad. No podemos concebir un Estado democrático que merezca tal denominación si además de contar con elecciones libres y equitativas no procura el ejercicio de la rendición de cuentas a través de mecanismos de transparencia, información gubernamental e inclusión de la sociedad civil. Un dato interesante aquí es la generalización a escala global de distintas leyes de acceso a la información. Hace tan sólo 20 años únicamente 10 naciones contaban con leyes que garantizaban a sus ciudadanos el derecho de acceder a información pública y gubernamental. Des-

de entonces a la fecha, 52 naciones más han aprobado leyes de acceso a la información y el dato más reciente arroja un total de 62 países con leyes de este tipo.<sup>1</sup> Los países que han signado esta clase de instrumentos abarcan una gran variedad de naciones en los cinco continentes; Angola, Zimbabwe, India, Inglaterra, Perú, Turquía, Suiza y, desde luego, México son algunos ejemplos que muestran la gran diversidad de naciones que tan sólo en el último lustro han aprobado sus propias leyes de acceso a la información. Parafraseando a Carlos Marx podríamos decir que un fantasma recorre el mundo: el fantasma de la transparencia. Pero como todos los fantasmas, la transparencia provoca fascinación y atracción en unos y miedo y recelo en otros.

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

Incluso fue notable la respuesta que se dio ante el embate contra la Ley de Acceso a la Información que se gestó en días recientes, cuando desde el Senado de la República se propuso una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa para abrir la posibilidad de que las autoridades públicas federales interpusieran recursos de apelación contra las resoluciones de la autoridad competente en materia de

<sup>1</sup> John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, IFAI, 2003.

transparencia y acceso a la información pública gubernamental, esto es el IFAI, favorables a los particulares y “tomadas en exceso de sus atribuciones”.

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

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

Se señala que las variables macroeconómicas deben estar a salvo de los vaivenes políticos y se pregunta con asombro si es viable que una sociedad civil indoculta en asuntos monetarios incida en el manejo de las tasas de interés. También se señala que muchas veces los mercados “sobrerreaccionan” (reaccionan intempestivamente) ante la publicación de una mayor cantidad de información que magnifique cualquier ruido. En este

discurso es precisamente de ahí de donde surge la necesidad de dotar con autonomía a los bancos centrales, por ejemplo.

Sin embargo, darle autonomía al Banco Central, y en general a las instituciones financieras, implica también otorgar amplia libertad de acción a aquellos que controlan la institución para que actúen de acuerdo con su propia intuición, privilegiando los objetivos fijados por ellos mismos. En otras palabras, la delegación de poder político a tecnócratas puede resultar en un incentivo de actuación oportunista e irresponsable si éstos no son sometidos a un estricto régimen de rendición de cuentas.

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

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

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

En estas reflexiones yo quiero argumentar a favor de una franco empoderamiento de la sociedad civil a través de la profundización de la transparencia y de los mecanismos de rendición de cuentas democráticos en las instituciones monetarias y financieras. Tal planteamiento recoge desde luego las reflexiones que vinculan la transparencia y la rendición de cuentas con la democracia y con los beneficios de carácter político, e incluso va más allá y sostiene que a mayores niveles de transparencia las instituciones monetarias también arrojan mejores resultados en términos económicos, pues la opacidad es un caldo de cultivo ideal para el desarrollo del llamado “riesgo moral”.

Finalmente, permítaseme hacer una reflexión final sobre el fortalecimiento de la sociedad civil.

Desde hace más de una década se ha vuelto sentido común sostener que un buen desempeño democrático se basa en el trípode del acceso a la información, la descentralización administrativa y el involucramiento de la sociedad civil. A esta idea subyace la premisa de que una mejor y mayor participación ciudadana en los ámbitos locales reduce los niveles de corrupción y permite un control más efectivo por parte de la sociedad civil. En este esquema, la descentralización administrativa y el robustecimiento de la sociedad civil conducen automáticamente a niveles mayores de efectivi-

dad institucional, transparencia y rendición de cuentas, generando círculos virtuosos de mayor gobernabilidad democrática.

Mientras que estos objetivos son incuestionables, el esquema que los sostiene se basa en ciertas precondiciones teóricas no siempre reflejadas en las prácticas societales. Por ejemplo, la evidencia sugiere que bajo ciertas condiciones la descentralización puede generar resultados indeseados. En comunidades con estructuras de poder antidemocráticas y con relaciones caracterizadas por el clientelismo y la manipulación, la descentralización política y administrativa puede solamente exacerbar estos problemas. Hay una gran cantidad de estudios sobre federalismo y descentralización que documentan este tipo de experiencias no sólo en nuestro país sino en el resto de América Latina. Además, si a la descentralización administrativa y política se les suman recursos financieros adicionales a ser controlados por élites corruptas, el resultado previsible claramente será la falta de transparencia y la nula rendición de cuentas.

Por otro lado, mientras que una sociedad civil robusta y democrática es desde luego necesaria para una democracia saludable, su existencia no es ni de lejos la condición suficiente que la asegure. La sociedad civil no solamente puede ser antidemocrática, como un gran número de estudios sobre el Cono Sur o las sociedades europeas de periodo de las guerras mundiales lo sugieren, sino que también los nuevos enfoques sobre gobernabilidad identifican a la sociedad civil como la multitud de ONG y asociaciones civiles que han ido emergiendo con fuerza en estos últimos años. El problema con ello es que mientras un gran número de asociaciones civil de diverso signo han incidido de forma muy positiva en las tareas de la democratización,

también debemos ser realistas y reconocer que las ONG no son garantía única para la existencia de una sociedad civil democrática y mucho menos pueden ser caracterizadas como su sinónimo. De hecho, como cualquier otro grupo inmerso en las prácticas sociales, frecuentemente las ONG exhiben ciertos intereses de grupo, sobre todo cuando se trata de competir entre ellas mismas por los escasos recursos tan necesarios para el desarrollo de sus tareas.

Por lo tanto, la sociedad civil necesita estar organizada, involucrada y vigilante de la corrupción. Pero sobre todo, para ser efectiva, la sociedad civil debe estar politizada en el mejor sentido de la palabra, esto es democrática y democratizadamente politizada para desempeñar sus tareas en combinación con y no en contraposición o a contracorriente de los representantes ciudadanos en los parlamentos, los partidos políticos y las instituciones públicas, y de esta forma convertirse en un actor crucial del anhelado Estado de derecho.



# Corrupción en la provisión de servicios públicos: ¿endémica o epidémica?

*Eduardo A. Bobórquez*

Pocos fenómenos son tan lacerantes para el desarrollo económico y social de los países y las sociedades como el de la corrupción. Su presencia es muestra de ineficacia en los sistemas normativos y también de actitudes y valores sociales disruptivos. La corrupción es un factor que altera las decisiones públicas y que, en muchas ocasiones, distrae el uso de recursos escasos en beneficio de intereses privados. La corrupción afecta lastimosamente la calidad de vida de los hogares y reduce sus oportunidades de desarrollo. La presencia de corrupción es síntoma de un diseño normativo ineficaz, tanto en leyes generales como en procedimientos administrativos, pero también de una permisividad social al comportamiento deshonesto o diferente del consagrado en las leyes. La corrupción es el síntoma, y no sólo el problema.

Aun sabiendo esto, durante años el estudio y análisis de este problema ha tenido que enfrentar las explicaciones que directa o indirectamente consideran a la corrupción como un fenómeno “normal” de las socieda-

des, e incluso parte de la “cultura” o “idiosincrasia” de los pueblos. Los expertos y estudiosos del tema han debido enfrentar uno a uno los argumentos que presentan a la corrupción como fenómeno propio de la cultura nacional y su presencia como una forma de vida consustancial a México y los mexicanos. Los pasados 10 años han presentado una oportunidad para entender el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva analítica nueva que reconoce que, como cualquier otra epidemia, la corrupción se propaga con fuerza extraordinaria si las medidas profilácticas no funcionan o el tratamiento es deficiente.

### **La corrupción como enfermedad y como síntoma**

Por décadas, el control de la corrupción, entendida como el abuso de una posición pública con fines privados, enfatizó el uso de la sanción como mecanismo para corregir las desviaciones en el comportamiento de los servidores públicos. El control de la corrupción se concentró así en definir las prácticas y los procedimientos que debían cumplirse y los elementos que constituían un delito para las leyes mexicanas. Los responsables del control administrativo dedicaron sus energías a la sanción de las violaciones a los reglamentos interiores de las dependencias y a verificar que los procedimientos se hubiesen realizado apropiadamente.

Fue sólo hasta finales de los años ochenta cuando el paradigma de control *ex-post* de la corrupción fue compartiendo su lugar con el enfoque *ex-ante*. La corrupción dejó de ser vista exclusivamente como un problema de honestidad personal, para considerarse como expresión de las fallas en los sistemas organizacionales

y normativos. La presencia de corrupción ya no sólo evidenciaba la calidad moral de los funcionarios y trabajadores de una institución, sino que delataba deficiencias en el diseño de las reglas para la operación de los programas, ausencia de controles externos que los acompañaran, débil supervisión externa desde el Poder Legislativo y ausencia de formas de contraloría social que reforzaran el comportamiento ético de servidores públicos. Este cambio de enfoque supuso también una nueva lectura de la corrupción, que empezó a ser vista como síntoma de otras debilidades del sistema y ya no sólo como un problema en sí misma.

### **Construyendo sistemas nacionales de integridad**

Entendida como síntoma y no sólo como enfermedad, la presencia de corrupción es evidencia del estado que guardan los sistemas nacionales de integridad. Los sistemas nacionales de integridad están compuestos por instituciones formales como los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero también suponen la presencia de una prensa libre, capaz de realizar investigaciones y cumplir su función de monitor social de los actos de gobierno, o la actuación de órganos autónomos como las comisiones de derechos humanos.

A estas instituciones formales deben sumarse también la promoción de una “cultura de la legalidad” que vaya ampliando la “presión social” sobre aquellos actores que se alejan de las normas que definimos en el espacio público. La cultura de la legalidad, vista como el conjunto de normas formales e informales que determinan el comportamiento probable de una sociedad, es un tema central que se refuerza en los distintos ámbi-

tos de formación valorativa. La familia, la escuela y los medios de comunicación se convierten en espacios institucionales que refrendan o contradicen los valores de una cultura orientada hacia la ley y la integridad.

La coordinación entre actores es uno de los aspectos centrales en la construcción de sistemas nacionales de integridad. No es posible dar resultados efectivos en esta materia sin la participación de otras agencias gubernamentales o sin el respaldo de la ciudadanía. Tratándose de un fenómeno que parece inabarcable, la participación coordinada de todos los actores sociales resulta crucial. Pero la tentación de coordinar toda la acción pública desde una sola oficina gubernamental es frecuente y muchas veces termina produciendo resultados magros. La descentralización y la participación del público se convierten así en componentes indispensables de una estrategia eficaz de control.

### **Descentralización del control y acceso a la información pública**

El reconocimiento de la corrupción como un fenómeno que se presenta en entornos institucionales permisivos, esto es, como un mal epidémico y no endémico, ha permitido reconocer que su control efectivo requiere de una profunda descentralización. La descentralización de la lucha contra la corrupción reconoce también que, como en el caso de un brote epidémico, el control de la enfermedad no ha de confundirse con la sintomatología.

En años recientes, la idea de un control descentralizado de la corrupción ha dado pie al uso de leyes de acceso a la información pública. La llamada transparen-

cia de la gestión pública tiene que ver con la posibilidad de descentralizar la información del Estado a todos aquellos interesados y naturalmente, con una filosofía del control de la corrupción que hace de cada individuo o ciudadano un potencial contralor social. Las leyes de acceso a la información no resuelven por sí mismas el problema de la corrupción, pero se convierten en herramientas centrales en la descentralización y multiplicación del control.

En presencia de información de mayor calidad los ciudadanos pueden tomar mejores decisiones, tanto en su relación con las autoridades gubernamentales como en las urnas. La descentralización del control supone también una comunidad más activa en la defensa de sus derechos. En la comunidad escolar, por ejemplo, muchas veces supone una mayor participación en los espacios de toma de decisiones, como la mesa directiva de la Asociación de Padres de Familia. Descentralizar el control es reconocer que transparentar los espacios de decisión pública y en particular las decisiones es una forma eficaz de transformar la vida institucional de los países y mejorar la calidad en la provisión de los servicios públicos.

### **Corrupción en México: ¿endémica o epidémica?**

Hay quien piensa que el tema de la transparencia y del control de la corrupción es moda pasajera que desaparecerá con el tiempo. Los argumentos a favor de la corrupción siguen escuchándose en reuniones privadas y todavía algunos ciudadanos opinan que la corrupción es una expresión convencional de la vida en la sociedad mexicana. En 2003, uno de cada tres encues-

tados por Transparencia Mexicana consideró que acabar con la corrupción en nuestro país era “poco posible” y poco más de 36% declaró que la corrupción existía porque los “funcionarios y políticos eran corruptos”.

¿Con qué frecuencia participamos de ella? De acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 (INCBG),<sup>1</sup> los hogares mexicanos participaron en poco más de 115 millones de actos de corrupción en los 12 meses anteriores a la realización del estudio. Estos actos, relativos a 35 trámites y servicios públicos, representaron poco más de 19 mil millones de pesos en “mordidas”. Estos pagos ilegales se realizaron para una variedad de trámites y servicios públicos, desde el drenaje o el predial, hasta obtener un pasaporte o recibir agua potable de un camión cisterna. La crudeza de los datos anteriores, que sólo analiza la llamada “pequeña corrupción”, haría pensar en un horizonte desolador para su control. La corrupción está en todas partes y, en apariencia, no hay forma de enfrentarla.

La realidad ilustrada por los resultados del INCBG es muy diferente. Aunque la frecuencia de corrupción es todavía alta, y afecta buena cantidad de los servicios públicos proporcionados por los tres niveles de gobierno, la distribución de los casos de corrupción no es homogénea en las 32 entidades federativas del país. Hay estados de la República con una frecuencia menor de corrupción y hay otros con índices varias veces mayores.

<sup>1</sup> Los resultados completos de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 y 2003 están disponibles en [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx). La base de datos es pública y está disponible para consulta en el Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE en [www.cide.edu](http://www.cide.edu). La edición 2005 está por ser incluida en estas bases de datos.

Los resultados de la ENCBG ilustran también un fenómeno político. La frecuencia con la que la corrupción está presente en estos servicios públicos no depende del partido político que gobierna una entidad, ni distingue entre servicios públicos federales, estatales o municipales. Un servicio público federal, por ejemplo, puede estar afectado por corrupción en ciertas entidades de la república y no en otras, y los hogares de esa entidad pueden creer que ésta es la forma habitual en que se proporciona el servicio en todo el país.

En su conjunto, el INCBG muestra que en el país hoy existen trámites y servicios con márgenes aceptables de irregularidades, donde la corrupción es la excepción y no la norma, y existen servicios que funcionan regularmente, sin tener que entregar “mordidas”. ¿Cómo explicar estos comportamientos en un sistema donde la corrupción *parece* endémica? Probablemente replanteando y reconsiderando nuestra pregunta. Tal vez la corrupción no está en todas partes y tampoco se presenta con la misma frecuencia en todos los lugares donde está presente. Tal vez es necesario reconocer que la acendrada percepción social de que “la corrupción es imposible de corregir y atacar”, que “siempre ha sido así y así seguirá”, es el mejor antídoto de quienes quieren debilitar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y, por qué no, de quienes buscan preservar la impunidad.

La corrupción es difícil de combatir, como difícil es elevar los niveles de calidad educativa o dotar de agua potable a todas las comunidades del país, pero ello no significa que no deba hacerse nada. De aceptar ese enfoque, los mexicanos seguiríamos viviendo con la peste bubónica y las mujeres todavía no tendrían derecho al sufragio.



# Democracia y corrupción en América Latina: el papel de la sociedad civil

*José Fabián Ruiz Valerio*

Según una visión extendida, la democracia consiste en una forma de gobierno controlada: el mismo pueblo que elige a sus representantes está llamado a evaluar su desempeño de forma periódica, aunque intermitente. Por otra parte, la democracia prevé mecanismos para exigir responsabilidades a los funcionarios, incluso entre elecciones. En tal sentido, la democracia encuentra en la institución del Estado de derecho un refuerzo importante, ya que ésta prevé una serie de mecanismos y garantías tendentes a controlar y reparar las arbitrariedades legales. Esto es, los excesos (por acción o por omisión) que surgen de la elaboración de las normas, su ejecución o aplicación a los casos concretos. Por lo tanto, el Estado de derecho ayuda a ejercer la función de control entre los órganos del gobierno, y entre éstos y los ciudadanos.

Elemento central de la función de control es el monitoreo y la sanción de los casos de corrupción gubernamental. Esto es, cuando los funcionarios utilizan los cargos públicos, los recursos y las prerrogativas

que los mismos provén, para obtener beneficios personales. La corrupción puede asumir distintas modalidades (todas ellas, más o menos ocultas, ya que por definición la corrupción ocurre en la penumbra del poder, aunque luego sus resultados resulten de una visibilidad muchas veces insultante), ya sea la forma de captura regulatoria (esto es, la aprobación o el rechazo de proyectos de ley en función de los intereses de individuos o grupos), la corrupción de índole burocrático-administrativa (cuando se ejecutan discrecionalmente las normas) o, incluso, la corrupción judicial (cuando los fiscales o jueces sesgan su actuación y sus decisiones en función de intereses específicos).

