



---

Democracia participativa  
para la gobernabilidad  
bajo un nuevo  
institucionalismo  
democrático en México

JUAN MONTES DE OCA MALVÁEZ



---

Democracia participativa para la gobernabilidad  
bajo un nuevo institucionalismo democrático en México

Juan Montes de Oca Malvárez

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 14

Primera Edición, 2011

D.R. © 2011 Instituto Electoral del Estado de México,  
Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,  
Toluca, México. C. P. 50160

ISBN 970-9785-62-1 (Serie)  
ISBN 978-607-9028-21-3

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo  
son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del  
Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

**Publicación de distribución gratuita**



Democracia participativa  
para la gobernabilidad  
bajo un nuevo  
institucionalismo  
democrático en México

JUAN MONTES DE OCA MALVÁEZ





## Introducción

Hace poco más de dos décadas la gobernabilidad designaba la habilidad para mantener el orden en una administración. Sin embargo, bajo este concepto se encuadran varios tipos de gobernabilidad, por cierto, nada recomendables. Por ejemplo, la gobernabilidad dictatorial, la cual se basa en mecanismos supresores de los derechos civiles y humanos, frecuentemente respaldada por una estructura militar y grandes sistemas de espionaje político. Tenemos también la gobernabilidad autoritaria, cuando operan estructuras corporativas o clientelares, con reglas no escritas, en una estructura de mando vertical, frecuentemente regida por un partido hegemónico.

En la actualidad la gobernabilidad se define como la capacidad de un conjunto social o comunidad para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades planteados. La gobernabilidad puede ser definida como la capacidad de un gobierno para elaborar y presentar a los ciudadanos sus planes de políticas públicas, obteniendo respaldo social y político suficiente en su realización y preservando, en el desarrollo de sus acciones, tanto el orden como la paz social.

Pero la gobernabilidad no sólo tiene que ver con mantener el orden y la estabilidad política para la toma de decisiones públicas: hace referencia, asimismo, a la existencia de instituciones y capacidades para enfrentar (gobierno y sociedad) los retos y oportunidades cotidianos.

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Por otro lado, la legitimidad del gobierno se basa en su eficiencia, en la capacidad de resolver problemas públicos y alcanzar acuerdos entre los actores políticos, la gobernabilidad democrática debe ser la garantía para una nueva cultura política de participación ciudadana y de fomento a la pluralidad para elaborar políticas de Estado, por encima de los intereses partidarios o sectoriales.

En un nuevo régimen de transición democrática, la gobernabilidad implica la participación de la sociedad y de todo el gobierno, incluyendo significativamente a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los gobiernos estatales y municipales.

La gobernabilidad democrática conlleva en sí misma diversos elementos, entre ellos resalta la participación de los actores sociales en el diseño de las políticas públicas, el diagnóstico de los conflictos y su procesamiento en las instituciones por medio del diálogo, el consenso y la aplicación de la ley. Hablar de gobernabilidad democrática en México implica una reflexión sobre la necesidad de un nuevo paradigma, centrado en el desarrollo de las capacidades de gobernación.

La realidad pública de la gobernabilidad democrática se nutre por demandas en competencia e intereses en jue-

go. Es una realidad cuya riqueza es el pluralismo democrático, donde se condensan visiones, voluntades, organización y expectativas manifestados con intensidad en los espacios organizados de la sociedad abierta.

La gobernabilidad tiene como orientación la vigencia de los derechos políticos (sufragar, elegir, asociarse, manifestarse, disentir, coincidir), sociales (mejoramiento sustancial de la calidad de vida) y republicanos (gozar los beneficios del patrimonio público) de los propios ciudadanos. No es, en ningún momento, una dirección neutral o apolítica: está comprometida con la esencia de lo público y el contenido de la política. Es una dirección abierta y constructiva que tiene como lógica la racionalidad pública. No es una dirección de alcance restringido (únicamente lo gubernamental y lo administrativo): se extiende a lo largo y ancho de la franja ciudadana. Tampoco se limita al deber ser del Estado: su punto esencial es cómo generar capacidades de buen gobierno.





## De la democracia a la transición democrática para la gobernabilidad

La **democracia requiere** de un nuevo paradigma: “Se presentan hoy dos clases de democracias: la horizontal y la vertical, que en otros términos se refieren a la democracia como forma de vida y como forma de gobierno, respectivamente” (Jaramillo, 1999, p. 2).

La democracia sufre un giro conceptual significativo que lleva a superar la limitada “óptica gubernamental”, la cual incluso cercena la posibilidad de recuperar el espíritu bajo el cual nació, el griego; no para replicar la vivencia de quienes navegaron el Egeo, sino para restituir una idea, una tradición, pues la tradición griega se funda en una concepción de comunidad donde el ser humano, como eje articulador, crea, dinamiza y estructura modos de percibir el mundo de una manera particular, una de esas formas de interiorizar la realidad —evidentemente convertida en el esquema de expresión humana que más ha permitido el encuentro y el desencuentro entre los hombres— ha sido la democracia, concebida como una construcción ciudadana por el hecho de ser parte integral del universo de la *polis*, lo cual implica que sea asumida desde el plano físico y desde la vivencia de lo espiritual.

Aquí no hay dicotomías. Aunque no sea perfecta su aplicación dados los niveles de diferenciación social. Pero como ideal práctico, como referente histórico de una forma social que existió, está allí, para que las generaciones posteriores la conozcamos y podamos reconocer que es posible tener formas de vida democráticas. (Díaz, 2001, p. 3)

La *polis* aparece como el lugar común para el desarrollo de las facultades humanas: es allí donde está la fuerza formadora gracias a la cual la educación del espíritu se asume como una educación para la *polis*. Por ello, el Estado mejor será, entonces, la máxima voluntad configuradora de lo humano: *individuo-polis*, posicionando a la comunidad como el centro de formación humana y posibilitando a su vez la constitución de hombres libres, con capacidad de deliberación, argumentación y toma de decisiones. Es allí, en la comunidad, donde se da el ejercicio de educación política, donde se halla lo común de cada individuo, es el lugar, el espacio de formación.

Sólo en la *polis* es posible hallar aquello que abraza todas las esferas de la vida espiritual y humana y determina de un modo decisivo la forma de su construcción. Todas las ramas de la actividad espiritual, en el periodo primitivo de la cultura griega, brotan inmediatamente de la raíz unitaria de la vida en comunidad. (Jaeger, 1997, p. 84)

Desde la concepción de los griegos, la democracia nace de lo espiritual y se inscribe de manera significativa en la vida de la ciudad, permitiendo a la comunidad constituirse en un verdadero centro de formación humana donde el ejercicio de lo político es la vida misma. Esta situación especial conforma un *ethos* fundado en la triada clásica de *lo bello, lo bueno y lo justo*, en donde *lo bello* configura *lo bueno y lo justo*. Bajo estos preceptos los ciudadanos despliegan en el ágora toda su elocuencia discursiva, desarrollan significativamente la capacidad de deliberación,

de argumentación y de toma de decisiones, pues donde se halla lo común también se encuentra lo individual, es decir, la esfera pública es consecuencia de la interacción de múltiples esferas privadas, lo cual impactará a la sociedad en todas sus dimensiones.