La visión descrita, un tanto modélica, impulsó a la mayoría de las nuevas democracias de América Latina.<sup>1</sup> De tal forma, los ciudadanos latinoamericanos no

<sup>1</sup> Por “nuevas democracias” aludimos a los regímenes democráticos que surgieron desde la década de 1970. El primero de ellos Portugal, a partir de la “Revolución de los Claveles” de 1974. Esto marca el inicio de una corriente histórica que llega a su fin con los cambios ocurridos en Europa Oriental desde 1989 y en la ex Unión Soviética en 1991 (lo que Samuel Huntington, “How Countries Democratize”, *Political Science Quarterly*, núm. 4, vol. 106, 1992, pp. 579-616 y ss., llama “tercera ola de democratización”). Por supuesto que tales regímenes difieren entre sí en aspectos relevantes. Sin embargo, todos coinciden en el hecho de haber surgido desde una dictadura, hecho que “allana el camino para el establecimiento de la democracia”, que nunca antes había logrado consolidarse en la mayoría de estos países, salvo contadas excepciones. Éste parece ser el factor común fundamental de todas ellas. Las nuevas democracias se están construyendo en sociedades en transición, en las que, inevitablemente, deben asumir importantes legados de su pasado autoritario. Al mismo tiempo, se establecen en contextos de crisis sociales y económicas, lo que acentúa el peso de las extremas desigualdades existentes en ellas. Finalmente, las nuevas democracias también se caracterizan por una conformación institucional que otorga mayor importancia a la delegación del poder político en los órganos ejecutivos, que a la representación y/o participación políti-

sólo depositaron expectativas desmedidas en las potencialidades de la democracia, sino que las mismas inflamaron el optimismo sobre los resultados que cabría esperarse de ella.

Sin embargo, en varios países de la región las instituciones de la democracia son las mismas que las del régimen precedente, incluso los funcionarios democráticos fueron los del autoritarismo (legitimados, en algunos casos, por el voto popular), con la consiguiente sinergia de prácticas escasamente democráticas, poco transparentes e incluso teñidas de corrupción, las que caracterizaron a las dictaduras pasadas. Desde luego, podría argumentarse que existe una brecha importante entre lo “éticamente deseable” y lo “políticamente posible”. En este sentido, las nuevas democracias se vieron sometidas a las presiones cruzadas de los nuevos y los viejos actores; incluso, en algunos casos, iniciaron su andar negociando la transición con el antiguo régimen. Por lo tanto, no podían realizar cambios radicales con el pasado. Este hecho contribuyó, como decíamos, a que los resultados contradijeran al optimismo inicial en buena parte de nuestros países.

Con el transcurso del tiempo, la democracia no sólo se ha visto sometida a las mismas presiones y conflictos que los regímenes precedentes, sino que arroja una ingente cantidad de escándalos de corrupción. Como señala Rose-Ackerman:

El cambio de un gobierno autoritario a un gobierno democrático no disminuye necesariamente los sobornos. Más bien,

---

ca de los ciudadanos (Francisco Weffort, “¿Qué es una nueva democracia?”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 136, UNESCO, Barcelona, 1993, pp. 279-291.

redefine las normas del país en lo relativo a la conducta de los funcionarios públicos. Un país que se democratiza sin a la vez crear una legislación y sin velar por el cumplimiento de las normas que rigen los conflictos de intereses, el enriquecimiento económico y los sobornos, corre el riesgo de socavar sus nuevas y frágiles instituciones, vulnerables frente a la búsqueda de beneficios personales.<sup>2</sup>

En función del panorama descrito, el objetivo de este trabajo consiste en analizar, las relaciones entre democracia y corrupción a partir de la experiencia de las nuevas democracias de América Latina. Para complementar nuestro objetivo, en la primera parte del trabajo se analizan de forma breve las distintas aproximaciones teóricas al estudio de la corrupción. Luego se define el concepto, al tiempo que se abordan algunas de sus características principales. En la tercera sección se hace mención a la experiencia de las nuevas democracias de América Latina y su relación con la corrupción. En la cuarta parte se explica el fenómeno analizado. Finalmente, se analizan algunos mecanismos tendentes a combatir y controlar la corrupción.

## Haciendo un poco de historia

Las concepciones existentes en la teoría política sobre la corrupción han cambiado con el transcurso del tiempo. Así, los funcionalistas de las décadas de 1960 y 1970 destacaban el papel positivo que la corrupción podía desempeñar en los países socialistas de Europa

<sup>2</sup> Susan Rose-Ackerman, "Democracy and 'Grand' Corruption", *International Social Science Journal: Corruption in Western Democracies*, núm. 149, septiembre de 1996, pp. 365-380.

del Este y en los países subdesarrollados. Efectivamente, según esta visión, en las sociedades “inmovilistas” la corrupción ayudaba a mantener en funcionamiento mecanismos de gobierno cristalizados o perimidos. Por analogía, se sostenía algo similar para los países mediterráneos, marcados por tradiciones políticas signadas por el “patrimonialismo, clientelismo y nepotismo”.<sup>3</sup> Sin embargo, en los países de Europa continental la existencia de hechos de corrupción se presentaba aislada, como actos puntuales, lejanos a cualquier estructura organizada de cohechos. Según las autoridades, eran fenómenos extraños y escasos; de tal forma, se negaba (o al menos se pretendía desconocer) su existencia con rotundidad.

Sin embargo, el panorama habría de cambiar en la década de 1980, cuando apareció una nueva conciencia frente a la corrupción, no sólo en las democracias consolidadas sino también en Europa del Este, Asia, África y América Latina. Entre nosotros, las dictaduras demostraron ser tanto o más corruptas que los regímenes que las precedieron (corrupción que, según sus responsables, justificaba también su toma ilegal del poder), a lo que sumaron de forma sistemática prácticas gubernamentales que decididamente pueden ser calificadas como “terrorismo de Estado” (los casos de la dictadura de Argentina, Uruguay y Chile resultan paradigmáticos). De la mano de estos regímenes, apareció sobre el horizonte político una marcada desconfianza hacia la política en general, los políticos, los partidos y sus campañas, sus confrontaciones y sus formas de obtener recursos. Tal desconfianza, en buena medida

<sup>3</sup> Donatella Della Porta e Ives Meny, “Democracia y corrupción”, *Metapolítica*, núm. 45, vol. 10, enero-febrero 2006, p. 36.

se trasladó luego a los contextos democráticos de la mano de los partidos de extrema derecha y de los nuevos populismos, caracterizados por una repulsa visceral hacia la política “oficial” a la que pretenden combatir en nombre de modelos diferentes, aunque no siempre menos corruptos.

Entre los factores que explican la nueva sensibilidad frente a los hechos de corrupción, a nivel internacional, destacan: los desajustes y las crisis desatadas por los procesos de reformas estructurales; el advenimiento de nuevos grupos favorecidos por las recientes reglas de juego entronizadas a partir de dichas reformas; la arrogancia de los nuevos actores, poderosos a nivel político y económico; el surgimiento de nuevas fuerzas sociales decididas a protestar y reclamar frente a los hechos de corrupción, entre ellos la prensa y las organizaciones de la sociedad civil; el incremento de la necesidad de recursos por parte de los políticos y los partidos para financiar sus campañas; la aparición del Poder Judicial como un actor autónomo, a partir del caso *Mani pulite* en Italia, que desembocaría en una “judialización de la política”, contraparte de un proceso de “politización judicial” desarrollado en varias de las nuevas democracias a fin de limitar la “incómoda” autonomía manifestada por algunos jueces.<sup>4</sup>

A los hechos mencionados, en la década de 1990 se sumaron otros cuatro factores que incrementaron la lu-

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 36-38; José María Maravall, *El control de los políticos*, Taurus, Madrid, 2003; José Woldenberg, “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 17-29; Daniel Zovatto, “America Latina”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda...*, *op. cit.*, pp. 33-97.

cha contra la corrupción. Ellos son: la globalización de la economía, que requiere de normas internacionales que garanticen la seguridad de las transacciones para las firmas multinacionales; la consolidación de los Estados Unidos como actor hegemónico, solidario con las firmas norteamericanas y sus requerimientos a fin de garantizar sus inversiones internacionales; la voluntad del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, deseosos de reconstruir instituciones políticas capaces de aplicar las políticas de reforma y apertura económica sugeridas por ellos mismos; y el fin de la guerra fría y la “victoria” del modelo occidental, basado en la democracia electoral.<sup>5</sup>

La conjunción de los factores mencionados creó un estado generalizado en la opinión pública:

La ola de escándalos y la multiplicación, en el curso de los años ochenta y noventa, de comportamientos discutibles, desde el punto de vista tanto de la legalidad como de la moral pública, han modificado la naturaleza del problema. En numerosos países considerados democráticos, la corrupción ya no es observada como un fenómeno ocasional y de dimensiones marginales, sino sobre todo como un problema endémico, una suerte de metasisistema igualmente eficaz (si no es que más) que los aparatos oficiales sobre los cuales se incrusta y desde los cuales extrae su alimento.<sup>6</sup>

La observación anterior resulta del todo sugerente en la medida en que algunos ejemplos puntuales, como el

<sup>5</sup> Jean Cartier-Bresson, “Corruptions, Liberalisations et Democratisations”, *Revue Tiers Monde*, núm. 161, vol. XLI, enero-marzo de 2000.

<sup>6</sup> Donatella Della Porta e Ives Meny, “Democracia y corrupción...”, *op. cit.*, p. 38.

de Italia o Japón,<sup>7</sup> nos demuestran que la democracia puede convivir durante largos periodos de tiempo con la corrupción, traslapándose mutuamente e influyéndose la una a la otra, al punto de constituir un modelo político absolutamente original,<sup>8</sup> una suerte de “democracia corrupta” que diluye los pretendidos límites entre las democracias consolidadas y las nuevas democracias, acercando las primeras con las segundas a un punto usualmente ignorado por los apologistas de aquéllas.<sup>9</sup> En estos casos, las interacciones entre las instituciones democráticas y el Estado de derecho quedan subvertidas, reducidas a una mera formalidad.

<sup>7</sup> Los casos de Italia y Japón resultan clave porque ponen en evidencia un hecho interesante. Como señala Transparencia Internacional, la riqueza no constituye un requisito para el control eficaz de la corrupción. Más aún, los estudios en la materia demuestran que en los últimos años, países de bajos ingresos como Estonia, Colombia y Bulgaria lograron reducir de forma significativa sus grados de corrupción, al tiempo que en países prósperos como Canadá e Irlanda se registraba un aumento marcado en la percepción de corrupción (Transparencia Internacional, *Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional 2005*, 2005, p. 2, capturado el 01-03-06 de <http://www.transparency.org>

<sup>8</sup> Algunos señalan que debería hablarse no de *cleptocracia* (el gobierno de los ladrones) sino de *democleptia* (de *demo* –pueblo– y *clepton* –hurtar–), para indicar que la corrupción permea poco a poco por todos lados, hasta llegar a niveles insospechados de generalización. Véase Roxana Salazar, “Acciones en la lucha contra la corrupción”, Transparencia Costa Rica, *Revista Providad*, septiembre-octubre de 2000 (tomado el 1 de marzo de 2006 de <http://www.revistaprovidad.info>).

<sup>9</sup> Acerca del debate de la calidad de la democracia y la supuesta calidad de las democracias “consolidadas” por sobre las nuevas democracias, véase a Guillermo O’Donnell (*Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997a, pp. 305-330), quien presenta los argumentos y contraargumentos de suma elocuencia sobre el tema.

## Definiendo la *corrupción*

Ahora bien, ¿a qué llamamos *corrupción*? ¿Cómo entendemos el término? En el contexto de este trabajo definimos a la corrupción siguiendo a Kaufmann y con base en el Banco Mundial como el “abuso de un cargo público para obtener ganancias privadas”.<sup>10</sup>

La definición propuesta, necesariamente amplia a fin de abarcar las distintas modalidades del fenómeno, merece dos aclaraciones. En primer lugar, la corrupción no siempre es “ilegal” (la captura regulatoria es un claro ejemplo de ello), aunque se percibe como una práctica “injusta” en la medida en que desconoce o trastoca lo que se considera de forma consensuada como “interés general” y “responsabilidad” del funcionario.

En segundo lugar, la corrupción, evidentemente, encuentra un ámbito ideal para prosperar en las interacciones entre la política y el mercado, pero no debemos olvidar que otras organizaciones sociales, culturales, religiosas, e incluso los ciudadanos, pueden encontrar fuertes incentivos para violar las reglas, flexibilizándolas a favor de sus intereses puntuales. Por lo tanto, resulta reduccionista, como ocurre en buena parte de los trabajos disponibles sobre el tema, asociar exclusivamente la corrupción con el mercado económico. La corrupción político-económica es de fundamental importancia, pero no resulta exclusiva.

Por otra parte, más allá de la modalidad que asuma, la corrupción como fenómeno reúne una serie de características distintivas: es anti-ética, aunque como men-

<sup>10</sup> “Corruption is traditionally defined more narrowly as the ‘abuse of public office for private gain’” (Daniel Kaufmann, “Myths and Realities of Governance and Corruption”, 2005, p. 82, tomado el 18 de febrero de 2006 en <http://ssrn.com>).

cionamos, no siempre es ilegal; se desenvuelve en la clandestinidad y es oculta<sup>11</sup> (hecho que dificulta su estudio a profundidad).<sup>12</sup>

Según Rose-Ackerman,<sup>13</sup> la corrupción puede ser dividida en corrupción *legislativa*, *administrativa* y *privada*. La corrupción *legislativa* está directamente relacionada con los sistemas políticos y electorales, a través de la adopción o el rechazo de reglas que suponen una violación a la voluntad de los ciudadanos, por parte de los legisladores, a cambio de beneficios personales o grupales (para los partidos políticos). La corrupción *administrativa*, en tanto, es ejercida por funcionarios que traicionan a la ciudadanía y sus mandatos a través de la aplicación de las leyes, las que pueden ser aceleradas, bloqueadas o desviadas en su ejecución. Este tipo de corrupción, aunque es diferente de la política, no puede prosperar si no es protegida por una red política. Finalmente, la corrupción *privada* puede darse tanto entre agentes públicos y privados como entre agentes estrictamente privados.<sup>14</sup> Es en este tercer ámbito donde podemos ubicar los actos de corrupción lle-

<sup>11</sup> En este sentido, la corrupción recuerda notablemente a la definición de *injusticia* propuesta por Kant en el segundo Apéndice a *La paz perpetua*, donde señala: “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados” (1795).

<sup>12</sup> Daniel Kaufmann, “Myths and Realities of Governance and Corruption”, 2005, p. 82, tomado el 18 de febrero de 2006 en <http://ssrn.com>; Susana Corzo Fernández, *El clientelismo político como intercambio*, Intitut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, documento de trabajo 206, 2002.

<sup>13</sup> Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, Nueva York, 1978.

<sup>14</sup> Jean Cartier-Bresson, “Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés”, *Nueva Sociedad*, núm. 145, septiembre-octubre de 1996.

vados a cabo por los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, cabe señalar que las propias consideraciones éticas de los analistas sobre el tema difieren notablemente. Podemos distinguir, entonces, dos grandes grupos de opinión (con los matices lógicos al interior de cada uno de ellos). Por un lado, encontramos la postura de los “moralistas”, es decir, de aquellos que rechazan la corrupción por considerarla como un malestar o una disfunción del sistema político. Vinculan entonces la corrupción a una visión ética o moral de la política y de la sociedad.

Por otra parte, están aquellos que señalan que la corrupción depende de cuestiones económicas, sociales y políticas de una sociedad dada y, en general, posee efectos positivos sobre el funcionamiento del sistema social o político. Estos analistas señalan que resulta erróneo juzgar moralmente a la corrupción, puesto que debe ser abordada en relación con las características propias del contexto en el que se desarrolla. Entre quienes postulan este tipo de postura es posible identificar tres visiones diferentes: *a)* los integracionistas, como Merton, que señalan que la corrupción desempeña importantes funciones en la sociedad moderna, las que no son resueltas por las estructuras oficiales, así, la corrupción suple las carencias funcionales de las estructuras gubernamentales; *b)* los que utilizan enfoques económicos, como Rose-Ackerman, que señalan que la corrupción constituye una respuesta racional a las necesidades de eficiencia en la distribución de los bienes y recursos públicos, las que se justifica en función de la burocratización y lentitud de los mecanismos oficiales; y finalmente *c)* los institucionalistas, como Huntington, que se ubican en el marco de las teo-

rías desarrollistas de las décadas del sesenta y setenta del siglo pasado y destacan que los países en vías de desarrollo pueden colapsar en la transición de la sociedad tradicional a la desarrollada, generando situaciones pretorianas, por lo que frente a la lentitud de las instituciones, los nuevos actores sociales pueden articular sus demandas a través de dos caminos alternativos: la violencia y la corrupción.<sup>15</sup>

En síntesis, las posturas frente a la corrupción varían desde quienes la censuran con contundencia hasta quienes la justifican y la encuentran funcional para el mantenimiento del sistema político. Sin embargo, estos últimos, al valorar el papel funcional desempeñado por las prácticas corruptas, olvidan su efecto (también funcional) sobre la cultura política y las propias prácticas democráticas.

En una sociedad democrática, la corrupción tiene, al menos, dos consecuencias de vital importancia: *a*) anula la igualdad formal entre los ciudadanos, permitiendo que aquellos que poseen recursos estratégicos (tanto dinero como relaciones personales) accedan y obtengan beneficios diferenciales por parte de las instituciones oficiales; y *b*) demuestra que existe una brecha fundamental entre las instituciones oficiales y las prácticas reales, restándole importancia a las primeras en función de las segundas, anulando algunos de sus efectos directos, como por ejemplo la igualdad de los ciudadanos ante la ley. En contextos democráticos en transición, tal situación desemboca en un callejón sin salida. Como señala O'Donnell:

<sup>15</sup> Franco Cazzola (“Conceptualizando la corrupción”, *Metapolítica*, núm. 45, vol. 10, enero-febrero de 2006), presenta una síntesis muy adecuada de las posturas de cada una de estas corrientes.

En países donde una gran brecha entre *le pays réel* y *le pays légal* es parte de su historia, la continuidad e, incluso, la alta visibilidad entre reglas formales y comportamiento puede no amenazar la supervivencia de la poliarquía –pero tampoco contribuye a cerrar la brecha.<sup>16</sup>

En resumen, la corrupción mina la confianza en las instituciones, desvirtúa la esencia de la democracia, e instala un microclima de desconfianza donde, a la larga, todos los actores se ven igualmente sospechosos y sospechados de participar de actos de cohecho.<sup>17</sup> En resumen: la corrupción sólo genera las condiciones necesarias para que se produzca aún más corrupción.

## Las democracias latinoamericanas y la corrupción

Entre las nuevas democracias de América Latina, la situación descrita alcanza una vigencia perturbadora.

<sup>16</sup> Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos...*, *op. cit.*, p. 323.

<sup>17</sup> Es interesante destacar cómo, muchas veces, son los propios actores de las prácticas corruptas los que alimentan el clima de sospecha generalizada. Baste recordar la célebre frase del secretario general del sindicato gastronómico en Argentina, Luis Barrionuevo, cuando señaló públicamente que para que el país pudiera salir adelante, habría que “dejar de robar por lo menos dos años”. Siguiendo con su “confesión” a un periodista de la revista *Gente*, señalaba: “Lo que te puedo decir es que el dirigente accede a otros ingresos. Uno le encarga un trabajo a un abogado del gremio, por ejemplo, y él le deja un porcentaje de sus honorarios. Es lícito: él deja un porcentaje que vos lo tomás para tus gastos, es una comisión para gastos. Vos lo tomás como caja, una caja que además te permite no entrar en el curro de las sobrefacturaciones”. Nota de Miguel Bonasso, en *Página 12*, tomado el 22 de marzo de 2006 de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-17412-2003-03-09.html>

En efecto, desde la década de 1980, la mayoría de los países de la región han logrado afianzar regímenes democráticos de gobierno, los que sobrevivieron a importantes crisis económicas, sociales y políticas. Pese a ello, algunas prácticas tradicionales asociadas directa e indirectamente con la corrupción (como el clientelismo, el nepotismo y el patrimonialismo) han conseguido mantener una lozanía y una vigencia insospechada.

Coincidiendo con este hecho, desde hace algunos años se observa un esfuerzo por parte de importantes organismos internacionales y de prestigiosas organizaciones no gubernamentales por analizar y medir el grado de corrupción existente en cada sociedad y su percepción por parte de los ciudadanos y actores destacados en distintos países, estableciendo índices en la materia.

Estos intentos presentan para su realización algunas dificultades conceptuales y metodológicas. Entre ellas, podemos mencionar que por cada hecho de corrupción denunciado, existen varios más que permanecen en las sombras, sin ser publicitados. Al mismo tiempo, incluso los hechos denunciados suelen ser difíciles de verificar. Por otra parte, las formas más sutiles de la corrupción son difícilmente aprehensibles. A pesar de tales inconvenientes, estos intentos arrojan algunos datos interesantes, como veremos a continuación.<sup>18</sup>

En este trabajo, a modo de ejemplo, retomaremos dos mediciones afamadas: la llevada a cabo anualmente por Transparencia Internacional y la realizada por los investigadores del Banco Mundial,<sup>19</sup> dentro de un

<sup>18</sup> World Bank, 1999, *Can Corruption be Measured?*, Bank's World, núm. 6, vol. 3, junio. Capturado el 02-03-06 de <http://www.worldbank.org>

<sup>19</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, The World

conjunto de indicadores orientados a estudiar la gobernabilidad entre 209 países del mundo.

El Índice de Transparencia Internacional, como es bien conocido, se realiza anualmente a partir de distintos estudios y mediciones sobre la materia.<sup>20</sup> La escala utilizada para medir la corrupción fluctúa entre un óptimo de 10 puntos y un mínimo de 0. El índice 2005 incluye a 159 países, de los cuales 117 recibieron una puntuación menor a 5.

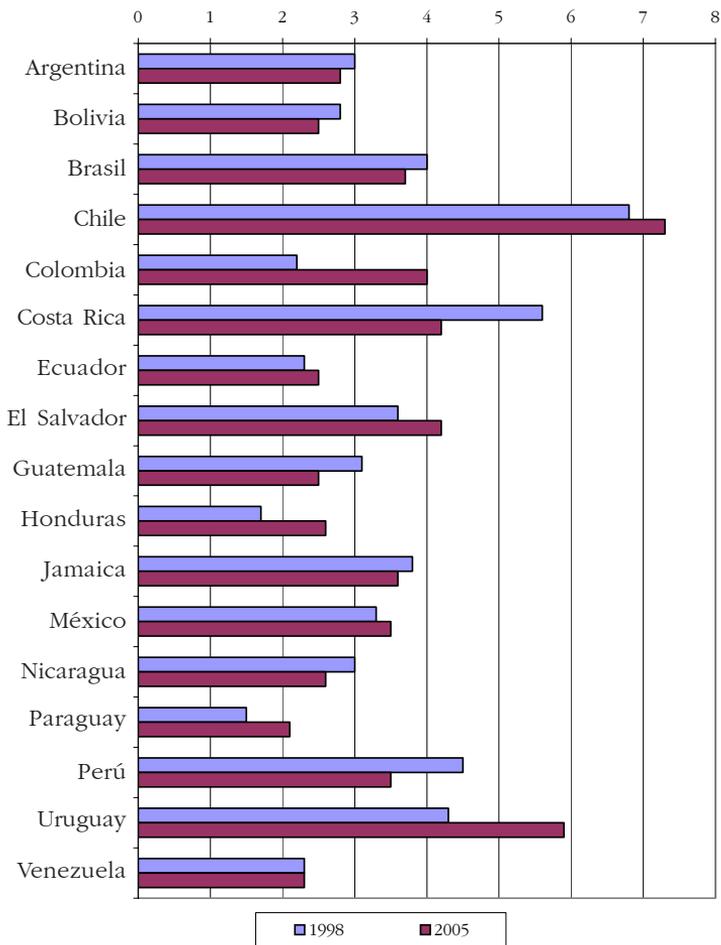
Los resultados para 25 países de América Central, el Caribe y América del Sur incluidos en el informe 2005 nos muestra que sólo tres de éstos se encuentran por encima de los 5 puntos del índice: Chile (7.3), Barbados (6.9) y Uruguay (5.9). El resto fluctúa entre los casos de Costa Rica (4.2), hasta llegar a Haití (1.8). Los mismos indican dos direcciones claras para el análisis. En primer lugar destaca que los dos casos de redemocratización llevados a cabo en la década de los ochenta (Uruguay y Chile) y un país considerado por Lijphart entre las democracias consolidadas del mundo entre 1945 y 1995 (Barbados), son los que se encuentran por encima del valor medio de la escala. En este sentido, sorprende que la otra democracia consolidada de la región (Costa Rica) no logre ubicarse entre los valores superiores, ya que a primera vista la consolidación de la democracia y el control de la corrupción parecen avanzar de la mano. En segundo lugar, notamos que el resto de los países de la región muestran trayectorias notoriamente situadas por debajo de la media (Gráfica 1).

---

Bank Institute, 2005, tomado el 15 de febrero de 2006 <http://www.worldbank.org>

<sup>20</sup> Para el Índice de Percepción de la Corrupción 2005 se utilizaron 16 recursos de distintas regiones del mundo.

**Gráfica 1**  
**Transparencia internacional: Índice de Percepción**  
**de la Corrupción para 17 países de América Central,**  
**el Caribe y América del Sur en 1998 y 2005**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Transparencia Internacional.

Sin embargo, el índice correspondiente al año 1998 indica que sólo Chile y Costa Rica sobrepasaban los 5 puntos. Si analizamos en perspectiva comparada los índices de 1998 y 2005, apreciamos que Chile mejoró, aún, su puntuación. Uruguay también aumentó notablemente su desempeño, así como Colombia. Sin embargo, Costa Rica retrocedió. Este hecho resulta interesante en la medida en que demuestra que el combate de la corrupción no ocurre de una vez y para siempre, sino que exige de atención constante por parte de las autoridades y los ciudadanos, incluso en regímenes democráticos estables. En síntesis, ocho países mejoraron su desempeño, otros ocho los disminuyeron y otro, Venezuela, se mantuvo estable (Gráfica 1).<sup>21</sup>

A su vez, el reporte realizado por el Banco Mundial intenta medir el grado de gobernabilidad existente en los distintos países, entendida ésta como las tradiciones e instituciones a través de las que se ejerce la autoridad en cada país. La gobernabilidad incluye: 1. El proceso por el que se seleccionan, controlan y reemplazan las autoridades; 2. La capacidad del gobierno para formular e implementar eficazmente sus políticas; y 3. El respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que gobiernan sus interacciones económicas y sociales. Estas cuestiones, a su vez, se miden a través de seis indicadores: 1. Participación y control; 2. Inestabilidad y violencia política; 3. Efectividad gubernamental; 4. Capacidad regulatoria; 5. Estado de derecho; y 6. Corrupción.

Estas seis cuestiones pueden fluctuar entre una valoración óptima de 100 puntos y un mínimo de 0 puntos.

<sup>21</sup> Cabe señalar que sólo 17 países fueron incluidos por Transparencia Internacional en las dos mediciones consignadas: la correspondiente al año 1998 y la de 2005.

Para medir sus indicadores, el Banco Mundial también utiliza distintos reportes e índices vinculados con tales cuestiones.<sup>22</sup>

Los resultados de esta medición, en materia de corrupción, coinciden en general con los obtenidos por Transparencia Internacional para los mismos casos abordados en dicho estudio. Nuevamente, Chile, Costa Rica y Uruguay lideran los resultados, junto con Surinam y Trinidad y Tobago, dos países no incluidos en el estudio de Transparencia Internacional. En este estudio, también Haití es el país evaluado más bajo (Gráfica 2).

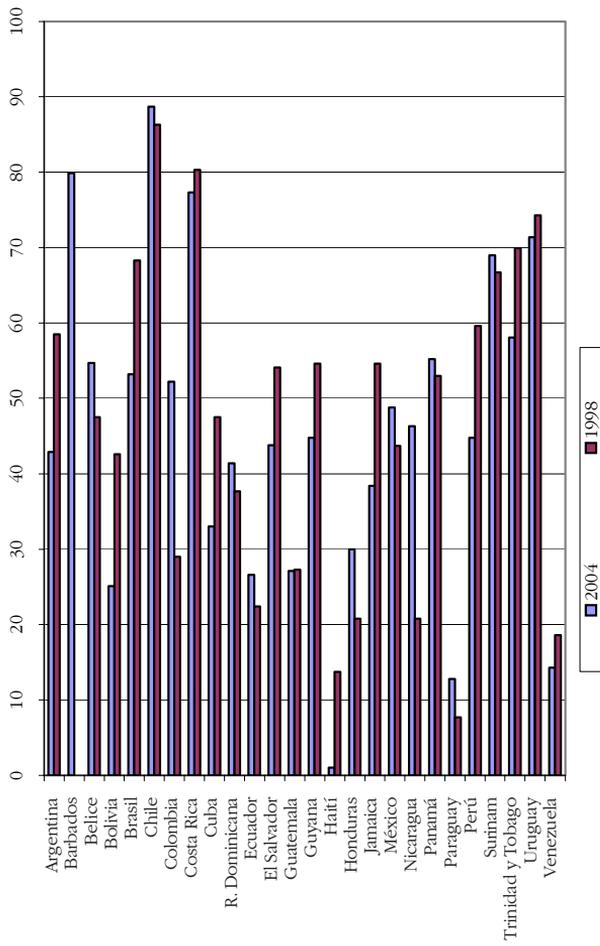
Sin embargo, a diferencia del índice de Transparencia Internacional, Costa Rica mejoró su desempeño entre 1998 y 2004 (prácticamente, el mismo periodo comprendido en el estudio anterior). Otro tanto ocurre con Uruguay. En cambio, Chile disminuyó su puntuación, lo cual nos indica, nuevamente, la necesidad de mantener la atención constante en el control de la corrupción. En resumen, entre 1998 y 2004, 14 países mejoraron su desempeño y nueve lo disminuyeron (Gráfica 2).

Comparando las mediciones de Transparencia Internacional y del Banco Mundial para 25 países en el año 2004-2005, advertimos que las mediciones del Banco Mundial sobrepasan en sus valores a las de Transparencia Internacional en 21 casos, menos en los de Cuba, Haití, Paraguay y Venezuela. Sin embargo, las tendencias sugeridas por ambas mediciones, a pesar de sus diferencias, muestran una marcada similitud en la mayoría de los casos (Gráfica 3). En síntesis, América Latina nos muestra un escenario de avances y de retrocesos; sin embargo, en conjunto, los países de la región exhiben niveles de corrupción poco alentadores. Los

<sup>22</sup> Para realizar los indicadores correspondientes al año 2004 se utilizaron 20 mediciones de origen independiente.

Gráfica 2

Banco Mundial: Control de la corrupción en 26 países de América Central, el Caribe y América del Sur en los años 1998 y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

mismos fluctúan desde aquellos países donde se ha logrado avanzar en el control de las prácticas corruptas, por lo que los casos de cohecho resultan aislados y puntuales, hasta llegar a otros donde su baja ubicación en los índices de percepción sugieren que allí la corrupción se halla enquistada en todas las esferas y prácticas sociales, constituyendo un fenómeno social de carácter endémico.

Por lo tanto, los índices citados, en conjunto, nos indican una tendencia entre los distintos países respecto de la forma en que se percibe el desempeño de sus gobiernos y funcionarios en sus desempeños en el ejercicio de sus funciones y en su actitud a la hora de enfrentar la corrupción. Más que los valores puntuales que pueda asumir tal o cual caso, dicha tendencia es la que aquí nos interesa. Como señala Whitehead:

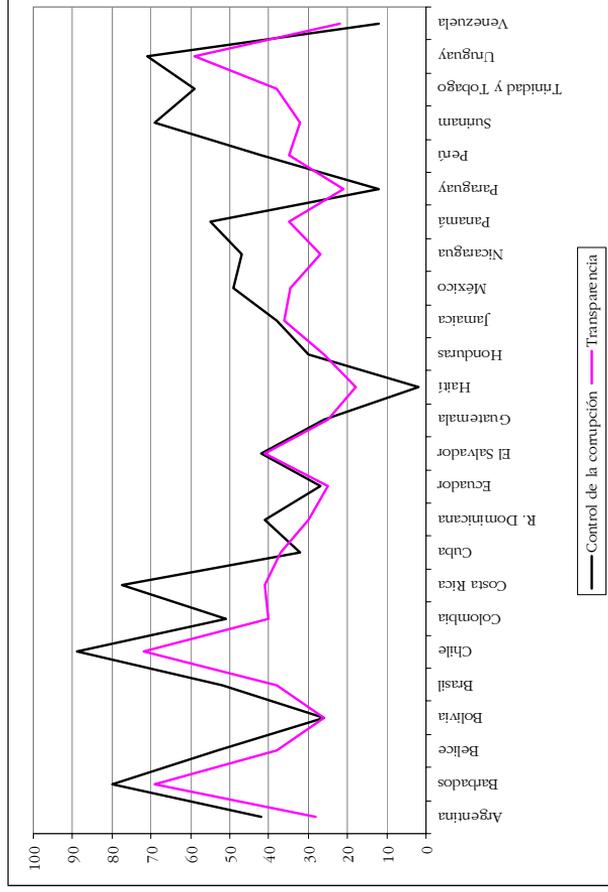
Cada una de estas fuentes de información es altamente vulnerable de manipulación y distorsión. Todas ellas implican “percepciones” que pueden ser inexactas y poco comparables. Sin embargo, tomadas en conjunto proveen una aproximación estimada de la escala e incidencia de los altos niveles de corrupción política en las nuevas democracias, o cuando menos de la proporción de esas actividades que se han vuelto visibles y que han contribuido al entendimiento colectivo de la calidad y las dinámicas de las democratizaciones contemporáneas.<sup>23</sup>

Coincidiendo con la afirmación precedente, creemos que dichos monitoreos no deben ser desdeñados por tres razones centrales: 1. Indican cómo son percibidos los países de Latinoamérica en el exterior, pues-

<sup>23</sup> Lawrence Whitehead, “Sobre la corrupción política”, *Metapolítica*, núm. 45, vol. 10, enero-febrero de 2006, pp. 53-65.

Gráfica 3

Comparación entre las mediciones del Banco Mundial y Transparencia Internacional para 25 países de América Central, el Caribe y América del Sur



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Transparencia Internacional y del Banco Mundial.

to que dichos índices son tomados en cuenta por los organismos e inversores internacionales, influyendo en la percepción que éstos tienen sobre nuestros países; 2. Influyen en la resolución de cuestiones de vital importancia, como la asignación de créditos, ayudas financieras e inversiones internacionales;<sup>24</sup> y 3. Resultan indicativos de un patrón de funcionamiento y de resolución de conflictos de intereses al interior de cada país, señalando con qué recursos, potencialidades y limitaciones cuenta un sistema a la hora de resolver sus cuestiones internas.