Al convertirse en elementos de una cultura común, los conocimientos, los valores, las técnicas mentales, son llevados a la plaza pública y sometidos a crítica y controversia. No se los conserva ya como garantías de poder, en el secreto de las tradiciones familiares; su publicación dará lugar a exégesis, a interpretaciones diversas, a contraposiciones, a debates apasionados. En adelante la discusión, la argumentación, la polémica, pasan a ser las reglas del juego intelectual, así como del juego político. (Vernant, 1976, p. 40)

Aquí es donde la comunidad entra a comprometer a ese hombre griego con una convivencia mucho más armónica, porque al poner en juego la acción concreta del *demos*, el individuo se distancia del concepto de *nomocracia*, apoyado únicamente en el cumplimiento de la ley, por la ley misma, para instaurar en su espíritu la idea de *democracia*, no solamente como gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, sino como parte integral del espíritu. Así, la democracia hace su tránsito en el complejo laberinto de la *polis* acompañada de un principio fundante: el de *isonomía*, que asume la igualdad desde el plano de la “justa medida” en una relación perfecta del uno a uno, sin tomar en cuenta consideraciones excluyentes de fortuna o virtud; por el contrario, parte de considerar al otro como un *alter ego*. Allí, todos los ciudadanos son iguales, y temas como la vida pública, la educación, el arte, la ciencia y el hogar son lo que el Estado puede y debe ser.

El mundo de las relaciones sociales forma, entonces, un sistema coherente, regulado por relaciones y correspondencias numéricas que permiten a los ciudadanos man-

tenerse “idénticos”, entrar unos con otros en relaciones de igualdad, de simetría, de reciprocidad, y componer todos en conjunto un *Kosmos* unido. La polis se presenta como un universo homogéneo, sin jerarquía, sin planos diversos, sin diferenciación. (Vernant, 1976, p. 80)

La democracia no es un mero instrumento político, una forma posible de organizar los mecanismos del poder, sino que la democracia si bien se expresa en el mundo político, es una forma de participación del mundo de la vida en la política. (Botero, 1995, p. 146)

Con lo anterior aparece una posibilidad: la de trazar un nuevo modelo de sociedad que dimensione al hombre como sujeto político (actuante y deliberante), perciba la democracia como la vida misma, como construcción colectiva para reivindicar la participación ciudadana desde una gestión política inscrita en un marco ético-civilista que impacta desde los escenarios de la democracia real (relaciones establecidas en el diario vivir de los ciudadanos), hasta los de la democracia formal (asuntos complejos de la política local, regional, nacional o mundial).

Se produce entonces una diversificación de escenarios políticos y un arrinconamiento de los escenarios formales (congresos, asambleas, juntas), de tal manera que la política se encuentra más cerca de la cotidianidad que de las relaciones diversas entre Estado y ciudadanos. Se trataría de que la política vaya a diferentes velocidades y escenarios y que se redimensione su comprensión como núcleo rector de la vida social. (Valencia, s. f., pp. 212-213)

Pero, ¿puede la democracia convertirse en eje direccionador de la sociedad postmoderna, en una vida social asumida desde la multiplicidad, la diversidad, el conflicto y el disenso? Si nos apoyamos en los planteamientos del pensamiento complejo podremos establecer que la

democracia no es nada más un régimen político, porque evidentemente se ampara en ideas y las ideas no son sino construcciones humanas para reflexionar socialmente.

La democracia no es sólo un proceso normativo, externo a los sujetos sino que se construye en el entrecruce de lo objetivo, lo subjetivo e intersubjetivo de la acción humana. En tal sentido se debe resaltar cómo la democracia es una construcción colectiva, compleja, histórica, cambiante. Que requiere procesos de autorregulación, pretensiones de sociedad, ideales de mujeres y hombres que la hagan realidad, horizontes de sentido para avanzar en su concreción. En últimas, querer vivir la democracia como estilo de vida, implica asumir el reto de pensarla desde nuevos sentidos, para esta época de aparente sinsentido. (Díaz, 1999, p. 24)

Podemos contextualizar a la democracia como un sistema de organización compleja constitutivo de políticas alimentadas con la autonomía espiritual del individuo, de su libre expresión, cuyos ideales se conjugan en la tríada libertad-igualdad-fraternidad. Por tanto, este sistema de organización compleja indica un sistema político igualmente complejo, en cuanto viene de pluralidades, competencias y antagonismos, permaneciendo como una comunidad, explicable a través del hecho concreto de que la ley se torna como principio de igualdad, entre la voluntad política y la acción política, entre el individuo y la *polis*.

Es así que la democracia, que exige a la vez consenso y conflictividad, es mucho más que el ejercicio de la soberanía del pueblo. Es un sistema complejo de organización y de civilización políticos que alimenta (alimentándose) la autonomía de espíritu de los individuos, su libertad de opinión y de expresión y el ideal trinitario de Libertad, Igualdad y Fraternidad. (Morin, 1999b, p. 132)

El principio de igualdad es el fundamento de la libertad misma. Por ello, para reivindicar un discurso que ha perdido vigencia, emerge una nueva narración, con sus respectivas implicaciones, separaciones y conjunciones culturales, económicas, sociales, educativas y políticas. Una verdadera transformación sólo es posible si se tiene presente la relación del bucle moriniano individuo-sociedad-especie, donde la producción y distribución de los bienes materiales e inmateriales sea más equitativa y las intervenciones sociales y naturales sean más igualitarias.

Así, individuo-sociedad-especie son no solamente inseparables sino coproductores el uno del otro. Cada uno de estos términos es a la vez medio y fin de los otros. No se puede absolutizar a ninguno y hacer de uno solo el fin supremo de la triada; ésta es en sí misma, de manera rotativa, su propio fin. Estos elementos no se podrían comprender de manera disociada: toda concepción del género humano significa desarrollo conjunto de las autonomías individuales, de las participaciones comunitarias y del sentido de pertenencia a la especie humana. Y dentro de esta triada, compleja, emerge la conciencia. (Morin, 1999a, p. 79)

La democracia de hoy debe procurar un nuevo tejido, con una trama estructurada solamente desde la conformación de un hilo inquebrantable entre lo humano y lo político, donde la educación ejerza un papel preponderante, porque si se hace énfasis en que el aula debe ser el lugar de aprendizaje del debate argumentado, de las reglas necesarias para la discusión, de la toma de conciencia de las necesidades y de los procesos de comprensión de pensamiento de los demás, de la escucha y el respeto de las voces minoritarias y marginadas, entonces la cultura de debate académico se imbrica en la cultura del debate democrático, en una fusión que es la vida misma.

La democracia necesita tanto conflictos de ideas como de opiniones que le den vitalidad y productividad. Pero la vitalidad y productividad de los conflictos sólo se puede expandir en la obediencia a la norma democrática que regula los antagonismos y reemplaza las batallas físicas por las de las ideas y determina por la vía de los debates y las elecciones un vencedor provisional de las ideas en conflicto, el cual, a cambio, tiene la responsabilidad de dar cuenta de la aplicación de sus ideas. (Morin, 1999a, p. 81)

Y sólo en la vida es viable apostarle a una democracia factible, posibilitadora de un verdadero desarrollo integral donde entren en interacción las distintas dimensiones del ser humano. Es por tanto fundamental permitir de forma clara la conformación de sujetos políticos, de ciudadanos que le apuesten a una nueva ética ciudadana para vivir la democracia no sólo desde la exclusividad y limitación de las estructuras gubernamentales, sino desde una cotidianidad donde se propicie el aumento de la capacidad de decisión de las comunidades educativas y se fomente la actitud crítica frente a las posibles propuestas alternativas, coadyuvando así en la interiorización de valores tales como el respeto, la tolerancia, la justicia, la equidad, el diálogo y la convivencia. La democracia entendida como estilo de vida se diluye en la democracia como forma de gobierno, potencializando y dando vigor a la política en cuanto encuentro entre contrarios que ayudan en la construcción del bien común (Díaz y Valencia, 1999, p. 40).

La democracia no es un mero instrumento político, una forma posible de organizar los mecanismos del poder, sino que la democracia si bien se expresa en el mundo político, es una forma de participación del mundo de la vida en la política. (Botero, 1995, p. 146)

Una auténtica participación democrática en la reforma política, afirma Enrique González Pedrero, debe tener

presente los siguientes ámbitos: 1) el sistema de partidos; 2) la división efectiva de poderes; 3) los poderes y las instituciones que integran la vida de los estados en la federación, es decir, un auténtico federalismo; y 4) el amplio cuadro de libertades que consagra la ley, entre ellas, la libertad de expresión y la libertad de asociación (González, 1990, p. 49).

Una política del hombre debe asumir la multidimensionalidad y la totalidad de los problemas humanos, pero sin transformarse en totalitaria. Debe integrar la administración, la técnica, lo económico sin dejarse disolver, en realidad despolitizar por lo administrativo, lo técnico, lo económico. (Morin, 1999b, p. 162)

De acuerdo con Max Weber, la búsqueda constante de una democracia ideal implica que:

1. Las unidades especializadas del aparato gubernamental deben ser cooperativas entre sí, la información no puede ser atesorada como se ve en la realidad, debe fluir de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba, transversalmente, etcétera.
2. Debemos dejar atrás los cargos vitalicios y hereditarios, se debe contratar al personal estrictamente con base en sus méritos, y conforme a lo establecido en los códigos destinados y especializados en el tema.
3. Los sistemas financieros deben cumplir con la tarea de vigilar estrictamente el ejercicio del gasto presupuestal de forma honesta y según lo establecido.

La democracia es más que un *gobierno del pueblo y para el pueblo*: las nuevas realidades precisan un mayor acercamiento a una forma específica para tomar decisiones, elegir representantes y hacer partícipes a los individuos en los asuntos de gobierno (Valdez, 2001-2002, p. 1). Una gobernabilidad democrática implica incorporar a los ciudadanos en las decisiones de gobierno y

buscar el consenso entre los distintos públicos, actores políticos y grupos minoritarios y mayoritarios integrantes de una sociedad.

Dentro de un gobierno altamente democrático el voto depende del desarrollo de distintas circunstancias, experiencias, intereses y valoraciones. La política deberá reinventarse continuamente para enfrentar los nuevos escenarios impredecibles (Valdez, 2001-2002, p. 7), dinámicos, complejos e inciertos, producto de las democracias modernas en donde resulta indispensable el consenso entre la sociedad civil y los gobiernos. Como uno de los principales canales de participación en las decisiones de implementación de las políticas públicas, ninguna democracia moderna puede prescindir de ellos, pues son una opción para el pensamiento político en el poder de decisión y acción deliberativa de los asuntos públicos.

Hoy las democracias efectivas deben abatir contundentemente las grandes deficiencias del presidencialismo autoritario:

1. El sistema presidencial incentiva acuerdos electorales y no acuerdos de gobierno.
2. La legitimidad autónoma del cargo presidencial impone un orden de separación automática de poderes: las amplias facultades conllevan a un desequilibrio entre los órganos del Estado, pues la división de poderes genera conflictos, dada la interdependencia de coordinación, y por ende problemas de gobernabilidad
3. La combinación del presidencialismo con el multipartidismo dificulta el funcionamiento eficaz de la democracia, ya que en esta forma de gobierno es difícil la formación de coaliciones.
4. Los aparatos burocráticos son ineficientes porque los nombramientos son por filiación política y no cualificación técnica, y no existen carreras adminis-

trativas para maximizar la tarea del Estado en sus servicios al ciudadano.

Reconociendo la importancia de la gobernabilidad y sus problemas, es inevitable asociarla a una capacidad de gestión eficaz y eficiente: supone la cualidad democrática del gobierno por el logro del consenso societal en la formulación de políticas y la resolución de problemas con miras a avanzar en el desarrollo económico y la integración social, además de que eleva la calidad del gobierno por medio del incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad.

Es necesario el triunfo de la libertad sobre la necesidad y la preocupación por el bienestar y no por el poder. Para ello es sumamente importante la reconfiguración de ciertos elementos:

1. Orden público: hacer cumplir la ley y hacer acatar las leyes gubernamentales.
2. Capacidad del gobierno de gestionar eficazmente la economía y la promoción del bienestar social en dos desafíos cruciales: la lucha contra la pobreza y las políticas sociales.
3. Fortalecimiento de las instituciones de liderazgo político, para lo cual se necesita aplicar una reforma general de la administración pública, sobre todo en el campo de decisión.
4. Revigorización de los partidos políticos: que no representen sus propios intereses, sino los de las grandes fuerzas sociales. También es necesario diversificar los fondos de financiamiento de los partidos para evitar su acatamiento a intereses económicos.
5. Diseños institucionales: descentralización del poder presidencial, reforzar las bases de gestación de un sistema semiparlamentario en busca de un equilibrio interorgánico, legitimidad equilibrada y mayor flexibilidad en las crisis políticas.

La continua y necesaria búsqueda de equilibrio entre minorías y mayorías, grupos de interés y actores políticos hace necesario espacios de convergencia, en los cuales la diversidad de opiniones y antagonismos políticos encuentren el consenso.

La actual opción democrática se arraiga en la trama del tejido social de la tradición helénica y se estructura como el gran legado político dejado por los pobladores de la península del Peloponeso a las generaciones futuras, pues más tarde la cultura griega se convertiría (por la intercesión de un discípulo de Aristóteles, el macedonio Alejandro Magno) en el fenómeno totalizante más significativo de la antigüedad: la civilización occidental.

Desde este panorama, pensar la democracia como estilo de vida implica en el mundo actual la asunción de esquemas evolucionados para la construcción de nuevas realidades donde adquiera preponderancia tanto lo público como lo privado (e incluso lo íntimo), ya que para hacer significativa la democracia como forma de gobierno es urgente fortalecer formas de vida democráticas con significado en lo cotidiano.

Democratizar la vida cotidiana, íntima y privada, como una forma de empoderar a personas que se potencializan hacia y en el grupo; proyectándose mediante procesos organizativos más amplios en una vivencia de lo público como forma de Gobierno. (Díaz y Valencia, 1999, p. 40)

La democracia, recordemos, además de esquemas necesarios de representación mediante elecciones periódicas, implica la participación ciudadana corresponsable generalizada en la consulta, elaboración, aprobación, aplicación y fiscalización de las políticas públicas, planes y programas gubernamentales, lo cual hace necesario fortalecer o crear otros mecanismos de participación ágiles, directos, no burocratizantes, dado que en la democracia la esfera

pública es competencia y responsabilidad compartida de todos los ciudadanos y habitantes y la participación de los primeros es condición indispensable para el resguardo de la misma esfera democrática.

En la democracia representativa las instituciones unifican las divergencias de los ciudadanos a partir de dos principios básicos: el de la mayoría y el de la representación. El primero se pone en práctica en los procesos electorales, donde la mayoría establece las condiciones y define las reglas del juego en las decisiones públicas. El gobierno o poder de la mayoría será legítimamente democrático en la medida en que se reconozcan e incluyan los derechos y la participación de las minorías. Si estas últimas se vieran excluidas totalmente, optarían por retirarse, haciendo perder sentido a la propia regla de mayoría.