Sintetizando, la mayoría de las democracias latinoamericanas encuentra actualmente en el combate de la corrupción a uno de sus mayores desafíos. Varios hechos que se suman y potencian entre sí permiten explicar esta situación: en primer lugar, una administración pública que se encuentra en transición, por lo que resulta fácilmente influenciable, en la que es necesario avanzar aún más en materia de transparencia, responsabilidad y eficiencia; un entramado de leyes que se traslapan y que superponen las responsabilidades de distintos órganos y agencias de gobierno; procedimientos burocráticos engorrosos y excesivas reglamentaciones; la debilidad de las instituciones encargadas del

<sup>24</sup> Por ejemplo, en el año 1997 el FMI suspendió los préstamos a Kenia, argumentando el fracaso de su gobierno en el combate de la corrupción. Ante esta medida, el Banco Mundial también recortó severamente su ayuda al país. A pesar de estas medidas, el Instituto del Banco Mundial y sus investigadores han señalado que no existe intención de vincular el préstamo bancario con algunas medidas estándares de corrupción. Sin embargo, el caso de Kenia señala un punto de atención. Como señala Whitehead: “ya sea que estas percepciones estén o no solidamente fundadas, son más importantes porque las decisiones que afectan el desembolso de fondos están influenciadas, cada vez más, por dichos factores” (L. Whitehead, “Sobre la corrupción política...”, *op. cit.*, p. 63).

control y la fiscalización pública; congresos que quedan en desventaja frente a las atribuciones y la esfera de influencia del Poder Ejecutivo; sistemas judiciales con escasa independencia y pocos recursos para tramitar el volumen de causas que se presentan ante ellos; controles sociales débiles y poco articulados; escasa voluntad política para controlar efectivamente la corrupción; finalmente, la necesidad de propiciar nuevas actitudes sociales hacia los casos de corrupción.<sup>25</sup>

Al mismo tiempo, como consecuencia de las prácticas comentadas, el grado de satisfacción sobre la democracia, sus posibilidades y resultados se vio empañado y en muchos casos revertido por la presencia de prácticas corruptas, sacadas ahora a la luz pública por medios de comunicación que cuentan con márgenes amplios de libertad de expresión. También asumieron un papel destacado en el control y la denuncia de estos hechos las organizaciones sociales, las ONG y los movimientos ciudadanos, que han tomado un papel cada vez más activo y comprometido en el combate de la corrupción, muchas veces frente a la indiferencia o la insuficiencia gubernamental. Sin embargo, son muchos los analistas y los foros sobre el tema en los que se destaca que, a pesar de los signos positivos mencionados, aún “no se cuenta con la participación ciudadana adecuada que permita ejercer un mejor control externo de los manejos de los bienes públicos y una exigencia apropiada de rendición de cuentas”.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Norma Parker, Gerardo Berthin, Roberto de Michelle y Yamile Mizrahi, *La corrupción en América Latina: estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*, Casals & Associates, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), 2004 (capturado el 15-03-06 de <http://www.respondalnet.com>).

<sup>26</sup> Roxana Salazar, “Acciones en la lucha contra...”, *op. cit.*, p. 4.

En algunos países el sistema judicial asumió una nueva actitud frente a la corrupción, especialmente pública. Como resultado, los jueces comenzaron a ser conocidos por la ciudadanía a través de su presencia en los medios de comunicación, en la medida en que llevaron adelante procedimientos e investigaciones a fin de controlar distintos ilícitos. Sin embargo, algunas de estas intervenciones no siempre contaban con el objetivo único de hacer cumplir la ley, sino que algunos jueces y fiscales han visto en la lucha anticorrupción un camino promisorio para posicionarse ante la opinión pública, a veces como primer paso en el inicio de una carrera político-electoral. La figura del juez mediático fue uno de los resabios inesperados del activismo judicial.<sup>27</sup>

Como resultado de estos procesos concomitantes, la corrupción se convirtió en una suerte de “superficie de inscripción” en la que se traslapan una serie de comportamientos asociados de forma directa e indirecta con ella, los que a la larga no siempre lograron revertirla, pero casi siempre consiguieron profundizar el hartazgo ciudadano. Coincidiendo con esto, se ha destacado que muchas veces la información transmitida por los medios tiende a exacerbar la negatividad, fomentando el descontento social y las acciones negativas.<sup>28</sup> Al parecer, los latinoamericanos olvidamos, tal como advierte Torre, que

las construcciones institucionales no se parecen al acto de pintar un cuadro sobre los bastidores de una tela en blanco:

<sup>27</sup> José Ruiz Valerio, “Poder Judicial, gobierno y medios de comunicación en Argentina, desde la vuelta a la democracia (1983-1999)”, *Boletín Jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, núm. 3, Madrid, 2000, pp. 1-21.

<sup>28</sup> Salazar, “Acciones en la lucha contra...”, *op. cit.*, p. 4.

más bien, éstas se llevan a cabo a partir de las tradiciones políticas preexistentes y dentro de las circunstancias históricas que les sirven de telón de fondo.<sup>29</sup>

Por lo tanto, las nuevas instituciones democráticas a fuerza conviven con estas prácticas y, lo que resulta más grave aún, se amoldan a ellas. Al mismo tiempo, los ciudadanos han comenzado a verlas como fenómenos habituales, “normales” de la geografía política en la que viven.

Junto a los impactos que tales prácticas generan sobre la democracia y el Estado de derecho, las mismas poseen también importantes efectos económicos. Algunos de ellos son: la corrupción impacta en la asignación de recursos y distribución de bienes sociales; distorsiona las prioridades de desarrollo fijadas por el gobierno, debilitando su actuación, afectando su eficiencia y socavando su legitimidad; disminuye el impacto de las políticas públicas; reduce los ingresos públicos y con ello los fondos para el funcionamiento gubernamental; incentiva la proliferación de reglas informales y alienta a los funcionarios a crear trabas burocráticas para obtener sobornos; desincentiva la inversión privada; aumenta los costos operativos del sector privado; incentiva el desarrollo de actividades comerciales ilegales; finalmente, adultera los mecanismos de control del gobierno y la administración pública.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Juan Carlos Torre, “De la utopía democrática a la democracia argentina”, *Agora*, año 1, núm. 2, 1995, pp. 177-181.

<sup>30</sup> Susan Rose-Ackerman, “Democracy and ‘Grand’ Corruption...”, *op. cit.*; Guillermo O’Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos...*, *op. cit.*; “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en Juan Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Pinheiro (coords.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1997b-2002, pp. 305-336; Daniel Kaufmann, “Myths

En este sentido, Parker, Berthin, De Michelle y Mizrahi sugieren que existe una correlación entre las percepciones de corrupción, el crecimiento económico y la competitividad. Chile, con un bajo índice de percepción de la corrupción, tiene el nivel de competitividad para el crecimiento más alto de la región. En tanto, Paraguay, que presenta la percepción de corrupción más alta, posee un bajo índice de competitividad para el crecimiento.<sup>31</sup>

A la larga, la corrupción no sólo merma los ingresos del gobierno, sino que recorta seriamente sus regulaciones, normas y políticas públicas, generando condiciones que no favorecen la competitividad ni el crecimiento económico. Es decir, la corrupción tampoco resulta un buen negocio para la sociedad.

### Explicando el fenómeno

O'Donnell ha propuesto la expresión “democracias delegativas” para designar a los casos como el que se acaba de describir. Las mismas se basan en la constitución de una mayoría, a través de elecciones libres y limpias, que faculta al ganador para convertirse en “el intérprete de los altos intereses de la nación”. Durante

---

and Realities of Governance..., *op. cit.*; Banco Interamericano de Desarrollo, *Fortalecimiento de un marco sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo*, 2001, tomado el 18 de febrero de 2006 en <http://www.iadb.org>; Reunión de Ministros de Finanzas del Hemisferio Occidental, 2000, *Declaración Ministerial de la III Reunión*, Cancún, tomado el 18 de febrero de 2006 en <http://www.shcp.gob.mx>

<sup>31</sup> Norman Parker, Gerardo Berthin, Roberto de Michelle y Yamile Mizrahi, *La corrupción en América Latina...*, *op. cit.*, p. 10-11.

cada periodo de gobierno, la mayoría gobernante utiliza las instituciones para establecer su propio monopolio en la representación del “interés nacional” sobre la base de patrones plebiscitarios, fuertemente mayoritarios, aprovechando para ello la debilidad de los actores políticos y sociales. Estos gobiernos muestran, al mismo tiempo, tendencias muy poco respetuosas de la consolidación institucional, de los controles y procedimientos establecidos, de la responsabilidad del Ejecutivo hacia la sociedad civil y, sobre todo, hacia otros órganos del Estado (tanto el Poder Judicial y el Congreso, como las diversas contralorías que las democracias se dan a sí mismas). Resumiendo sus notas básicas, podemos decir que las democracias delegativas se caracterizan por el personalismo, la carencia de controles (especialmente los controles horizontales) al Poder Ejecutivo, la brecha entre las instituciones formales y las prácticas informales.<sup>32</sup> Estas características de algunas nuevas democracias

tienen, entre otras, dos consecuencias negativas que quiero señalar. Una es la falta generalizada de controles que protege y realimenta viejas prácticas autoritarias. La otra es que se introducen fuertes sesgos, en términos de influencia sobre la elaboración e implementación de políticas, a favor de intereses altamente organizados y económicamente poderosos, en países que inauguraron sus poliarquías en condiciones de aguda desigualdad.<sup>33</sup>

Las democracias delegativas plantean un problema central para su análisis. En primer lugar, si las instituciones formales no son observadas o, como suele decirse, están débilmente consolidadas, ello no significa

<sup>32</sup> Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos...*, *op. cit.*

<sup>33</sup> *Ibidem.*

que en su lugar no existan instituciones informales que regulen los intercambios sociales.<sup>34</sup> Por lo tanto, la primera tarea que se impone es describir cuáles son estas instituciones y en qué situaciones operan. La corrupción, como fenómeno social reiterado y prolongado en el tiempo, entra claramente en este ámbito. Dichas instituciones y prácticas, a pesar de su informalidad, son importantes porque establecen reglas consensuadas y marcos para negociar y competir por las cuestiones socialmente relevantes.

En un contexto democrático las instituciones cumplen un papel esencial, ya que las reglas del juego constituyen a menudo la única certeza de la que disponen los actores. Efectivamente, una vez aceptadas las pautas que regulan la competencia entre candidatos y partidos, el resto es incertidumbre. En este sentido, las instituciones constituyen esa clase de frenos “que pueden producir o aumentar la libertad”. Al aceptar una serie de límites preestablecidos para la acción del gobierno, los actores políticos (dirigentes y dirigidos) se atan las manos en cierto sentido, pero con ello se liberan de considerables cargas a resolver. Entre otras, la de consensuar una y otra vez las reglas para distribuir los recursos y bienes sociales. Como señalaba Cicerón, es el *consensus iuris*, el consenso sobre las leyes, el que constituye al “pueblo”.<sup>35</sup> Dicho consenso sobre las

<sup>34</sup> Las instituciones “son pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a reglas y normas –formales e informales– que rigen esas pautas. A veces, pero no necesariamente, las instituciones llegan a ser organizaciones formales...” (*ibidem*).

<sup>35</sup> Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo, volumen 3: Totalitarismo*, Alianza, Madrid, pp. 1951-2002.

reglas resulta relevante por dos motivos. En primer lugar, la necesidad de reglas compartidas marca el paso hacia una sociedad compleja, con intereses diversificados, los que deben ser coordinados para permitir la convivencia pacífica de sus miembros y su propia consecución. En segundo lugar, como sabemos, sin “pueblo” es imposible construir una democracia. Por lo tanto, la falta de consenso sobre las reglas dificulta la constitución del actor fundamental para la concreción de un régimen democrático.

Si las reglas establecen límites, los mismos no debilitan necesariamente a los que se someten a ellas.<sup>36</sup> Sin embargo, debilitan a quienes no las aceptan en la medida en que crean nuevas zonas de incertidumbre, restándoles certeza (aunque no necesariamente estabilidad) a los actores a la hora de definir sus intereses y estrategias sociales.

En efecto, aunque las conductas informales sean altamente estables, conocidas y aceptadas, no ocurre lo mismo con los costos de su alteración, los que dependen de los demás actores involucrados y la relación de fuerzas que se establece entre ellos. En contextos donde la autoridad hegemónica que ejercían los gobiernos de cuño autoritario se fragmentó y dispersó entre una multiplicidad de partidos políticos, funcionarios na-

<sup>36</sup> Como señala Holmes: “Una Constitución democrática no sólo maniatada a mayorías y funcionarios, también asigna facultades (otorga una estructura al gobierno, garantiza la participación popular, etc.) y regula el modo en que se emplean estas facultades (de acuerdo, por ejemplo, con principios tales como el de proceso legal y el trato equitativo). En general, las reglas constitucionales son capacitadoras y no incapacitadoras; por ello resulta insatisfactorio identificar exclusivamente al constitucionalismo con limitaciones al poder” (Stephen Holmes, “Gag Rules or the Politics of Omission”, en Jon Elster y Rune Slagstad [coords.], *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988-1993, pp. 26-227).

cionales y locales, actores políticos, económicos y sociales, ciudadanos y medios de comunicación, la posibilidad de que estos intereses y grupos construyan una red de controles descentralizados densa y amplia incrementa la incertidumbre al no saber qué actor preciso, en qué momento puntual, alzará la voz frente a un hecho de corrupción, incrementando así la imprevisión asociada con la corrupción junto con la de su castigo. Por lo tanto, las reglas informales generan una incertidumbre máxima: saber cuál es el costo (informal) de su violación. O si se prefiere, cuál es el costo de la desobediencia.

Para paliar esta situación, en muchas de las nuevas democracias ha proliferado la creación de comisiones, órganos autónomos, secretarías y agencias destinadas a luchar contra la corrupción, al tiempo que se favorece la promulgación de nuevas leyes, decretos y códigos de ética pública. Como señala Kaufmann,<sup>37</sup> tales organismos y reglamentaciones quedan, la mayoría de las veces, en intentos bien intencionados aunque poco efectivos. Las regulaciones excesivas no suelen atacar las causas de la corrupción; al mismo tiempo, crean nuevas oportunidades para que los funcionarios exijan sobornos. En estos casos, el remedio parece ser peor que la enfermedad a combatir.

En función de las puntualizaciones precedentes, podemos afirmar que una democracia donde sus instituciones formales son débiles, donde la distancia entre legalidad e informalidad es amplia, dicha debilidad genera (o refuerza) la fragilidad de la propia democracia. La incertidumbre del juego democrático se ve incrementada por la falta de reglas consensuadas que ayu-

<sup>37</sup> Daniel Kaufmann, "Myths and Realities of Governance...", *op. cit.*

den a los actores a tomar e implementar sus decisiones estratégicas.

La falta de un consenso extendido sobre las reglas se traduce en un consenso social negativo: dejar hacer a las autoridades de turno, a los actores económicos sociales o particulares según sus propios intereses privados, a cambio de que en su momento reconozcan el mismo derecho para el resto de los actores políticos, económicos o sociales. No existe el *consensus iuris* ciceroniano, fundamental para hacer posible la sociedad pacífica. Lo que se constata, entonces, es la existencia de un *consensus corruptionis*, el que puede generar una auténtica *democlepsia*, en su expresión más acabada. Sin embargo, la democracia necesita de acuerdos positivos, acerca de sus reglas, sus políticas públicas y sus lineamientos básicos.

Esta falta de acuerdos positivos nos habla, directamente, de una falta de consenso sobre las reglas que deben regir la convivencia social, la distribución y el ejercicio del poder. De allí que lo informal se haya convertido en permanente. Justo es en el ámbito de lo informal donde debemos buscar algunas de las “tradiciones institucionales”<sup>38</sup> más relevantes y persistentes que regulan la vida política de las democracias de la región. Sin embargo, esto no debe llamarnos a la desazón: los factores históricos y culturales no son inmodificables, pueden ser cambiados a partir de un esfuerzo sistemático y planificado que involucre a agentes oficiales, privados y a la propia ciudadanía. Al mismo

<sup>38</sup> En este contexto, designamos con el término *tradicición* a aquellos comportamientos sedimentados, regularmente observados (aunque no por ello valorados de forma positiva), que se plasman en las prácticas políticas cotidianas. Estas tradiciones, como mencionábamos anteriormente, pueden favorecer u obstaculizar el desarrollo democrático.

tiempo, los casos de Chile o Barbados, en América del Sur y el Caribe, nos demuestran que países de la misma región, con historia similar a la de sus vecinos y expuestos a condiciones parecidas, ejercen un importante ejemplo de cómo se puede combatir la corrupción. Por lo tanto, es posible modificar este estado de cosas, a partir de un trabajo organizado y de largo plazo.

### ¿Qué es lo que podemos hacer para cambiar las cosas?

En el contexto descrito, ¿qué es lo que podemos hacer para cambiar las cosas? ¿Cómo podemos combatir a la corrupción?

Las soluciones que presentaré en este trabajo son clásicas, a pesar de lo cual mantienen aún plena vigencia. Nos referimos entonces a la división de poderes, especialmente en lo que respecta a la autonomía del Poder Judicial; la existencia de controles electorales y, finalmente, el refuerzo de las capacidades de la ciudadanía y de los medios de comunicación, base de todo auténtico sistema democrático. Veamos por separado los alcances y las limitaciones de cada uno de ellos.