El principio de la representación se basa en el derecho de los ciudadanos a elegir a los representantes encargados de tomar la mayoría de las decisiones de gobierno. Los retos más apremiantes para México en la actualidad están referidos principalmente en dos sentidos:

- a. En la dimensión internacional requiere del establecimiento de una articulación exitosa entre las estrategias políticas y los intereses de los países industrializados, impulsores de un proyecto específico (neoliberalismo), con las particularidades de su propio proceso de cambio.
- b. En la dimensión nacional se enfrenta a la necesidad de establecer nuevas relaciones entre el Estado con su proyecto económico y una sociedad cuya exigencia de participación crece más que la institucionalización política; y donde las expectativas brotan con más rapidez que las oportunidades proporcionadas por el desarrollo económico.

Enfrentar dichos retos implica construir nuevas formas institucionales para la expresión de la sociedad en sus diferentes niveles. Esto es, proporcionar nuevos espacios para la participación social y política. Buchanan y Tullock han señalado la necesidad de un marco institucional democrático que le dé sentido y eficiencia a la acción de los individuos, desarrollando instituciones y limitaciones legales que ordenen la búsqueda del beneficio individual consistente con la obtención de los objetivos del grupo como un todo (Buchanan y Tullock, 1993, p. 54).

### INAPLAZABLE TRANSICIÓN

Las promesas de cambio para dar cumplimiento a expectativas mediante la derrota de un sistema político que ya no proporcionaba la satisfacción de los requerimientos ciudadanos, constituyeron el principal móvil para la derrota del antiguo orden político.

En el pasado reciente, los presidentes mexicanos estructuraron un sistema político centralizado para concentrar el poder y eliminar la incertidumbre en los procesos de toma de decisiones.

Cosío Villegas (1972) caracterizó al sistema político mexicano de la siguiente forma: “Las dos piezas centrales de este sistema son un partido político oficial, no único, pero sí dominante en grado abrumador, y un Presidente de la República dotado de facultades y recursos prácticamente ilimitados”.

El autoritarismo se institucionalizó en las funciones de la presidencia a través del fenómeno denominado como presidencialismo, y en un partido hegemónico en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual extendió redes de corporativismo social para mejor control del electorado. Así, el autoritarismo se identificó con

clientelismo y corrupción, aunque no necesariamente se prueba una posible relación.

Con la expulsión del jefe máximo, Calles, en 1936, concluye un autoritarismo de tipo presidencial militarista, dando paso a otro de tipo presidencial civil, vigente hasta nuestros días. Ambos tipos de autoritarismo son la expresión de las élites gobernantes hegemónicas: a los latifundistas sucedieron los agroindustriales, posteriormente los empresarios impulsados por las políticas de sustitución de importaciones y desarrollo estabilizador, subordinados luego a los inversionistas extranjeros, quienes mediante empresas transnacionales y multinacionales concentran el poder económico y político de México.

El PRI constituyó la base del sistema político mexicano porque mantuvo la unidad revolucionaria frente a presiones internas y externas, con el desarrollo de una estructura clientelar de organizaciones encargadas de movilizar importantes sectores sociales. Fenómenos como el clientelismo y el corporativismo echaron raíces en nuestra cultura política, y aún siguen siendo elementos articuladores preponderantes del comportamiento político. Tanto la corrupción como el clientelismo y el corporativismo tienen fronteras demasiado tenues entre sí. Siete décadas de gobierno de un solo partido dejaron como herencia una cultura de corrupción institucionalizada fuertemente enraizada dentro de la maquinaria burocrática que penetró en todos sus niveles.

El PRI concentró el poder político sobre la base de un control autoritario, por un lado, y por el otro, incrementó la desigualdad social. Como partido político en el gobierno, el PRI combinó un sistema político autoritario con la sensibilidad social bajo el mito de un nacionalismo revolucionario. En los 70 años de poder del PRI se confundieron las distinciones entre el partido, el gobierno y el Estado, manteniendo el monopolio de la actividad política y absor-

biendo otros medios de expresión social. Para mantener la hegemonía, mantuvo una mezcla de grupos políticos con ideologías y antecedentes políticos diversos y contradictorios controlados por el poder del presidente bajo mecanismos de cooptación y corporativismo y un formato de Estado homogéneo más que de Estado plural.

No obstante, surgieron también los grupos de presión, quienes representaban sus propios intereses a través de las asociaciones. El modelo de Estado homogéneo es el instrumento del grupo hegemónico que se propone lograr la unidad en la igualdad formal bajo la imposición de una misma estructura política y sistema jurídico, restringiendo a los distintos pueblos la facultad para determinar su desarrollo de acuerdo con su propia identidad.

Un conjunto de fuerzas complejas y diferenciadas que rechazaron el viejo sistema político (centrado en un monopolio partidista) contribuyeron a la derrota del PRI. Sin embargo, esas mismas fuerzas no han contribuido a establecer las bases de una nueva gobernabilidad. Con la alternancia del poder político, del ejecutivo federal del PRI al PAN, se entierra el corporativismo y se abre una disputa cada vez más incierta entre las élites políticas, dejando de lado las bases de una nueva gobernabilidad.

Así, se pierde el equilibrio del poder, sostenido con el mecanismo del corporativismo íntimamente ligado al presidencialismo. Bajo el sistema presidencialista, es el presidente quien toma las decisiones finales, tratando de mantener el equilibrio entre las fuerzas políticas las cuales constituyen la base del poder del Estado mexicano (Schettino, 1999). La dirigencia tecnocrática del PRI se distanció de los intereses de sus bases y estructuras corporativas para sostenerse fiel a la implantación de una nueva economía política. Ahora, sin el control de la presidencia, el PRI perdió a su líder con las habilidades para mantener juntos los diferentes grupos de intereses y mantener fuer-

te la conexión entre el Comité Ejecutivo Nacional y los comités estatales.

Igualmente, las redes personales de poder de los gobernadores se vieron amenazadas si el partido se modernizaba con una serie de reformas necesarias para competir en el nuevo ambiente democrático. Estas amenazas provenían de la división interna del partido entre los tradicionales y los tecnócratas, intensificando de ese modo los conflictos y acelerando los procesos de desintegración y división. Con la derrota presidencial en el año 2000, el PRI perdió apoyo ciudadano y experimentó un crecimiento significativo en niveles de fragmentación y polarización. Sin embargo, en los últimos años, y con una nueva mercadotecnia político-electoral, el Partido Revolucionario Institucional ha retomado a nivel nacional una tendencia de recuperación electoral que supone la posibilidad de alcanzar nuevamente el triunfo en los comicios presidenciales de 2012.

Durante los últimos 11 años los procesos de ciudadanía electoral han tenido un notable avance, coincidente con la transición democrática del Estado mexicano. Los términos de *transición democrática* y *transición a la democracia* tienen diferente significado en el entorno del sistema político mexicano. La transición a la democracia es un fenómeno y un proceso del sistema político, conceptualizado como un cambio de un tipo de gobierno autoritario y nacionalista a otro que está basado en mecanismos democráticos. La transición democrática no significa la transferencia de poder de decisión al pueblo, sino la eliminación de las funciones del modelo de Estado emergido de la Revolución Mexicana. La tendencia presente en esta transición es “la consolidación de las condiciones que definen la contienda por el poder”. La transición a la democracia corresponde al denominado ciclo largo o profundo (Bartra en *Fractal*, 1999), llamado por Castañeda cambio de sistema, mientras que la transición democrática corresponde al ciclo corto y a cambios en el sistema.

Bartra (2001) explica el término *transición* como el paso de un sistema con una estructura más o menos establecida a otro con una estructura también más o menos definida. Distingue dos ciclos de transición: corto y largo. El ciclo corto comprende el periodo que va de 1988 a 2000, donde se da la transición política al sistema democrático. El ciclo largo inicia en 1968, implica una crisis de cultura política y de identidad política nacionalista. Bartra afirma en *Fractal* (1999) que las reglas formales del sistema democrático ya están en operación, aunque desde la perspectiva del ciclo largo todavía no se pueda hablar de una alternativa cultural y civilizatoria de fondo para la estabilidad efectiva de la vida democrática.

A pesar de haberse dado la transición política en México, los resultados dejan mucho que desear y parece ser más un ardid propagandístico. Debido a la incapacidad de la nueva clase gobernante, a los problemas internos de los partidos políticos y a una sociedad civil débil, el avance de la transición democrática es incierto. La carencia de acuerdos hacia el interior de los partidos políticos dificulta la recomposición de la transición e incrementa la incertidumbre política y económica.

La transición democrática en México corresponde al tipo de transición con propuestas de cambio social, pero sin haber logrado concretarse en la realidad. Es cuestionable que no se esté dando el cambio en la relación entre gobierno y sociedad, como se esperaba. De hecho, la transición democrática mexicana no se ha acompañado por un nuevo pacto social. Para Michelangelo Bovero no se puede hablar de transición en México.

Este cambio social puede estar orientado por reclamos hechos al Estado mexicano, más que por cambios de orden cultural correspondientes a una sociedad posdemocrática y posnacionalista, como algunos analistas han sugerido. En todo caso, la transición democrática apunta-

ría hacia “un espacio regido por formas políticas que no están condicionadas por identidades nacionales” y por tanto a “la emergencia de formas socializadas e identidad que no están fincadas en la lógica del Estado-nación” (*Fractal*, 1999).

El proyecto de transición democrática en México es frágil porque ha sido resultado del impulso modernizador de la economía bajo el influjo de una política económica neoliberal cuya propuesta es la integración de México a la globalidad, sujetándose a los principios del libre mercado. Así, el proyecto de transición está profundizando la política económica neoliberal, en vez de modificarla. El motor de cambio de esta transición a la democracia ha sido la derecha, representada por el Partido Acción Nacional (PAN) y por tecnócratas impulsores de la política económica neoliberal. Democracia y libre mercado son dos premisas de este nuevo orden.

El proyecto de Estado neoliberal, como forma de gobierno, se ha fortalecido con la introducción del TLC, pero no es un factor de cohesión social como lo era el modelo anterior. En contraste con las formas de control autoritario de la movilización ciudadana ejercido por el PRI, otros partidos como Acción Nacional y el de la Revolución Democrática (PRD) se comprometieron a una participación voluntaria de la ciudadanía por una democracia política. El gran impulso democratizador en México se dio en 1988 con el Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas, quien fuera disidente del PRI y le disputó el triunfo, aunque al final “el sistema” no reconociera tal victoria.

Lamentablemente, el PRD no es un actor eficaz en la transición política por su debilitamiento interno, producto de las divisiones entre los negociadores, que detentan la dirección pero carecen del poder real, y de ser una corriente de izquierda radical obstinada en vetar iniciativas de

políticas públicas con orientación neoliberal, incapaz de enfrentar los retos de la ola democrática y la tendencia globalizadora de los mercados. En términos generales, el PRD queda inhabilitado para convertirse en el promotor de la transición mexicana.

La transición del sistema político mexicano es producto de factores políticos, económicos, sociales y culturales múltiples dados durante un proceso de modernización desde el 68. Para otros, la transición se inició en 1988 con procesos de creciente violencia y desinstitucionalización (*Fractal*, 1999). De acuerdo con Acosta (2001),

la transición es un tipo de cambio político gradual, negociado y centrado esencialmente en las reglas del juego político, las que regulan la acción colectiva de los actores políticos. Pero además en el caso mexicano, la transición siempre se centró explícitamente en un esfuerzo intencionado por evitar la violencia, un acto deliberado asumido por los principales actores políticos del proceso.

Así, la transición a la democracia fue rezagada intencionalmente por una reforma centrada en torno a la política económica. Esto no fue un avance democrático, sino una poliarquía expansiva. Por lo tanto, la democracia alcanzada tiene sus propios límites al no poder distribuir en forma más equitativa los ingresos y al disminuir la gobernabilidad de la sociedad. La competencia política entre partidos políticos es el punto en el cual se han dado más avances en la democracia mexicana. Sin embargo, para el funcionamiento de un Estado se requiere poner en práctica y diseminar en toda su estructura los principios basados en el Estado de derecho, respeto a las garantías individuales, laicidad abierta, división de poderes, etcétera, capaces de generar una cultura política donde converjan la ideología y los intereses de los diversos agentes y actores políticos.

Por otra parte, el multiculturalismo de los pueblos mexicanos reclama un tránsito del modelo de Estado homogéneo a uno plural, donde se reconozcan sus derechos para determinar su propio desarrollo. La unidad del Estado plural es “el resultado del acuerdo entre los pueblos que componen el Estado y que deciden libremente aceptar una Constitución y colaborar en objetivos comunes”, de acuerdo con Villoro (2001). La situación actual planteó un proceso de desarrollo contrario, en el cual los actores políticos diluyen su identidad y evitan compromisos y definiciones específicas con la reforma política e institucional, traducido en una fragmentación de la estructura del Estado y un retraso de la transición democrática.

Esta crisis de identidad política dispersa hacia la izquierda política a quienes mantienen firmeza en la aplicación de los principios del nacionalismo revolucionario que llegó a su máxima expresión en el proyecto de nación marcado por un populismo en la década de los 70, incapaces de enfrentar los retos de las tendencias de la democracia política y de la globalización económica, mientras el sector modernizante del PRI se orientó en los 80 y 90 a la apertura de espacios a la clase tecnocrática, poseedora de una nueva cultura basada en la eficiencia gerencial.

La transición democrática ha tenido altos costos debido a ciertos factores como la desconfianza e incredulidad política.







## Participación ciudadana para la gobernabilidad democrática

La palabra *participación* está cargada de importantes valores, los cuales deben ser definidos para ejercerlos a través de un individuo o una agrupación, de una manera adecuada y sin sobrepasar las acciones humanas dentro de una sociedad.

La cuestión de la participación lleva consigo una necesidad de transparencia en los procesos administrativos dentro de las instituciones. La participación ciudadana está encaminada no a quienes participan buscando un bien particular y a cambio de él ofrecen algo —de ser así, el sentido de transparencia estaría totalmente perdido—, sino a quienes buscan el bienestar público o los propósitos colectivos. Evidentemente la participación no concierne a los ámbitos administrativos del Estado, ni mucho menos a las instituciones públicas, pues éstas sólo cumplen con la función de ser un medio para que las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos se den a escuchar dentro del aparato administrativo del Estado, siendo así cubiertas sus demandas de una manera eficiente y rápida.

De esta manera, la participación ciudadana significa tomar parte en los asuntos de orden público y convertirse

uno mismo en una organización (en el sentido de acción) o formar parte de una organización; de tal modo, la participación es siempre un acto social activo, pues pueden considerarse dos tipos de participación: la activa, que hace llegar sus demandas a los aparatos administrativos; y la pasiva, aquella en la cual los individuos no ejercen ninguna acción, pero dan un voto de confianza a los aparatos burocráticos y administrativos del Estado, confiando en la transparencia y legalidad de los procesos basados en los principios de eficacia y eficiencia en las resoluciones administrativas del Estado. En otras palabras, es dar un cheque en blanco para que otros actúen en nuestro nombre.