En primer lugar, al menos desde Montesquieu en adelante, se ha insistido en la importancia de contar con un Poder Judicial independiente (*horizontal accountability*). Esta independencia adquiere vital importancia en el marco del Estado de derecho, ya que dicha institución supone un conjunto de mecanismos y garantías para reparar la arbitrariedad legal, la que puede surgir tanto de la formulación, la ejecución o la aplicación de las normas.<sup>39</sup> Los responsables de juzgar si aconteció

<sup>39</sup> José Ruiz Valerio, "Democracia y Estado de derecho: una com-

tal arbitrariedad y, en caso afirmativo, de restituir o reparar el derecho violado, son los miembros del Poder Judicial. O más exactamente, del sistema judicial, ya que de no contar con fiscales independientes, dispuestos a denunciar y asumir los costos de su accionar en contra de diversas mafias e intereses organizados, los jueces no podrían intervenir en dichos casos. La corrupción, a todas luces, constituye una violación del Estado de derecho y del derecho del Estado en sí mismo. Por lo tanto, sin jueces y fiscales que cumplan sus funciones, no puede haber combate de la corrupción (de ningún tipo).

En segundo lugar, los teóricos democráticos del siglo xx prestaron también atención a los controles electorales, puesto que en una democracia los ciudadanos tienen la última palabra al momento de premiar o castigar a sus funcionarios electos (*vertical accountability*).<sup>40</sup> Por lo tanto, si los encargados institucionales de controlar los actos de corrupción no cumplen con sus obligaciones, los votantes pueden asumir dicha tarea. Sin embargo, los votantes no siempre castigan a los funcionarios corruptos, por diversos motivos. De entre ellos, tal vez el más importante sea que el voto, como instrumento, supone asimilar, traslapar, una diversidad de cuestiones complejas en un único acto que no mide intensidades ni grados, reuniendo a la vez una dimensión retrospectiva con otra prospectiva. ¿Qué ocurre cuándo un gobierno llevó a cabo acciones consideradas positivas por la mayoría de los ciudadanos, pero

---

binación difícil en el contexto latinoamericano”, *Espacios Públicos*, núm. 17, año 9, Universidad Autónoma del Estado de México, 2006, pp. 172-196.

<sup>40</sup> Una discusión profunda de los mecanismos de control vertical se puede encontrar en Maravall, *El control de los políticos*, *op. cit.*

que en su desempeño también cometió ilícitos? ¿Qué ocurre cuándo un candidato sospechado de corrupción, aun así es preferible que sus contrincantes, para la mayoría de los votantes?

Frente a esta situación, desde hace algunos años ha comenzado a ser destacada la importancia de un tercer tipo de control: el control social descentralizado (*social accountability*). Dicho control también es llevado a cabo por los ciudadanos, las organizaciones y los movimientos sociales, pero ya no a través de instancias electorales, sino a través de denuncias, manifestaciones, protestas y diversas formas de expresar su malestar y repudio (algunas muy creativas, otras tradicionales; algunas pacíficas y otras rayanas con la violencia y la ilegalidad, todo sea dicho).

Smulovitz<sup>41</sup> define a la *accountability* social como

un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en las acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales.

Estos controles cuentan a su favor con la multiplicidad variopinta que surge de la propia diversidad de intereses sociales, a la que puede sumar un carácter

<sup>41</sup> Catalina Smulovitz, "Judicialización y *Accountability Social* en Argentina", trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association, Washington D.C., septiembre de 2001.

altamente descentralizado. Por lo tanto, dada la diversidad y multiplicidad de intereses, organizaciones y ciudadanos, los funcionarios corruptos no pueden prever ni predecir con certeza en qué ocasión, frente a qué acto puntual, dichos controles se pondrán en funcionamiento, exponiendo su actuación (corrupta) frente al escrutinio público.<sup>42</sup>

La *accountability* social puede asumir, cuando menos, tres formas claramente diferenciadas: la institucional/judicial, la movilizacional y la mediática.<sup>43</sup>

El control institucional/judicial supone la apelación, por parte de los ciudadanos y las organizaciones civiles, a los poderes coactivos del Estado para defender sus intereses y sus derechos. Para ello se solicita la intervención de los jueces y de distintos organismos de control gubernamental, forzándolos a intervenir en disputas políticas y sociales. Como consecuencia, el sistema legal está obligado a ofrecer algún tipo de respuesta a las demandas y reclamos ciudadanos. Esta modalidad de control social, por lo tanto, representa otra cara del proceso de judicialización de la política, ya comentado.<sup>44</sup>

Sin embargo, para que este tipo de control funcione, el ordenamiento legal debe ofrecer alternativas concretas, por lo que en algunos países se requiere de

<sup>42</sup> Catalina Smulovitz, “¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados”, *Política y Gobierno*, núm. 2, vol. IX, II semestre de 2002, México, 2002, pp. 297-324; Guillermo O’Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos...*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>43</sup> Peruzzotti y Smulovitz, “Civil Society, the Media and Internet as Tools for Creating Accountability to Poor and Disadvantaged Groups”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, documento de trabajo 13, 2002.

<sup>44</sup> *Ibidem.*

reformas legales orientadas a crear dichas alternativas. La misma, según Smulovitz, constituye “la forma paradigmática de participación política ciudadana en democracia”.<sup>45</sup>

La *accountability* institucional/judicial puede asumir tres formas diferentes. Primero, la utilización de procedimientos judiciales ordinarios para peticionar y resolver demandas sociales y políticas. Por ejemplo, la “acción de tutela” establecida en la Constitución de Colombia, orientada a proteger los derechos fundamentales; o la “acción directa de inconstitucionalidad” incorporada en la Constitución brasileña de 1988.<sup>46</sup> Estas alternativas se suman a figuras ya tradicionales establecidas en los ordenamientos jurídicos de los países de la región, como la posibilidad de presentar recursos de amparo para proteger los derechos ciudadanos, las que continúan ofreciendo importantes márgenes para la reivindicación ciudadana. En este sentido, cabe recordar la actitud de los ciudadanos argentinos respecto del “corralito” decretado por el gobierno nacional en diciembre de 2001, para impedir que los ahorristas retiraran libremente su dinero de los bancos. Frente a lo que se consideró una medida reñida con las disposiciones constitucionales, se presentaron alrededor de 210 188 recursos de amparo, recursos que obtuvieron respuestas parcialmente satisfactorias hacia los ahorristas por parte de los jueces intervinientes.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Catalina Smulovitz, “Judicialización y *Accountability Social* en Argentina”, trabajo presentado en la conferencia Estrategias de *Accountability Social* en América Latina. Acciones Legales, Medios de Comunicación y Movilización, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 10 de abril de 2003.

<sup>46</sup> Peruzzotti y Smulovitz, “Civil Society, the Media...”, *op. cit.*

<sup>47</sup> Catalina Smulovitz, “Protest by Other Means. Legal Mobilization in the Argentinian Crisis”, trabajo presentado en la conferencia “Es-

En segundo lugar, observamos el surgimiento de procedimientos cuasi judiciales en ámbitos de negociación y decisión no judiciales. Por ejemplo, la figura del *Ombudsman* y las agencias de auditoría creadas en Argentina, Perú, Brasil, Colombia y México. Vale mencionar, como ejemplo, que en el año 1994 la Defensoría del Pueblo de la Nación, en Argentina, operó 75 días (a partir de su creación) en los cuales se iniciaron 756 actuaciones; en su primer año de funcionamiento, se originaron un promedio de 10 expedientes diarios.<sup>48</sup>

A estas modalidades se suma una tercera, la *accountability* institucional, que es la que se ejerce a través de agencias creadas por el Estado, pero cuyo ejercicio está liderado por ciudadanos, sin perder su condición de ciudadanos, a fin de transparentar la política, los partidos políticos, su desempeño, funcionamiento y financiamiento. El ejemplo más acabado de esta modalidad es el Instituto Federal Electoral (IFE) de México.<sup>49</sup>

De alguna manera, lo paradójico de las formas de control institucionales es que a pesar de todas sus potencialidades, los ciudadanos y organizaciones sociales juegan dentro de las reglas puestas por el propio Estado (más allá de que dichos mecanismos sean usados de una forma novedosa, no prevista), lo que según algunos limita las potencialidades transformadoras de estos mecanismos.

---

trategias de *accountability* social en América Latina. Acciones legales, medios de comunicación y movilización”, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, 10 de abril de 2003.

<sup>48</sup> Smulovitz, “Judicialización y *accountability*...”, *op. cit.*

<sup>49</sup> Ernesto Isunza Vera, *Estudios de los consejos electorales federales de Veracruz, 1996-2003*, CIESAS, México, 2003.

Un segundo tipo de *accountability* social es la movilizacional, esto es, cuando la sociedad civil se moviliza en función de reclamos específicos. Por ejemplo, los movimientos de derechos humanos que se extendieron por buena parte de nuestros países para petitionar el esclarecimiento y el castigo de los crímenes cometidos durante los gobiernos militares. En algunos países, este tipo de reclamos favorecieron la creación de organizaciones no gubernamentales orientadas actualmente a controlar los abusos de la autoridad, la violencia policial, etc. Ejemplos acabados de este tipo de organizaciones lo ofrecen el Núcleo de Estudios da Violencia, de la Universidad de Sao Paulo, o Viva Río, organización creada en 1993, luego de una serie de actos violentos cometidos en esa ciudad. La organización no sólo fue capaz de introducir el tema en la agenda pública, sino que además creó un “ouvidorias” para monitorear el comportamiento policial y el funcionamiento de los consejos municipales en relación con la inseguridad pública, fomentando además la creación de programas comunitarios en la materia.<sup>50</sup> A su vez, en el caso mexicano podemos mencionar los movimientos ciudadanos surgidos como consecuencia del terremoto ocurrido en la ciudad de México en el año 1985 y las medidas orientadas a la reconstrucción; también los movimientos organizados para garantizar la observación electoral a comienzos de la década de 1990, los que culminaron con la formación de Alianza Cívica en el año 1994, y la ciudadanización del IFE en 1996.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Peruzzotti y Smulovitz, “Civil Society, the Media...”, *op. cit.*

<sup>51</sup> Gil Rafael Reygadas Robles, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998.

Por último, encontramos la *accountability* ejercida por los medios de comunicación como mecanismos de control social. De hecho, para que el control social pueda efectuarse, se requiere previamente de una “visibilidad” de los hechos a controlar. Es aquí donde los medios tienen un papel destacado. Sin embargo, la postura de los analistas diverge significativamente frente a la acción mediática.

Mientras algunos ven a los medios de manera positiva por el papel que desempeñan en la denuncia e investigación de hechos de corrupción, especialmente gubernamental, otros los consideran generadores de escándalos con la finalidad de desacreditar a políticos y funcionarios. Este hecho debilitaría no sólo a la *accountability* sino también a la propia democracia. Finalmente, algunos señalan que los escándalos tienen por objeto denunciar actos ilegales y prácticas corruptas. En tanto se generen respuestas institucionales, aportan a la calidad de la democracia. De lo contrario, sólo contribuyen al escepticismo y a la desconfianza social.<sup>52</sup> Los reportes de organizaciones como Human Rights Watch o Freedom House (sólo para citar dos de las más conocidas) nos brindan ingente cantidad de casos donde los reporteros y su trabajo sirven para poner en evidencia no sólo violaciones graves a los derechos humanos, sino la investigación y publicación de hechos de corrupción llevados a cabo en distintos países. Como contracara de esta tarea de esclarecimiento, numerosos periodistas son amenazados y varios de ellos sufren atentados e incluso son asesinados para acallar su trabajo. En este sentido, la prensa independiente lleva

<sup>52</sup> Silvina Rodríguez, “¿De qué hablamos cuando nos referimos a la *accountability* social?”, *Ciudad Política*, 2003, tomado el 1 de marzo de 2006 de <http://www.ciudadpolitica.com>

a cabo una tarea insustituible, incluso en democracias de larga data (recuérdese, por ejemplo, el papel jugado por la prensa norteamericana en la investigación y denuncia de los escándalos que involucraron a Bill Clinton).

En los países de América Latina, donde los mecanismos de *accountability* y control institucional siguen siendo débiles, el papel desempeñado por la prensa independiente supone una sustitución (muchas veces imperfecta, ciertamente) de los primeros. El activismo de la prensa en la denuncia e investigación de algunos casos verdaderamente controvertidos en Argentina es un buen ejemplo de esto.<sup>53</sup>

El activismo de los medios se ha visto favorecido, asimismo, por el marco de acción brindado por la propia democracia y por las leyes de transparencia y acceso a la información pública, así como por los procesos de privatización de los medios de comunicación en la medida que sirvieron para descentralizarlos y romper viejos monopolios informativos, junto con las demandas de información por parte de sectores amplios de la ciudadanía. Todo ello contribuyó al desarrollo de una prensa independiente, comprometida con la investigación y denuncia de los hechos de corrupción llevados a cabo en nuestros países.

Ahora bien, cabe señalar que los controles sociales, en su propia indignación, también pueden asumir manifestaciones ilegales, e incluso violentas o antidemocráticas. ¿Cómo prevenir o controlar tales hechos? Pues a través del accionar del resto de la ciudadanía, la prensa, los fiscales y los jueces independientes. Se conforma entonces un círculo que puede ser virtuoso

<sup>53</sup> Peruzzotti y Smulovitz, "Civil Society, the Media...", *op. cit.*

o vicioso, tanto como los propios participantes estén dispuestos a permitir.<sup>54</sup> De tal forma, regresamos al mismo punto donde comenzamos.

Una democracia puede convivir con altas dosis de corrupción, tanta como las tradiciones y los valores de la sociedad, sus instituciones y ciudadanos estén dispuestos a permitir. Esta situación se puede modificar a partir del trabajo organizado y constante orientado a generar nuevos valores y prácticas sociales, o puede prolongarse durante décadas como producto del desinterés generalizado. Como resultado de este proceso tendremos una democracia poco democrática, basada en desigualdades no sólo materiales, sino funcionales, con políticas públicas inequitativas, costosas e ineficientes. El riesgo latente del proceso descrito es que la corrupción estructural en un contexto democrático puede prolongarse por largo tiempo. Las instituciones, los medios de comunicación y la propia ciudadanía, sin embargo, podemos trabajar de forma conjunta para transformar esta situación.

<sup>54</sup> En este sentido, cabe recordar también que el Estado de derecho como mecanismo de control presenta una fragilidad constitutiva que lo hace extremadamente endeble en sí mismo. Esto es: el mismo poder que crea el derecho, luego debe someterse a él. Como señala Norberto Bobbio, "Voz sociedad civil", en *Diccionario de política*, Siglo XXI, España, 1983, poder y derecho constituyen las dos caras de una misma moneda: sólo el poder crea derecho, sólo el derecho controla al poder.



# Políticas hacia el pasado. Reflexiones desde algunas experiencias latinoamericanas

*Silvia Dutrénit Bielous*

En estos días se vive un creciente proceso de recuperación de la memoria y una revisión de las narraciones oficiales en distintos países de la región. En particular en los países del Cono Sur, Argentina, Chile y Uruguay, de muy distintas formas y con diferentes profundidades, desde 2005 puede señalarse que se producen cambios sustantivos en las *políticas hacia el pasado*.

¿A qué me refiero? Hace unos días, y a propósito de los 30 años del golpe de Estado en Argentina, se conmemoró lo vivido durante la dictadura, a partir de un pronunciado y rectificador reconocimiento estatal de su propia responsabilidad. Es la condensación de señales gubernamentales, en especial presidenciales, que dan cuenta de un cambio cuyo significado es la interpelación decidida de quienes detentaban el poder sobre su actuación en esos años. Significado que consiste también en la aceptación de que se actuó violando los derechos humanos y cometiendo delitos de lesa humanidad. A la vez, estos cambios afirman un rechazo a la trasgresión de la responsabilidad estatal y un reconocimiento a quienes fueron sus víctimas.

La coyuntura conmemorativa en Argentina, en gran medida impulsada por el presidente Néstor Kirchner, tiene sintonía con prácticas oficiales en la región. En Chile, Michele Bachelet, en sus primeras presentaciones como Presidenta, ha insistido en el *nunca más* respecto a los crímenes cometidos durante el régimen pinochetista, en dar curso a la investigación para el esclarecimiento de lo ocurrido así como en el respeto absoluto al poder judicial para los encausamientos requeridos. La presidenta Bachelet ha invitado a construir el futuro sobre la memoria de ese pasado y no sobre su olvido. Mientras tanto en Uruguay el presidente Tabaré Vázquez ha dado curso a la investigación sobre dos asuntos: el destino de los detenidos desaparecidos y el esclarecimiento de los asesinatos de los legisladores uruguayos en territorio argentino. A partir de esa nueva práctica se ha producido una situación impactante: la aparición e identificación de los primeros restos de detenidos desaparecidos y la presentación de algunos militares y civiles identificados con las violaciones a los derechos humanos ante los tribunales.

En suma, hay un entendimiento del tema de las violaciones estatales a los derechos humanos como de su permanente, y creciente, presencia en las agendas gubernamentales tanto por la vía de las demandas de las organizaciones de derechos humanos como por los cambios en las instancias internacionales. Hay también una voluntad política y una predisposición ética para defender el derecho a la verdad y la reprobación del uso del poder estatal para atentar contra los ciudadanos.