A partir de estas concepciones, es importante saber que la participación ciudadana es impulsada por el medio público, social y económico. Un gobierno democrático necesita entonces una definición estructural de ciudadanía. En principio, es un grupo de individuos racionales libres e iguales ante la ley, conforman el sujeto de la cosa pública, de la legitimación del poder y es la fuente primera y última de éste, pues constituye la voluntad del pueblo.

El concepto de *ciudadano* engloba tres comportamientos tradicionales: el liberal, el republicano y el democrático, y aunque sus principios y valores son diferentes en sus orígenes, han llegado a integrarse en lo que se denomina hoy un gobierno democrático (Peschard, 1994, pp. 24-26).

En la concepción moderna de ciudadano el individuo está liberado de sus ataduras comunitarias y limitado a sus propias fuerzas. La idea del individuo surge de la lucha contra las jerarquías corporativas que conciben al hombre a través de designios divinos o del nacimiento o la guerra y no como personas nacidas con igualdad de derechos. Por lo tanto, la idea de la ciudadanía implica ir más allá del espacio privado definido como un área donde se lucha por satisfacer las necesidades más inmediatas del hombre (Selee y Santín, 2006, p. 12).

En el mundo contemporáneo hay una diferenciación muy marcada de lo público y lo privado. Respecto al hombre, su existencia privada lo pone en una jerarquía social, es decir, puede ocupar posiciones de burgués o de proletariado o de clase media; mientras en el espacio público es alejado de esta jerarquía y reconocido formalmente como un ciudadano sin distinciones étnicas, raciales o sociales ya que la noción de ciudadano se expresa claramente en el término elector o votante, y esta categoría jurídico-política enmarca al individuo en un estado de igualdad ante los demás.

Después de establecer el sufragio universal y secreto, cada elector, independientemente de su condición social, tiene el mismo peso al ejercer el sufragio. En otras palabras, el voto de un millonario o del presidente cuenta tanto como el voto de un campesino o de un ama de casa.

En esta situación se expresa de manera más clara cómo la participación ciudadana nos ayuda a tener un gobierno democrático. Desde cierta perspectiva, el asunto va de lo particular a lo general; por ejemplo, cuando un ciudadano asiste a una junta delegacional está participando de manera activa: propone y actúa a través de los órganos administrativos de la delegación. Esto entra en la perspectiva particular, pues las problemáticas giran alrededor de la condición social y situación de la delegación donde habita.

Desde la perspectiva general, la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado se refleja cuando el individuo actúa (participa) por medio del voto. Cuando se logra un buen nivel de estos dos factores de participación ciudadana —participación particular directa en los asuntos de la propia comunidad y participación general en los comicios— entonces estamos logrando un gobierno democrático (Ziccardi, 2004, pp. 24-35).

El ciudadano, hablando en términos de elector, quiere ser un sujeto activo en el ámbito de la política: desea tener

la capacidad de nombrar a sus representantes y defender sus derechos, desea ser escuchado por el gobierno e influir en los rumbos y direcciones de la política. Por tales razones, la base de las actitudes y valores democráticos es la participación ciudadana con un aspecto voluntario. Al incrementarse la participación, el potencial democrático de una nación aumenta, pues el compromiso ciudadano con los valores democráticos, tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por éste, nos habla de una verdadera democracia (Isunza y Olvera, 2006, pp. 100-105).

Con el cambio en la realidad social, política y económica del país en las últimas tres décadas, el Estado mexicano, en sus órdenes de gobierno, se ve obligado a diseñar e implementar diversas y modernas herramientas de administración pública, las cuales deberán ser las más adecuadas para dar respuesta de forma eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad civil.

Por lo tanto, la presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, estará en función de dos premisas: el acceso a la información gubernamental y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local, capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del territorio nacional. Y será en ese momento cuando el ciudadano esté en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito político, lo cual es un reflejo del espíritu de la democracia: el súbdito se transforma en ciudadano, lo cual, como señalaba Montesquieu, es la única manera de controlar de forma efectiva al poder mediante otro poder, siendo la divisa central de las leyes normativas de la vida social.

Otro de los autores clásicos en indicar la necesidad de la participación de los ciudadanos es Alexis de Tocqueville, al señalar dos premisas fundamentales: la primera, que en el

gobierno local radicará la democracia, gracias al contacto de primera instancia con los ciudadanos y su intervención en los asuntos públicos a partir de la segunda premisa: una participación corresponsable, es decir, donde acepte sus responsabilidades y goce de sus derechos; así se familiarizará con las reglas de la democracia y el respeto hacia las instituciones. Por su parte, Stuart Mill señala que para considerar a una Constitución democrática, deberá estar apoyada o fundamentada en las instituciones locales y no en dependencia hacia un poder central, lo cual tiene como consecuencia un régimen democrático, para el ciudadano que habita en grandes territorios (Gil, 1986, p. 44).

Como se podrá apreciar, el análisis de la participación ciudadana no es una tarea reciente ni fácil; se ha ido transformando a la par de las características del fenómeno. Ya en la época moderna, encontramos varios autores que han vertido sus opiniones sobre la participación ciudadana y su forma de relacionarse con las instituciones públicas; entre otros, encontramos a Lucía Álvarez Enríquez, quien señala que a partir de la década de los 80 la relación Estado-sociedad se ha ido modificando gracias a la creciente participación de los distintos sectores de la sociedad, recibiendo diversas formas de explicación o estudio, tales como movimientos sociales, asociacionismo ciudadano o, sociedad civil, entre otros. La autora nos explica también cómo el concepto de participación ha perdido su especificidad al ser utilizado en diversos contextos, como sería al aludir a las organizaciones cooperativas, las asociaciones civiles o sindicales, los movimientos sociales, etcétera, usándose asimismo para analizar la intervención de la sociedad en los asuntos públicos o gubernamentales, ya sea mediante consejos ciudadanos, juntas de vecinos, cabildos municipales y partidos políticos (Álvarez, 1997, p. 17). Pese a ser un asunto muy recurrido, el término “participación” como tal es precariamente abordado en los textos de ciencias sociales, pues siempre ha sido relacionado con

una actividad, es decir, va con participación política, social, popular, revolucionaria, ciudadana y electoral.

Para Roberto Guimares (1997) “participar significa el acto voluntario de interacción social dirigido a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella” (p. 25). El problema de esta definición es que no define quién y cómo intervienen y, sobre todo, dada su amplitud, no define en qué área intervendrá.

Giulietta Fadda (1997) la señala como “un encuentro entre diferentes sectores de la sociedad, particularmente un encuentro entre excluidos y aquéllos que en la sociedad mantienen o hacen cumplir esta exclusión” (p. 26). Para Nuria Cubil (1991), “el término participación implica que se está tomando parte” (p. 44). Carlos Medina Plascencia (1993) la entiende como “un derecho y una obligación de los ciudadanos”. Ante la evidente ausencia de definiciones más precisas, decidimos tomar en cuenta lo señalado por Viviana del Brutto (citada por Álvarez, 1997, p. 27): “la participación como término social está asociada a la relación entre necesidades y aspiraciones de los miembros de una sociedad; relación que según circunstancias puede asumir características de conflicto social”. En esta definición la autora señala dos características fundamentales: la relación entre necesidades y aspiraciones lleva a la acción en la búsqueda de soluciones, tanto de las necesidades como las aspiraciones de los participantes, y por tanto la participación consistirá en una actividad orientada a alcanzar un fin y a transformar el entorno o la realidad social imperante. Con relación a lo anterior, Rodrigo Baño (1998) analiza su significado en la práctica diaria de sus acciones; al abordar el problema de definirla, señala lo siguiente: la noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, normalmente se hace referencia a ella considerándola como una “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” (p. 15). Dada la am-

plitud de esta definición se puede incluir en estas diversas formas de participación, medios, actores y objetivos, por lo cual la explicación concreta de la definición se hace imposible. Para el autor el problema se hace más complejo por el hecho de que en la idea de participación ciudadana están comprendidos dos términos: Estado y sociedad civil. Por su parte, Marco Antonio Morales Gómez (1997) define la participación ciudadana como

una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. (pp. 58-59)

Con esta definición, la emergencia de la participación ciudadana hace palpable la imperiosa necesidad del gobierno (en sus diversos ámbitos) de verse, "obligado por las circunstancias", a concebirla como elemento fundamental para percibir y captar el sentir real de las demandas, necesidades y requerimientos sociales de los ciudadanos y que se vea en ella una forma de vida y sustento de la democracia. De ahí la importancia de la participación ciudadana, la cual definimos como: un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos, que lo afectan en lo particular o en lo colectivo, ya sea en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad donde se desenvuelve.

La participación es un proceso de generación de conciencia crítica, propositiva y corresponsable en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder.

Corresponde al gobierno la difícil tarea de sentar las bases para que la sociedad se desenvuelva más abiertamente y asuma su organización y participación permanente y sistemática, lo que le dará la posibilidad de beneficiarse de una gestión pública más atenta a sus demandas y expectativas de desarrollo social.

Una ciudadanía informada permite transformar el modelo anquilosado gubernamental, basado en prácticas tradicionales, en uno en el que se identifican los problemas y definen soluciones.

La idea de ciudadano en nuestra realidad es una idealización de:

- Derechos políticos.
- Derechos jurídicos.
- Derechos económicos.
- Derechos individuales.<sup>1</sup>

Particularmente en México, la constitución de ciudadanía ha sido analizada desde la perspectiva de subrayar la complejidad de la difusión, por parte de las élites, de los principios de igualdad y libertad en el marco de un país donde aún no se había logrado la consolidación del Estado-nación y en una circunstancia en la cual las relaciones patrimoniales, clientelares y caudillistas predominaban en vastas regiones geográficas y en numerosos ámbitos de relación.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> “La libertad individual en el mundo moderno no depende de la pertenencia a la comunidad —sostiene Michelangelo Bovero. Antes bien, la precede y la condiciona” así “sociedad civil y los derechos del hombre y del ciudadano están ligados indisolublemente: la sociedad civil constituye la base esencial desde la que se han defendido los derechos civiles, políticos y sociales. Tiene razón Thomas Janoski en *Citizenship and Civil Society*: la esencia de la democracia radica en llevar adelante una política de los derechos que consolide y expanda el panorama de emancipación abierto por el iluminismo” (Fernández, 2001, p. 14).

<sup>2</sup> Escalante maneja la hipótesis básica de que en México se ha actuado y decidido en nombre de una ciudadanía inexistente, donde ha imperado más bien una masa sin el sentido de la pertenencia a un grupo o una sociedad, menos aún al Estado, por lo cual concluye con una aseveración cruda: en este país no hay ciudadanos en el estricto sentido de civismo y civilidad, derecho y política; dicha malformación deviene de un proceso de consolidación de las estructuras político administrativas que emergieron después del periodo postindependentista del siglo XVIII (Escalante, 1992).

Asimismo, la estructura político-administrativa, creada desde el siglo XIX —el federalismo—, fue una necesidad de encontrar el pacto político, adoptando en este caso la idea de Constitución estadounidense. No fue una idea de freno al exceso gubernamental, sino más bien fue la necesidad de un control a pesar de las carencias de órganos bien estructurados para sustentar la idea de los contrapesos, de estados afiliados por convicción y no por prebendas locales y de atribuciones precisadas y enunciadas. Su construcción no parte de una idea de la democracia.

Sin embargo, es latente la imposibilidad de construcción de ciudadanía en el sentido de la participación, en cuanto hay afectación a sus intereses particulares. Si sólo se enuncia un federalismo controlado por un centro, en su contradicción se posibilita el destrabamiento de sus inercias:

- Revertir sus ideas de centralización posibilitando que los estados tengan:
  - Poder Legislativo, donde haya cabida a la representación colectiva de los municipios de cada entidad.
  - Reelección de ayuntamientos y congresos locales, atendiendo las peculiaridades de cada entidad.
  - Definición de atribución competencial, manejo de su desarrollo urbano, ecología, agricultura, turismo, etcétera, para allegarse de mayores recursos.
  - Posibilitar la descentralización del orden político más que de los administrativos, en la idea de la descentralización económica, administrativa, cultural, y financiera.

Es pues, énfasis en una concepción del ciudadano como sujeto y no meramente como objeto de políticas, luchas intestinas, pugnas, es decir, con un rol activo en su definición. De este modo, participación y descentralización es la partida a una idea de ciudadanía; es revitalización al debilitamiento del Estado-nación moderno.

Mas esta idea conlleva necesariamente a la idea de comunidades económicas (la incorporación al sistema productivo), dándose la pérdida de centralidad del ciudadano en la participación pública; se hace necesario un cambio de enfoque por parte del Estado, el cual debe orientarse principalmente a la integración nacional para poder construir ciudadanía con referentes trascendentes al ámbito laboral.<sup>3</sup> De este modo, un proyecto de construcción de ciudadanía pretende hacer sentir a las personas parte de una comunidad, con iguales derechos y oportunidades, un proyecto que debe considerar una reorientación de las políticas sociales, basado principalmente en una concepción del ciudadano en tanto sujeto capaz de participar en la resolución de sus problemas, y cuya centralidad implica poder sobre los recursos y capacidad de influir en las formulaciones de las políticas.

La participación de los ciudadanos en las políticas públicas aporta mucho a la integración nacional, pues permite a la política aparecer como fruto de la ciudadanía.

---

<sup>3</sup> Comenta Hirschman que la participación se limita cuando el ciudadano observa que obtiene poca satisfacción y beneficio de su acción, y sobre todo cuando en ciclos económicos depresivos ve mermada su capacidad de consumo y, al obtener o adquirir algo, se da cuenta de que a pesar de su esfuerzo por tenerlo ya no le es muy satisfactorio y se decepciona: “los hombres creen que desean una cosa y cuando la obtienen descubren con desaliento que no la desean tanto como creían o no la desean en absoluto, y que en realidad desean otra cosa, cuya existencia casi ni sospechaban”. Añade: aflige al individuo su afán por allegarse de felicidad en la idea del consumo, aun en los bienes perecederos como el alimento; es “la incapacidad básica, metafísica del hombre para alcanzar la felicidad y la realización en los términos más intensos posibles”, aún en estas actividades humanas de consumo que se encuentran relativamente menos sujetas a la decepción. Más adelante acota: si el individuo participa en los asuntos públicos su mismo deseo de poder hacerlo más importante hace que llegue nuevamente a esa decepción e insatisfacción; en el caso de las democracias modernas esta expresión se da con la posibilidad del voto, pero “la regla de un voto para cada hombre otorga a todos una participación mínima en la toma de decisiones públicas, pero también establece una especie de máximo o tope; por ejemplo, no permite que los ciudadanos registren las intensidades muy diferentes con las que sostienen sus respectivas convicciones y opiniones políticas” pero, a pesar de ello, asisten a votar, participan, mecánicamente, apáticamente, y si bien no es lo ideal, es una posibilidad. Y resume: “la sociedad industrial ha tendido a privar al trabajo de elementos afectivos y expresivos y a convertirlos en una relación puramente instrumental; trabajamos a fin de ganar un ingreso; el trabajo se concibe así puramente como un costo aceptado para obtener un beneficio completamente separado”. Finalmente, delinea la idea de revertir la separación tajante entre lo privado y lo público con “un mayor grado de participación en el lugar de trabajo” para aumentar la satisfacción del trabajo —volviendo el trabajo menos instrumental— e introducir un elemento de publicidad en el esfuerzo del trabajo privado (Hirschman, 1986).