## ¿Qué ha pasado en estos países desde el punto de vista del Estado?

Los sistemas políticos modernos de cuño liberal se erigen sobre el supuesto del predominio de la norma jurídica, la igualdad ante la ley y la resolución de los conflictos ante los tribunales, con las debidas garantías. Es claro que un funcionamiento ideal de este tipo no se ha dado siempre y tal vez nunca en más de un país latinoamericano, pero aun cuando así fuera las situaciones políticas de crisis ponen en evidencia con mayor fuerza la vulnerabilidad del modelo.<sup>1</sup>

En los años setenta en Argentina, Chile y Uruguay dominó la razón de Estado bajo el nombre de seguridad nacional. Situación que supuso la puesta en cuestión permanente, teórica y prácticamente, del principio de igualdad ante la ley y las garantías individuales en relación con los poderes públicos. Por lo menos, en lo que se refiere a asuntos políticos, la normalidad jurídica no podía existir. A su vez, y procurando tender algunos puentes con la situación mexicana, es posible reconocer, por un lado, las diferencias históricas de fondo y forma, y por el otro, que la *guerra sucia* coincidente en tiempos históricos, también, remite a un cuestionamiento de aquel principio.

El tránsito a la democracia a partir de los años ochenta del siglo xx puso en evidencia la complejidad de la trama en el nuevo escenario. Una recurrencia de las

<sup>1</sup> El tema lo trabajamos en distinto textos con el doctor Gonzalo Varela Petito (UAM-X). En particular, este desarrollo lo atendemos en Silvia Dutrenit Bielous y Gonzalo Varela Petito, "Esclarecimiento del pasado e intervención de la justicia. Conflicto y cambio de las historias oficiales", en Gerardo Caetano (coord.), *Historia reciente de América Latina. Nuevas formas de protesta social y emergencia de nuevos sujetos sociales*, CLACSO, Buenos Aires (en prensa).

demandas de verdad y justicia por delitos de lesa humanidad cometidos durante los regímenes autoritarios pasó del ámbito de las propias víctimas a constituirse en un tema recurrente en las agendas políticas nacionales. Incluso, aunque transcurrieron periodos en que el punto parecía diluirse frente a otros aparentemente más urgentes, volvía posteriormente al primer nivel de la agenda pública. A este sinuoso recorrido lo acompañaba la siempre presente y difícil tensión entre lo éticamente deseable, lo políticamente necesario y lo estratégicamente posible.

Dos fuerzas de distinta índole fueron convergiendo hasta llegar a las nuevas prácticas oficiales. Una fue la generada por los movimientos sociales que reclaman no dejar impunes los delitos cometidos por agentes del Estado. El reclamo va acompañado de un trabajo de investigación de los hechos desde la sociedad con hallazgos que atestiguan sobre lo demandado. Su labor favorece la sensibilización de la opinión pública nacional e internacional y el trabajo de la justicia. En esta dirección, y dependiendo de factores variables, cuentan de manera sustantiva las decisiones gubernamentales en tanto configuran discursos que se transforman en narraciones nacionales con peculiar valor político, ético e histórico. La otra fuerza radica en el impulso que se le ha dado a los derechos humanos en el sistema político internacional.<sup>2</sup> La persistencia de las discusiones en torno a sus violaciones, la necesidad de investigar la verdad y eventualmente también de aplicar la justicia, tiene bases en la historia regional pero también en ciertas características del régimen de tutela de los derechos humanos surgido luego de la Segunda

<sup>2</sup> Apoyado en Roy Gutman y David Rieff, *Crímenes de guerra. Lo que debemos saber*, Debate, Barcelona, 2003.

Guerra Mundial.<sup>3</sup> La presión internacional sobre la regulación de los derechos humanos tiene la lógica de evitar que el proceso de juzgamiento de los acusados por estos crímenes sea sesgado por las distintas situaciones políticas internas, que según la coyuntura de cada país y de las normas aplicables tiene la posibilidad de producir situaciones dudosas, desde el pre-juzgamiento al encubrimiento de los culpables.<sup>4</sup>

Lo dicho hasta aquí me permite afirmar que la resolución de los asuntos jurídicos pendientes por delitos de lesa humanidad fue y continúa siendo una prueba de fuego para las democracias posteriores a los regímenes en los que se cometieron los delitos. Salvar esta deuda contribuirá a dar vigencia plena al Estado de derecho.

### Indagar, esclarecer... encontrar la verdad

De los antecedentes surgen preguntas y algunas respuestas que pretenden ir más allá de la determinación de lo que son delitos de lesa humanidad.

Sin duda, las circunstancias políticas han sido diferentes si comparamos los países del Cono Sur con México.<sup>5</sup> Pero también lo fueron si limitamos la compara-

<sup>3</sup> Véase sobre el tema: Miguel Carbonell *et al.*, *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, ts. I y II, Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003.

<sup>4</sup> Apoyado en Gisela González Guerra, "El camino hacia la corte penal internacional", *Memoria*, núm. 166, diciembre, México, 2002.

<sup>5</sup> Véanse para el estudio de los regímenes políticos en situaciones de apertura y transición políticas el trabajo pionero en el tema de Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1988, t. II, y el texto de Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems on Democratic Transition and Consolidation Southern Europe, South*

ción a los países sureños, en los años en que se produjeron los hechos que han dado origen a las reclamaciones penales y civiles, y también lo fueron respecto a las decisiones gubernamentales que se tomaron durante el primer y segundo gobiernos post-autoritarios de cada país. Por supuesto que las circunstancias asimismo son disímiles hoy, cuando se ratifica el reclamo de verdad y de justicia y los Estados adoptan algunas medidas tendientes al esclarecimiento de aquel pasado para fincar responsabilidades jurídicas o para generar señales de afirmación simbólica de que existió responsabilidad estatal en las infracciones de los derechos humanos.

Un registro breve de las decisiones iniciales de los primeros gobiernos post-militares en el Cono Sur deja ver que en Argentina se llevó a juicio a las juntas militares que gobernaron en el periodo de 1976-1983, y que tanto allí como en Chile se constituyeron comisiones de la verdad cuyos resultados se tornaron en los primeros relatos oficiales de los hechos durante las democratizaciones. Al mismo tiempo es posible ver que tanto en Argentina como en Chile hubo encausamientos y condenas para los responsables de crímenes de Estado. No obstante, en Chile este proceso fue simultáneo al enclave de la dictadura en la institucionalidad recuperada. El principal símbolo de este enclave fue la presencia de Pinochet como Comandante en Jefe y luego su ejercicio como senador vitalicio hasta su detención en 1999 en Londres, por solicitud de la Audiencia de Madrid. Y en Argentina, finalizado el juicio a las juntas militares, se procedió al poco

---

*America, and Post Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore/Londres, 1996.

tiempo a implementar leyes de Punto Final y de Obediencia Debida y, posteriormente, a dictar varios indultos. Así, diversos instrumentos legales concluyeron, las más de las veces, en amnistías y en situaciones de impunidad variable según el país.<sup>6</sup> El extremo normativo fue la ley uruguaya de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, en la que el propio Estado renuncia a su capacidad de investigar y castigar en caso de haberse cometido delitos. De tal forma que olvidos obligados o memorias oficiales fueron los resultados de un primer momento de impulso por esclarecer los delitos del pasado o, lo que es lo mismo, se tornaron contrahechos.<sup>7</sup>

Ahora bien, las restricciones que protegen o protegieron por distintos mecanismos la estructura de la impunidad han estimulado, paradójicamente, el conflicto generado por las demandas de verdad y justicia, el derecho a conocer el pasado, a reconstruir las peripecias y los dramas personales y colectivos y, aún más, a saber en quién radica la responsabilidad por los crímenes. A la luz de estas demandas, en los últimos años aquellas construcciones jurídicas demostraron no tener fuerza para impedir cambios que representaran señales de reprobación oficial de los delitos cometidos por funcionarios del Estado, o a su amparo. Es decir,

<sup>6</sup> Se reconoce lo complejo de medir el grado de impunidad.

<sup>7</sup> Este aspecto está desarrollado en Dutrénit y Varela, “Esclarecimiento del pasado...”, *op. cit.* Y también un abordaje del problema se encuentra en “Estrategias gubernamentales para las reconciliaciones nacionales en las post-dictaduras: conflictos y paradojas”, *Revista de Historia Actual*, núm. 2, diciembre de 2005, Asociación de Historia Actual-Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, pp. 59-72, y en Silvia Dutrénit Bielous y Gonzalo Varela Petito, “Dilemas políticos y éticos en torno a las violaciones a los derechos humanos en el Cono Sur”, en *América Latina Hoy*, vol. 40, agosto de 2005, Universidad de Salamanca, España, pp. 95-120.

no lograron impedir que comenzaran a diseñarse nuevas versiones de la historia, incluso por parte de los mismos gobiernos, aunque permanezcan contradictorias e interesadas posturas para evitar el esclarecimiento de muchos de los delitos y sus responsables.

En relación con esto se plantea una pregunta que tiene que ver con el funcionamiento del Estado de derecho: ¿se puede de manera indefinida escamotear la verdad? ¿Puede un Estado obviar el esclarecimiento del pasado en lo que cabe, seguramente, tanto su responsabilidad en el ocultamiento de la información como, quizá, su complicidad o su papel determinante en la ejecución de los delitos? ¿Por cuánto tiempo las discusiones sobre la pertinencia jurídica o política pueden contraponerse a los derechos de los afectados?

Ni en el Cono Sur ni en México, como en tantas otras experiencias internacionales, se ha logrado frenar la generación de memorias colectivas sobre hechos traumáticos del pasado ni tampoco la voluntad de averiguar la verdad sobre los mismos, aunque no puede obviarse que sí se logró retardar el efecto de los procesos. Ejemplos recientes de revisión y hasta de encausamientos judiciales se ubican en España por los hechos vinculados a la guerra civil, en Francia por los relacionados con la guerra de Argelia y en El Salvador por los niños desaparecidos durante la guerra.

En similar medida que en los países del Cono Sur, actualmente en México se está viviendo una *reactivación* de la memoria colectiva, que incide en una reconstrucción de la narración oficial sobre la historia reciente.<sup>8</sup> Aquellas expresiones de descontento y rebeldía reprimidas en jornadas como la del 2 de octubre

<sup>8</sup> Un interesante análisis sobre la situación mexicana en el marco de experiencias internacionales se encuentra en *Memoria, semina-*

de 1968 (Tlatelolco) y la del 10 de junio de 1971 (jueves de Corpus) fueron síntomas de la paulatina ruptura del régimen político, que en un principio contestó con una ciega represión. Los hechos en su verdadera entidad fueron negados o contrainformados durante más de 20 años. Una versión oficial respaldada por los medios de comunicación, un silencio político y, por qué no, otro del entorno de las víctimas, quizás por el miedo generado en su momento, fueron la impronta de los hechos que hoy se conocen genéricamente como *guerra sucia*. Al develamiento de la misma ha contribuido lo realizado en los últimos años, muy especialmente, por las organizaciones de derechos humanos y por la paulatina aunque, por momentos, errática práctica gubernamental.

Se debe recordar que a partir de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y de su reformulación en la que cobró autonomía a finales del sexenio de Ernesto Zedillo, se comienza a pensar en la protección a los derechos humanos. La CNDH reunió documentación para una investigación judicial; sin embargo, entendió que su alcance no llegaba a promover los juicios y las sanciones correspondientes que debe determinar la justicia.<sup>9</sup> A partir de julio del 2000 comienzan a tener más fuerza las demandas por cumplir con

---

*rio internacional, comisiones de la verdad: tortura, reparación y prevención*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2003.

<sup>9</sup> La CNDH presentó el informe de más de tres mil fojas en el que se sugería que la persecución de disidentes políticos fue una política de Estado (Alcántara, 2001:4). Esto motivó declaraciones del Procurador General de la República, Gral. Rafael Macedo de la Concha, quien prometió realizar con objetividad las investigaciones correspondientes (Jorge Alejandro Medellín, “Promete PGR imparcia-

los procesos penales relacionados con los delitos cometidos entre los años sesenta y ochenta.<sup>10</sup> En ese contexto se debate sobre la conformación de una fiscalía especial, de carácter civil y autónomo, que garantice una investigación con resultados inobjetables para fincar responsabilidades por los crímenes de lesa humanidad cometidos en México de 1968 a la fecha, presentados por dirigentes estudiantiles de aquel entonces, y la integración de una comisión de la verdad como iniciativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD), apoyada por las organizaciones de familiares y de derechos humanos. A finales de noviembre de 2001, en un acto realizado en un lugar de gran significado en la historia política reciente, la ex cárcel de Lecumberri convertida en Archivo General de la Nación, se anunció oficialmente la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) como parte de la Procuraduría General de la República (PGR) y dependiente de la Presidencia de la República.<sup>11</sup> Las consecuencias de la contro-

---

lidad sobre pesquisas”, *El Universal*, México, 28 de noviembre de 2001). Asimismo en Medellín (2001:5); y Juan Manuel Venega y Víctor Ballinas, “Fox: hacer justicia no desacredita a un Ejército que es del pueblo”, *La Jornada*, México, 28 de noviembre de 2001.

<sup>10</sup> El trabajo de años de los familiares de desaparecidos y activistas de los sucesos estudiantiles cristalizó en 1998 en la querrela judicial por los hechos del 2 de octubre interpuesta por el llamado Comité 68-98 en contra de Luis Echeverría Álvarez. La querrela fue rechazada judicialmente con el argumento de que *los crímenes habían prescrito*.

<sup>11</sup> Se instruyó la creación de la Femospp mientras la Comisión de Derechos Humanos del Senado dictaminaba 13 instrumentos que rigen a nivel mundial, entre ellos uno sobre imprescriptibilidad de delitos de lesa humanidad (Andrea Becerril, “Es urgente que se nombre al fiscal especial para desaparecidos, dice el senador Sánchez Carreño”, *La Jornada*, México, 2 de diciembre de 2001).

vertida gestión de la Femospo impactaron sin duda en la nueva versión de la historia oficial sobre aquel pasado y sobre la socialización del tema en el espacio público, donde se retroalimenta con una mayor voluntad política para su aceptación.

Es posible decir pues que el camino para privar (ética o jurídicamente) de protección a quienes delinquieron ha sido accidentado. Queda por acordar entre los actores involucrados qué se entiende por *verdad*, cuál es su alcance, cuál es en consecuencia el resultado deseado del ejercicio de la justicia y qué papel desempeña históricamente la construcción de la memoria colectiva y el rol de la narración oficial en torno a los hechos del pasado.<sup>12</sup>

Sin embargo, estas interrogantes se vinculan estrechamente con la normatividad internacional sobre derechos humanos con la que de una forma u otra están *comprometidos* estos gobiernos. Las obligaciones de los Estados respecto a los instrumentos jurídicos internacionales ha sido materia de fuerte debate cuando los gobiernos alegan la precedencia de algunas leyes nacionales contradictorias con los tratados relativos a derechos humanos.<sup>13</sup> Mientras tanto, los tiempos políticos

<sup>12</sup> Para un análisis sobre las formas y los contenidos de la memoria, para los usos que se les puede dar: Paul Ricoeur, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Éditions du Seúl, París, 2000; Tzvetan Todorov, *Memoria del mal, tentación del bien*, Península, Barcelona, 2002, y Giovanni Levi, "The Distant Past: On the Political Use of History", en Jacques Revel y Giovanni Levi (coords.), *Political Uses of the Past on the Recent Mediterranean Experience*, Frank Cass, Londres, 2002.

<sup>13</sup> Apoyado en Alexandra Barahona de Brito, "Verdad, justicia, memoria y democratización en el Cono Sur", en Alexandra Barahona de Brito, Paloma Aguilar Fernández y Carmen González Enríquez (coords.), *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*, Istmo, Madrid, 2002; Juan Méndez,

y sobre todo jurídicos comprometen el cumplimiento de los derechos de los afectados y violentan sus equilibrios emocionales.

Hay que decirlo con fuerza, ese pasado es un pasado presente y tiene muy variadas expresiones. Siguen pendientes de esclarecer innumerables casos de desaparecidos, de niños robados y con cambio de identidad, y se mantienen sin castigar mayoritariamente las violaciones a los derechos humanos.

## Conclusiones

A partir de los años ochenta comienzan a percibirse cambios en los sistemas políticos de la región, la legalidad se plantea en relación con ciertas cuestiones pendientes como las que resumidamente he planteado. Lo he dicho y lo reitero, ¿se puede hablar de construcción democrática con historias vedadas o semi vedadas, crímenes encubiertos o responsables sin identificar y sin juzgar? El argumento tiene peso no sólo porque se debe cumplir con el derecho de las víctimas y de sus familiares sino porque hay un deber histórico con las sociedades mismas que fueron afectadas.

Si bien los primeros años post-autoritarios y post-dictatoriales están regidos otra vez por la razón de Estado, es decir, la de *cuidar celosamente* la estabilidad que significa también armonizar con los responsables de los regímenes salientes. En el caso del Sur hay que conciliar con los militares y sus cómplices por

---

Martín Abregú y Javier Mariezcurrena (coords.), *Verdad y justicia. Homenaje a Emilio F. Mignone*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Estudios Legales y Sociales, San José, 2001.

temores ciertos pero también por miedos contruidos a partir de intereses particulares y sospechosos; 20 años después la perspectiva histórica es otra muestra que aquello fue sólo un paso. La realidad exige un cambio en la credibilidad de la democracia y ese debe pasar necesariamente por el derecho a la verdad, a la información, al conocimiento lo más exhaustivo posible de las violaciones a los derechos humanos, a la identidad de las víctimas y, eventualmente, a la ubicación de su paradero y a las circunstancias de los crímenes y sus responsables. Lo dicho no oculta, más bien refuerza la necesidad de conocer al mismo tiempo los porqués de la confrontación, de la búsqueda de caminos antisistémicos para el cambio: los proyectos finalmente que se enfrentan.

La historia no sólo regional sino universal da cuenta de que el esclarecimiento de los hechos, y por tanto el conocimiento de la verdad, es un proceso largo, complejo, contradictorio. Lo acontecido en las dos últimas décadas permite afirmar que se trata de un camino abierto donde por mucho tiempo seguirán produciéndose marchas y contramarchas e, incluso, giros sorprendidos. Lo definitorio en todo caso radica precisamente en establecer el estatuto democrático en sí más que en determinar la orientación de gobiernos y partidos en el poder.

Parecería, para concluir, que estamos ante un terreno en disputa, una ruptura social no resuelta, con efectos más o menos constantes sobre la marcha del Estado. La agenda del próximo gobierno mexicano ya tiene anunciado que debe hacerse cargo de estos pendientes traumáticos, costosos e inquietantes.



# El crimen organizado: amenaza a la seguridad y la gobernabilidad

*Jorge Chabat*

El crimen organizado, o delincuencia organizada, es un fenómeno difícil de combatir y plantea en muchos sentidos graves amenazas a la gobernabilidad de los países. Es un fenómeno global que se presenta de manera similar en diferentes países y a través de las fronteras. De hecho, un policía turco, por ejemplo, señalaba que las fronteras eran “piedra para los gobiernos y agua para los criminales”. Por otro lado, es un fenómeno que cuenta con dos instrumentos básicos para funcionar: la corrupción y la violencia. La corrupción es quizá el arma más poderosa que tiene, y con ella llega a complicar la vida de los Estados, pues se compran funcionarios, jueces, policías, etcétera. El narcotráfico es una forma de crimen organizado bastante particular, pues genera un gran poder económico en corto tiempo.

El supuesto sobre el que se basa el combate al crimen organizado es que el Estado, por definición, es más poderoso que los individuos.

Sin embargo, de repente ocurre que algunos de estos individuos tienen un poder económico capaz de

penetrar las propias estructuras del Estado, haciendo difícil su combate porque a su vez cuentan con estructuras conspiratorias y secretas. El problema es cómo penetrar estas estructuras, pues a menudo los nexos entre los miembros de una sociedad de crimen organizado son comunitarios, familiares o étnicos.

Algunas otras formas de crimen organizado, como en el caso de las Maras, por ejemplo, no tienen necesariamente nexos de este tipo, pero los sustituyen con otros que se crean a través de rituales y ceremonias de iniciación.

En ocasiones estos grupos se asocian con el terrorismo internacional y otras redes del crimen organizado, pero no de manera permanente, pues por lo general se da una asociación por conveniencia donde los fines son diferentes.

El principal fin del crimen organizado no es el político, sino hacer dinero. Se supone que el terrorismo y la guerrilla son movimientos que tienen una finalidad política, aunque ciertamente en el camino algunos de estos grupos se transforman en organizaciones del crimen organizado.

El caso más claro es el de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que siendo una guerrilla de izquierda en algún momento comenzó a hacer tratos con narcotraficantes, lo que en un principio se entendía que como una alianza estratégica, pero después ya se dedicaron al narcotráfico ellos mismos. ¿Es una guerrilla o es una organización de crimen organizado? Hoy en día parece más lo último.

Por otro lado, suele ocurrir también que el dinero del crimen organizado infiltra las economías legítimas e incluso llega a tener inversiones también legítimas. Esto también hace más complicado su combate porque

llegan a ser un factor importante de desarrollo económico; tienen desde luego negocios y socios legítimos.

Muchas veces el liderazgo no se involucra en actividades ilegales de manera directa, pues tienen una estructura jerárquica; sin embargo en los últimos años comenzaron a aparecer algunas organizaciones que funcionan más como células o como organizaciones terroristas con nodos aislados.

El crimen organizado normalmente florece cuando hay vacíos políticos e instituciones débiles. En ese sentido hay casos muy claros: Rusia, por ejemplo, a la caída del régimen comunista presenció el surgimiento de una mafia impresionante que incluso llegó a desempeñar algunas funciones del Estado, como dar protección y cobrar por ello.

Desde luego que la violencia es una forma de dirimir las diferencias entre las organizaciones criminales, aunque hay que señalar que en ocasiones hay cooperación entre éstas.

Las actividades del crimen organizado son muy amplias y van desde falsificación de moneda, crímenes relacionados con las drogas ilegales, con las armas, con el vicio, como podría ser la prostitución, la trata de blancas, el juego ilegal, etcétera, hasta delitos contra la propiedad, como el robo de vehículos automotores, de casas-habitación, de bodegas, de cargamentos, recepción de propiedad robada y, eventualmente, comercialización de la misma.

Otras manifestaciones del crimen organizado son el crimen violento, el pandillerismo, el robo y la extorsión. Existen también los crímenes de “cuello blanco”, como robo de secretos comerciales, mercancía falsificada, inversiones fraudulentas, empleo ilegal, chantaje, corrupción, etcétera.

Una vez descrito lo que es así, *grosso modo*, el crimen organizado, habría que preguntarse cuáles son las amenazas que plantea para los Estados.

Por un lado, plantea una amenaza a los sistemas financieros mediante el robo electrónico y sobre todo el lavado de dinero. El lavado de dinero es una preocupación importante para todos los Estados y es obviamente un crimen muy difícil de combatir, porque además va un poco en contra de la globalización y de las corrientes que plantea la comercialización de todos los productos y del movimiento libre de capitales que tenemos en la actualidad.

Por otro lado, puede llegar a plantear una amenaza militar y, aunque ciertamente no es muy común, pueden darse enfrentamientos armados de bandas criminales contra el Estado; aun cuando no es el elemento más común del crimen organizado. La amenaza principal es la corrupción.

En ese sentido, otra amenaza es aquella que mediante la corrupción se ejerce en contra de las instituciones encargadas de aplicar justicia. Es decir, el crimen organizado atrofia a las instituciones encargadas de aplicar la justicia, a los aparatos de seguridad, y eso tiene desde luego un efecto sobre toda la gobernabilidad.

También tiene un efecto de deslegitimación creciente del Estado por la parálisis que genera la corrupción en las instituciones encargadas de dar seguridad al individuo. En la medida en que el Estado se vuelve incapaz de proteger a los ciudadanos por la ineficiencia que genera la corrupción del crimen organizado, los individuos empiezan a tener muy poca confianza en él y esto desde luego es un factor de ingobernabilidad.

Puede darse, como ya lo señalamos, una asociación entre el crimen organizado y los grupos subversivos

dentro de los Estados, lo cual en principio amenazaría la estabilidad de los mismos.

La guerrilla en ocasiones opera en territorios controlados por las redes del narcotráfico por lo que deben llegar a un arreglo, pagando dinero para poder circular por esas zonas.

También se establece una amenaza al sistema financiero internacional por la creciente capacidad económica de las bandas criminales y el control de éstas de instituciones financieras internacionales. En este punto, la ONU habla de 500 mil millones de dólares generados al año por este negocio, aunque tal vez la cifra real esté en 150 mil millones de dólares; de todos modos 150 mil millones de dólares al año es una cantidad nada despreciable.

Por otro lado, también se presenta una amenaza de inestabilidad internacional por las asociaciones de estos grupos con el terrorismo internacional y por el facilitamiento de armas de alto poder, incluidas las nucleares, mediante el contrabando.

No obstante, hay que señalar que no existe mucha evidencia de estas alianzas, al menos de manera estructural, sobre todo en el caso del narcotráfico, el cual normalmente no se involucra en este tipo de acuerdos con grupos terroristas, ya que atraería la atención de la comunidad internacional, de los gobiernos. No obstante, el año pasado al parecer se dio una reunión en Honduras entre un miembro de Al-Qaeda con algunos representantes de dos Maras, la Mara 18 y la Mara Salvatrucha. Esto es posible por que las Maras son grupos criminales no tan organizados; resulta difícil pensar que un cártel del narcotráfico, que es poderoso y que prefiere no aparecer en los medios por razones obvias, quiera asociarse con Al-Qaeda y atraer la atención del

ejército norteamericano. No parecería lo más inteligente, sin embargo no es una asociación que deba descartarse.

También se podría plantear una amenaza al equilibrio ecológico mundial, sobre todo por el tráfico de sustancias altamente contaminantes, así como de recursos naturales no renovables y especies en extinción, que son parte también de las actividades del crimen organizado.

El crimen organizado no amenaza a todos los países de igual manera, y esto depende de las instituciones con que cuenta cada país y del papel que desempeña en la cadena internacional criminal el narcotráfico, pues no es lo mismo un país productor con instituciones débiles, que un país consumidor con instituciones sólidas; la desestabilización que genera es diferente.

En el caso de México, el narcotráfico genera corrupción y violencia, lo que ha llevado a responder con medidas extraordinarias, de emergencia, lo cual de alguna manera sí ubica a este fenómeno como una amenaza a la seguridad.

Las otras amenazas del crimen organizado en México no parecen poner en peligro la gobernabilidad, pues han podido ser controladas por las instituciones establecidas para ello. Hablamos de tráfico de autos, de personas, incluso de armas, este último normalmente esté asociado con el narcotráfico.

Asimismo, no tiene las mismas características e implicaciones el crimen organizado en un Estado que tiene policías funcionales y un sistema de justicia y penitenciario eficiente, que en uno que no cuenta con estas instituciones. En otras palabras, la vulnerabilidad de un país aumenta en la medida en que las instituciones de seguridad e impartición de justicia no fun-

cionan bien, como lamentablemente es el caso de México. En nuestro país, el ejército –a pesar de los casos de corrupción– frente a las policías federales y la mayor parte de las policías locales ha tenido un desempeño adecuado. La paradoja es que se ha utilizado al ejército –que es, digamos, la parte del Estado que funciona mejor– para capturar a algunos de los capos del narcotráfico, provocando desequilibrios entre ellos, que han generado violencia, y el Estado mexicano no cuenta con las instituciones necesarias para hacer frente a esta violencia. En otras palabras, el gobierno, sobre todo el del presidente Vicente Fox, fue muy eficiente en capturar a algunos de los líderes de las bandas del narco, pero el resto de las instituciones siguen igual: las policías no funcionan bien, el sistema penitenciario ni se diga, y el sistema judicial presenta todavía algunos problemas.

El narco es como un panal de abejas, con el cual el presidente Fox tendría que acabar. Y en lugar de hacer lo pertinente en estos casos, que es ponerse un traje y prepararse, pues Vicente Fox le pegó con un palo al panal de las abejas. Obviamente esto generó un desequilibrio que el Estado no puede enfrentar porque simplemente no tiene los instrumentos para hacerlo. No es un problema de la administración del presidente Fox o de la del presidente Zedillo o del que venga, simplemente no se tiene las instituciones suficientemente sólidas, y lo que hay que hacer es, evidentemente, crearlas, hacer una reforma de los temas de seguridad, de justicia penal, una reforma penitenciaria y, entonces sí, a pelearse más en serio con el narcotráfico.

Existe también el riesgo de que se dé una alianza entre el crimen organizado y el terrorismo o la guerrilla, aunque hasta ahora tampoco hay mucha evidencia.

Sí hay, por el contrario, evidencia histórica de algunos casos en que el narcotráfico, sobre todo, ha llegado a controlar a los Estados. Un ejemplo de esto fue el gobierno de los talibanes, que prácticamente se dedicaba a traficar con drogas, o la Bolivia de los años ochenta, cuando imperaba un régimen militar. Pero esos casos no son muy comunes y tampoco son muy duraderos, porque en la medida en que, sobre todo en el caso del narco, hubiera una identificación muy clara del Estado con el narcotráfico, pues el negocio se complicaría y no sería ni siquiera bueno para el narco porque acarrearía todas las presiones internacionales. Lo que al narco le conviene es un Estado *discretamente* corrompido, porque si está *abiertamente* corrompido ya no funciona. Tiene que estar corrompido pero no parecer que lo está porque si todo mundo lo sabe pues simplemente el negocio ya no es igual. La violencia excesiva tampoco es buena para el negocio porque atrae los reflectores y las presiones tanto internas como internacionales.

Por último, es importante señalar que la colaboración internacional es necesaria para enfrentar al crimen organizado, pero no es suficiente. Sí hay que cooperar, sí hay que hacer acuerdos, sí hay que intercambiar información, pero también hay que tener instituciones sólidas y que funcionen; si no se tiene policías que funcionen, si no hay un sistema jurista que funcione, si no se cuenta con un sistema penitenciario que funcione, pues la cooperación internacional no va a ser suficiente para evitar que el crimen organizado avance. Entonces, el reto está a nivel interno. Lo que hay que hacer es construir instituciones para convertir al crimen organizado en un problema de seguridad pública y no en una amenaza a la seguridad y a la gobernabilidad, como al parecer pasa en México, por lo menos en cuanto al narcotráfico.

# Seguridad nacional y gobernabilidad en México

*José Luis Piñeyro Piñeyro*

El objetivo de este escrito es compartir algunas ideas sobre la compleja relación que existe entre la seguridad nacional y la gobernabilidad en México. Premeditadamente no hablo de gobernabilidad democrática, más adelante expondré los porques.

Respecto al concepto *seguridad nacional*, su concepción común, a pesar de los procesos democratizadores acaecidos durante los años ochenta y noventa del siglo pasado en México, sigue remitiéndonos a las experiencias de las dictaduras de seguridad nacional de las décadas de 1960 a 1980 en el Cono Sur latinoamericano y en algunos países de Centroamérica.

Lo anterior obedece a que comúnmente se piensa en esas experiencias sociopolíticas y se relaciona a la seguridad nacional con un conjunto de acciones de tipo policiaco-militar contra movimientos sociales radicales de corte armado o no armado, o sea, “antisistémicos”, como hoy se dice, o no institucionales que puedan atentar contra la seguridad del Estado y del gobierno en turno.

En este sentido, habría que señalar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2000-2006, del actual gobierno federal del presidente Fox, destaca que con respecto a la seguridad nacional históricamente en México, si bien no tuvimos obviamente gobiernos dictatoriales, sí tuvimos gobiernos autoritarios que de forma tendenciosa identificaban como un problema de seguridad nacional a la oposición política interna, por lo común relacionada con las fuerzas de orientación de izquierda, pero también a veces de derecha.

En este mismo plan se trata de tomar distancia respecto a este concepto que equiparaba seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad del gobierno como algo equivalente o unívoco y no establecía las diferencias que tienen estas tres dimensiones de la seguridad. Por lo tanto, como compartimos este punto de partida, desde nuestra perspectiva analítica, la seguridad nacional implica o comprende tres referentes o indicadores básicos.

En primer lugar, la seguridad nacional se concibe desde una perspectiva integral, es decir, descansa en el respeto a los derechos humanos, en el plano político, económico y social, y no sólo en los de corte político, es decir, aquellos que están consagrados en la Constitución, como son la libertad de asociación, de opinión o de información, tan reducida a partir de la “Ley de Televisa”; pero en fin, que todavía están contenidos en términos constitucionales.

Es necesario aclarar que la visión neoliberal predominante de respeto a los derechos humanos, básicamente hace referencia al respeto a los derechos políticos, pero desde nuestra perspectiva, el respeto a los derechos económicos y sociales son de igual importancia. Derechos económicos evidentes consagrados

en el artículo 123 constitucional, como el acceso a un salario remunerador, una jornada laboral máxima de ocho horas, prohibición del trabajo infantil, de laborar en condiciones insalubres e inseguras, etcétera, y derechos sociales, como el derecho a la vivienda, a la educación, a la alimentación y a servicios sociales y médicos, requieren su satisfacción puntual. La satisfacción de estos derechos es lo que permite, según algunos teóricos, la existencia de una “democracia sustantiva”.

En segundo lugar, desde nuestra perspectiva, la seguridad nacional está basada también en la democracia, pero en una democracia no solamente de carácter electoral representativo sino también de corte participativo, es decir, con ingerencia real y sistemática en el proceso de toma de decisiones importantes a través de mecanismo como son la consulta popular, la iniciativa popular, o bien figuras jurídicas de momento no vigentes en nuestro país como el plebiscito o el referéndum.

Todos sabemos que de forma insistente el discurso gubernamental y los medios masivos de comunicación nos informan que vivimos un tránsito hacia la democracia, porque contamos con un sistema de partidos políticos competitivos, porque hay transparencia en los procesos electorales y credibilidad de los mismos mediante instituciones como el Instituto Federal Electoral y los correspondientes estatales, porque existe una mayor división, independencia y equilibrio de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, porque existen numerosos gobiernos municipales o estatales en poder de la oposición política, porque sucedió por primera vez la alternancia en el gobierno nacional, como es el caso del PAN con el triunfo de Fox a la presidencia, etcétera.

Desde nuestro punto de vista, si bien la democracia representativa es importante, dado que es una conquista social que ha costado enormes esfuerzos e incluso vidas, habría que añadir otras formas de democracia participativa, es decir, recursos a consultas populares sobre problemas nacionales y sus posibles soluciones, y recursos no contemplados en la Constitución, como el referéndum y el plebiscito.

Un tercer pilar o punto de referencia para entender la seguridad nacional desde nuestra perspectiva integral o global, es la vigencia de un desarrollo económico redistributivo del ingreso y tendencialmente de la riqueza y no el simple crecimiento económico. Es decir, hasta hace 15 años se presumía que en México teníamos un crecimiento económico más o menos sostenido, ahora ya no se puede presumir de este crecimiento económico, e incluso algunos economistas nos dicen, de forma muy eufemística, que tenemos un crecimiento cero. Como dicen los teóricos de lenguaje, es un eufemismo para decir que no hubo crecimiento, porque el crecimiento es positivo o negativo, y si no hay crecimiento, no podemos hablar de crecimiento cero. Todo esto como punto de partida para ubicar la concepción de seguridad nacional que manejamos.

Ahora bien, ¿cuál es el criterio fundamental que usa el gobierno federal para considerar si una situación económica, social, política, cultural, militar o natural es un riesgo o una amenaza a la seguridad nacional en México?

El criterio fundamental es si esa situación potencial o real supera o puede superar la capacidad de respuesta de las instituciones del Estado mexicano. En ese sentido, en el plano económico, especulación financiera, descapitalización, inflación galopante, por

ejemplo, son consideradas situaciones que ponen en riesgo o amenaza la seguridad nacional y la capacidad de respuesta del Estado.

En el plano social, los movimientos sociales de orientación antisistémica que alteran al régimen institucional y de propiedad consagrados en la Constitución son vistos también como una situación que puede rebasar la capacidad de respuesta del Estado. En lo político, sindicatos, partidos, organismos empresariales que alteren o paraliquen el sistema político y económico son también, o pueden ser, concebidos como una amenaza o un riesgo con respecto a la seguridad nacional de México.

En el plano cultural, se señala que aquellas agrupaciones que de alguna manera pongan en entredicho o que difundan valores y actitudes contrarias a principios constitucionales relacionados con la igualdad y la tolerancia al margen de origen social, religioso, étnico, de género o de cultura, también son situaciones que pueden ser un riesgo o una amenaza a la seguridad nacional. Por ejemplo, la llamada “narcocultura” no sólo es reprobable por la reivindicación de la violencia y del recurso a la misma como vía para ascender en la movilidad social y económica sino también porque es una actitud que reivindica conductas delictivas y de superioridad frente aquellos que no comparten sus valores, dañando el tejido social.

En el plano militar, se señalan las organizaciones del crimen organizado o bien organizaciones de carácter insurgente que reten a las instituciones de seguridad pública del Estado, tanto las policiacas como las militares. En el plano natural se señalan catástrofes diversas como inundaciones, sequías, huracanes, terremotos, etc., y en el plano humano desastres provocados por ex-

plosiones de gaseoductos, gaseras, contaminación química o nuclear, etc., que puedan provocar situaciones de inestabilidad económica, social o política.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista estos criterios pueden ser muy endebles o vulnerables y restringidos, pues denotan un posición reactiva frente a los fenómenos mencionados y en el mejor de los casos preventiva de cara a los mismos.

En otras palabras, creo que hay que incorporar un segundo referente, que tenga que ver no solamente con la capacidad de respuesta del Estado, sino con la magnitud, de *equis* situación potencial o real. Es decir, si usamos estrictamente la lógica de capacidad de respuesta del Estado, ésta es una lógica preventiva y reactiva a situaciones de emergencia.

Si utilizamos también el otro referente, el tamaño y la dimensión de alguna situación que potencialmente pueda desencadenar una crisis o que ya es una crisis, entonces, nos damos cuenta que hay situaciones que pueden ser riesgos o amenazas a la seguridad nacional mexicana.

De manera breve, para que se entienda, cabe aclarar que no es lo mismo *riesgo* que *amenaza*. *Riesgo* es una situación potencial que puede transformarse en real; en cambio una *amenaza* denota que hay voluntad política específica de un Estado o de una organización nacional o extranjera para generar situaciones de inestabilidad aprovechando las vulnerabilidades o debilidades que ofrece alguna situación potencial. Aclaro lo anterior, debido a que *riesgo* y *amenaza* muchas veces se usan como sinónimos, y no lo son.

Pongo un ejemplo, que se volvió referencia obligada en el sexenio actual de Vicente Fox: el combate a la pobreza y miseria nacionales.

Si nos remitimos a la definición que da el Plan Nacional de Desarrollo foxista respecto a cuáles son las amenazas a la seguridad nacional, se señalan las siguientes: “Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional la representan la pobreza y la desigualdad. La vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilegal de drogas”. También se agrega a todas estas amenazas la corrupción.

Cómo se darán cuenta, en esta definición se están mezclando dos concepciones de seguridad: cuando se dice amenazas a las instituciones, evidentemente son amenazas a las instituciones del Estado, y cuando se habla de seguridad nacional, es la seguridad de la nación mexicana, es decir del conjunto de clases y sectores sociales que componen la nación mexicana.

Sin embargo, como podemos apreciar en esta definición recién expuesta, se está recuperando una visión integral de seguridad nacional, e a diferencia de antes, cuando había una manipulación histórica, de parte del grupo gobernante priísta, para identificar a cualquier movimiento de oposición armado o no armado como amenazas a la seguridad nacional que en realidad eran amenazas a la seguridad del gobierno en turno.

¿Por qué considero que es necesario incorporar la variable dimensión, tamaño o magnitud de una situación? Sencillamente porque si recurrimos a la pobreza, por ejemplo, algunos funcionarios civiles y militares consideran que ésta no es una amenaza a la seguridad nacional, ni siquiera un riesgo.

¿Por qué dicen ellos esto? Porque hay capacidad de respuesta del Estado a partir de la acción coordinada de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de

Educación, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Defensa, la Secretaría de Seguridad Pública. Esto es, se puede combatir a la pobreza allí donde hay situaciones límite reales o potenciales, o bien allí donde la pobreza se entrelaza con otros dos fenómenos que también se pusieron de moda “política” y que no creo que se terminen o atenúen en México: el narcotráfico y los comandos guerrilleros.

No hablo de movimientos guerrilleros que como tales no existen en México, sino de comandos guerrilleros compuestos por 20 o 30 milicianos. Allí se trata de desactivar la posible articulación de cualquier tipo de alianza entre narcotraficantes, comandos guerrilleros y pobres. Entonces se dice, tenemos capacidad de respuesta estatal.

Si seguimos esta estrecha lógica de capacidad de respuesta, visión de apagafuegos, la pregunta evidente que tendríamos que hacernos es: ¿cuántos pobres necesitamos en México para que sean considerados un problema de seguridad nacional que puede ser riesgo o amenaza?

Las cifras gubernamentales oficiales nos hablan de 55 millones de compatriotas en situación de miseria y de pobreza. Otros analistas universitarios consideran que es una cifra baja y nos hablan de 75 millones de mexicanos en situación de pobreza y miseria de un universo de 104 millones, esto según el último estudio del Consejo Nacional de Población.

Entonces tendríamos que reflexionar y preguntarnos: ¿se va a considerar a la pobreza como un problema de seguridad nacional hasta que seamos 90 millones de mexicanos en situación de exclusión? Lo mismo se puede decir con respecto al crimen organizado y al narcotráfico.

Hoy cualquier estudio sobre narcotráfico nos dice lo obvio: el narcotráfico y la drogadicción, es decir, el tráfico de drogas y el consumo de drogas atraviesan todo el territorio nacional, no hay una sola entidad federativa que no sufra su presencia en términos de distribución, consumo o tránsito de drogas. Situación que no estaba vigente hace 15 años. Y por otro lado, no hay clase ni sector social de la nación que no consuman drogas. No es algo localizado. Los informes de la Secretaría de Salud de los años setenta y ochenta nos dicen que, por ejemplo, el consumo de drogas estaba ubicado básicamente en los puertos turísticos y en ciertas ciudades fronterizas, más las tres grandes ciudades: Monterrey, el Distrito Federal y Guadalajara.

Ahora no se puede hacer ese mapa. Ese mapa no es válido porque cubre la gran mayoría del territorio nacional y también se destaca que la drogadicción es de carácter no solamente juvenil o entre los adultos, sino también infantil y que se da con cierta autonomía al margen del nivel social o económico de los consumidores y también de aquellos que participan en la venta de drogas.

Entonces, si tomamos una definición verdaderamente integral de seguridad nacional, el referente para ver hasta dónde un gobierno –al margen de que lo diga su Plan Nacional de Desarrollo– está actuando frente a riesgos o amenazas a la seguridad nacional, sería la cantidad de presupuesto público asignado a cada una de estas secretarías para combatir pobreza, narcotráfico o desastres naturales o humanos. Hoy tenemos en puerta el desastre natural más grande que se ha anunciado y que anduvo de moda académica en las últimas semanas en México, es decir, la garantizada crisis de agua potable en el país dentro de 10 o 15 años.

Todos sabemos que si no hay agua para tomar, tampoco habrá vida humana o animal. No podemos vivir sin tomar agua y alimentos tanto humanos y animales. Lo de alimentos nos llevaría a la casi inexistente autosuficiencia alimentaria en granos básicos de consumo popular como maíz, frijol, arroz, los cuales de manera creciente se importan de los Estados Unidos, sin que ninguno de los últimos cuatro gobiernos nacionales haya hecho nada para revertir tal tendencia preocupante que merma nuestra maltrecha soberanía alimentaria.

El agua potable es un recurso estratégico vital al cual habría que dedicar, por ejemplo, una inversión gubernamental cuantiosa y preferente en ciencia y tecnología para tratar de generar inventos o plantas desaladoras de carácter masivo, métodos de reciclaje mucho más económicos, etc., si verdaderamente la consideramos un problema de seguridad nacional.

En cuanto al concepto de *governabilidad*, la idea más generalizada es que existe gobernabilidad, sin hablar de si es democrática o autoritaria, ahí donde un gobierno tiene capacidad de elaboración e implementación de políticas públicas de carácter social, financiero, crediticio, habitacional, fiscal, ambiental, militar, etcétera.

Es decir, existe gobernabilidad en una sociedad donde hay un gobierno con capacidad para que el conjunto de los gobernados responda a sus iniciativas y esta respuesta puede ser a partir de acuerdos o de un consenso específico nacional para apoyar esas políticas públicas, aunque también puede ser un consenso no ganado con base en acuerdos sino a partir de una situación de carácter dictatorial.

¿Existe en México una situación de gobernabilidad democrática, tal como la define el Plan Nacional de

Desarrollo del gobierno de Fox? Creo que hay una gobernabilidad, para llamarle de alguna manera, “dominante”, en donde si bien las políticas públicas se siguen adelante, las sociales, educativas, militares tecnológicas no son precisamente producto de un acuerdo nacional, de un gran acuerdo nacional en donde se definan los objetivos nacionales con precisión y claridad y de acuerdo con las necesidades sociales vitales.

Por último, el problema de hablar de gobernabilidad y gobernabilidad democrática es que normalmente se dice: “hay gobernabilidad democrática si existe estabilidad económica y social” ¿Qué quiere decir esto? Que básicamente si no se altera el orden de cosas, el orden social, el *statu quo*, entonces predomina la gobernabilidad implementada por un gobierno que fue electo y no impuesto y que por lo tanto goza de legitimidad ganada en las elecciones y legalidad por respeto a la legislación electoral.

En otras palabras, puede haber mucha democracia, entendida como elecciones periódicas y competidas, pero puede no haber democracia sustantiva. O sea, es necesaria una democracia que contemple no solamente los aspectos políticos de la democracia electoral representativa mencionados al principio del documento, sino que también incluya derechos económicos y sociales de la nación no satisfechos a pesar de que existe estabilidad económica y social.

Es decir, plantear y afirmar que hay gobernabilidad y es democrática porque existe un sistema político democrático, es muy limitado. Creo que en México no podemos hablar, obviamente, de un sistema político dictatorial, pero no podemos considerar tampoco que la gobernabilidad dominante es una gobernabilidad democrática porque no está respondiendo a los intere-

ses y necesidades sociales de forma estructural; si bien esto no quiere decir que no haya políticas de combate a la pobreza, que no haya política educativa, etc., pero no es el referente fundamental de lo que algunos llaman democracia participativa y democracia sustantiva, es decir, con contenidos económicos e iniciativas sociales.

Un segundo elemento a destacar es si vamos a hablar de gobernabilidad sin alterar en lo más mínimo ya no digamos el orden social institucional sino el orden económico, que implica la amplia concentración del ingreso y de la riqueza que predomina en México, ejemplificada también recientemente por tener, no sé si llamarle el triste orgullo, entre nosotros el hombre más rico de América Latina y el tercer hombre más rico del mundo, como es Carlos Slim. Eso nos habla de que existe un nivel de concentración del ingreso y de la riqueza insultante para las grandes mayorías nacionales.

Para hablar de gobernabilidad democrática se hace necesario darle contenido democrático, en el plano político, en la transparencia, en elecciones creíbles, leyes electorales que se respeten, parlamento plural, división de poderes, etc. La democracia que no contribuya a superar los escandalosos niveles de pobreza que tenemos, será una democracia a la que le falte mucho contenido.

Con todo lo planteado con anterioridad, no es mi intención tratar de subestimar los avances democráticos que en el plano político electoral ha tenido el país en los últimos 15 años; sólo pretendo complejizar y dar mayor contenido a los conceptos de *seguridad nacional* y *governabilidad* para no quedarnos en los aspectos aparenciales o formales que muchas veces no superan el sentido común o ritual en la academia.

## Acerca de los autores

*Nicolás Loza Otero.* Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología, por El Colegio de México. Fue reconocido con el Quinto Premio Nacional de Tesis Doctoral en Estudios Electorales, conferido por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee). Actualmente es profesor-investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Se centra en la investigación sobre teoría política, opinión pública y comportamiento electoral.

*María de los Ángeles Mascott Sánchez.* Doctora y maestra en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Gran Bretaña, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Recibió de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (Somee), mención honorífica en el Quinto Concurso Nacional de Tesis Doctoral en Estudios Electorales. Autora de varios artículos en revistas especializadas y de difusión, desde 2002, es directora de Estudios de

Opinión Pública en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados.

*Efrén Arellano Trejo.* Cursó la maestría en Comunicación en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo la licenciatura en Ciencia Política. Ha sido asesor en la Coordinación de Comunicación Social de la Cámara de Diputados y en la Dirección de Educación Cívica y Cultura Política del Instituto Federal Electoral, así como director de Difusión en la Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de la Reforma Agraria. Hoy en día es investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, donde se especializa en temas de seguridad pública y migración.

*Francisco Porras.* Doctor en Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Warwick, Gran Bretaña. Ha publicado en diversas revistas especializadas, y ha presentado ponencias y ensayos en varios congresos internacionales. Diseño e implementación de políticas públicas, relaciones intergubernamentales, discurso político, agenda de la reforma municipal y gobernabilidad local, son los temas de investigación en los que está interesado. En la actualidad es profesor-investigador en el Instituto José María Luis Mora.

*Horacio Aguilar Álvarez de Alba.* Candidato a doctor en Derecho por la Universidad Pontificia de la Santa Cruz, en Roma, Italia, y licenciado por la Escuela Libre de Derecho. Se desempeñó como

notario público durante 22 años, y ha sido profesor en diversas instituciones de educación superior. Cuenta con un amplio número de publicaciones en materia de juicio de amparo, legislación religiosa y reformas constitucionales, entre muchos otros temas. Actualmente es Comisionado en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI).

*Irma Eréndira Sandoval Ballesteros.* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, Estados Unidos, y maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesora en diversas instituciones de educación superior nacionales e internacionales. Se ha desempeñado como coordinadora de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura. Autora de diversos artículos, actualmente es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

*Eduardo Bobórquez.* Cuenta con estudios de maestría en Economía del Desarrollo en la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña, y es licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido consultor del Sistema de Naciones Unidas en México, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y de la organización no gubernamental *One World*. Actualmente dirige Transparencia Mexicana, Capítulo México de Transparencia Internacional; es director ejecutivo de la Fundación

Este País e integrante del Consejo Asesor del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano.

*José Fabián Ruiz Valerio.* Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y maestro en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Cuenta con diversas publicaciones. Interesado en los temas democracia y estado de derecho en América Latina, ciudadanía y exclusión, sistema presidencial, Poder Legislativo y políticas públicas, actualmente está a cargo del área de Instituciones Políticas del Centro de Análisis y Evaluación de las Políticas Públicas (CAEP).

*Silvia Dutrénit Bielous.* Doctora en Estudios Latinoamericanos, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con nivel II, e integrante de la Academia Mexicana de Ciencias. Se ha desempeñado como coordinadora de proyectos regionales sobre historia de los comportamientos políticos y partidarios de América Latina; y ha sido conferencista y profesora invitada en instituciones latinoamericanas y europeas. Es autora de libros y artículos sobre derechos humanos e historia política contemporánea en América Latina. En la actualidad es profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.

*Jorge Chabat.* Doctor en Asuntos Internacionales por la Universidad de Miami, Estados Unidos, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de varios libros y artículos publicados en México y en el extranjero. Centrado en la investi-

gación del narcotráfico, seguridad nacional, política exterior de México y democracia y derechos humanos, hoy en día se desempeña como profesor-investigador en la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

*José Luis Piñeyro Piñeyro.* Candidato a doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Sociología e Investigación Social por la Universidad de Roma, Italia. Obtuvo el Premio Nacional de Periodismo, por artículo de fondo, en 2004. Autor de publicaciones nacionales e internacionales, se interesa en el estudio de la seguridad nacional y hemisférica, la soberanía y las fuerzas armadas. En la actualidad es profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

*Legitimidad y gobernabilidad democrática:  
los horizontes del buen gobierno* se terminó  
de imprimir en la Cámara de Diputados  
en septiembre de 2006. El tiraje consta  
de 1 000 ejemplares.