Es importante señalar que la participación se presenta en el nivel, oportunidad, tiempo, espacio y escenario donde es posible que se dé, y sobre temas muy precisos. No se puede pretender que una persona con un problema determinado dé una opinión sobre una gran variedad de temas. Lo anterior en virtud de responsabilidades que el Estado no puede delegar: si se le entrega más poder al ciudadano, no es para que confunda que él va a ordenar al Estado. En política se debe considerar al ciudadano, pero nada más: la responsabilidad del Estado es recoger los problemas cotidianos de la gente y tener la habilidad de hacerlos trascender, dada la complejidad de una situación comunitaria. El rol del Estado en la construcción de ciudadanía implica la responsabilidad de potenciar la participación, convocando a la sociedad civil y procurando otorgar todos los canales institucionales necesarios.

Podemos considerar varios aspectos de su construcción:

- Soluciones de problemas materiales.
- Elementos de educación social.
- Superación de la pobreza.

En este sentido, las políticas públicas suponen una potenciación del ciudadano activo, un intento para llegar “a la administración de un gobierno efectivo” (Frederickson, 1992, p. 19). En tal sentido es la democracia, específicamente la transformada en un autogobierno sin mediaciones gracias a una ciudadanía comprometida. Confianza, seguridad y virtuosismo individual en la participación tanto vecinal, comunal y aún en temas de carácter nacional, que si son bien encauzados sirven de referencia obligada en la “toma de decisiones comunes, en el juicio político y en la acción común” (Frederickson, 1992, pp. 19-20).

Es, pues, un enfoque y una realidad derivada de una interrelación donde la acción de la administración pública se fortalece en virtud de la fuerza y fines “ennoblecidos por

una preocupación por el bien común”, y se da tiempo para contrarrestar “la complejidad de los problemas públicos, la necesidad apremiante de destreza, la necesidad de liderazgos y los problemas para motivar al público a que participe”, es decir, la idea de la civilidad para “comprender que las reglas públicas no pueden obligar a la virtud, que las reglas y las exigencias deben mantenerse en un mínimo, a fin de no dañar la libertad, y que no se puede esperar demasiado de las instituciones humanas”. Tolerancia es un segundo aspecto de la civilidad, una instancia no suprimible por el discurso moral y condición para la expresión de las ideas. “Las ideas son la moneda del mercado cívico”, y cualquier acción que interfiera con los valores no negociables del régimen debe ser detenida. Es, en fin, “responsabilidad del servidor público nutrir el desarrollo de la ciudadanía virtuosa. Tal ciudadanía respetará y venerará el servicio público atento y comprometido” (Frederickson, 1992, pp. 22-23).

## TIPOS DE PARTICIPACIÓN

Para Alicia Ziccardi, existen los siguientes tipos de participación ciudadana:

1. Participación institucionalizada: es aquella reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisivos del gobierno local.
2. Participación no institucionalizada: es aquella informal o formal no reglamentada.
3. Participación autónoma: es aquella en la cual la ciudadanía participa en algún tipo de asociación no gubernamental y, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
4. Participación clientelística: es aquella en que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.

5. Participación incluyente o equitativa: es aquella que promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertinencia o incidencia partidaria, religiosa o de clase social (Ziccardi, 1998, p. 37; Ziccardi y Saltalamacchia, 1997, pp. 46-47).

Esta pluralidad de espacios cada vez más autónomos, regulados por criterios flexibles, viene a segmentar los intereses materiales y mina los principios universales y las creencias grupales que servían de anclaje a las identidades colectivas, como sería la idea del Estado-nación, la cual proporciona a sus integrantes un sentido de pertenencia (Lechner, 1994, p. 64). Estas formas de espacios atomizados favorecen la creación de pequeños grupos o “tribus” transitorias donde los individuos comparten cuotas, intereses y emociones del grupo específico.

Debido a la atomización de las agrupaciones sociales y ciudadanas, la complejidad de atención a estos procesos sociales produce una elevada demanda social hacia las instituciones públicas para exigir una conducción política, y políticas estatales que ofrezcan solución a los problemas particulares y generales a corto y largo plazo (Lechner, 1994, p. 64).

En este complejo escenario, la teoría de la democracia, en su forma directa o representativa, demanda de los ciudadanos una participación en los sistemas de gobierno. Sin embargo, hasta nuestros días, pocas son las sociedades donde la intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos es realmente considerada. Entre los principales problemas de las instituciones públicas en una sociedad que aspira a ser regida por métodos democráticos —como sería el caso de México— destaca la imperiosa necesidad de hacer compatible la eficiencia gubernamental con la participación directa de los ciudadanos. Aunado a ello, es conveniente señalar que más administración no ofrece necesariamente la satisfacción

de las necesidades colectivas, este planteamiento trae consigo dos análisis antagónicos por una parte, se considera indispensable pugnar por una mayor injerencia de los ciudadanos afectados en la toma y seguimiento de las decisiones, y por el otro, se advierte sobre el riesgo de ingobernabilidad, posible en caso de permitir una amplia participación de los ciudadanos en los procesos públicos en esta tendencia de aproximación; tal es la tesis de Huntington, para quien una declinación de las barreras gubernamentales y gobernados conducirá a una "ola democrática", generando así una "sobrecarga" en los sistemas políticos. En este sentido, Antonio Camou afirma que no es un Estado lo que permite por sí mismo gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable, más bien gracias a la relación compleja entre ambos términos se puede hablar de gobernabilidad. Gobierno y oposición, partidos y ciudadanos deben comprometerse de manera conjunta a mantener un nivel aceptable de gobernabilidad, esto es, "un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental" (Camou, 1995, pp. 15-22).

Un claro ejemplo es el pasado reciente en México, en el cual se destaca la creación de redes o coaliciones de asociaciones civiles, como es el caso de Convergencia, creada en 1990, una agrupación de 130 organismos civiles que organizó foros para analizar y debatir una amplia diversidad de cuestiones en política, economía, en lo social y cultural, lo cual tuvo como resultado que en 1995 el Plan Nacional de Desarrollo zedillista otorgara todo un capítulo al fenómeno "de multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí" y esbozaba además la necesidad de establecer un nuevo marco regulatorio donde se reconocieran y alentaran las actividades sociales, cívicas y humanísticas de las organizaciones civiles (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, pp. 66-69).

Sin duda, el detonante de la participación ciudadana a través de estos organismos inicia con la lucha por la defensa y promoción de los derechos civiles y políticos, evolucionando hacia la gestión de proyectos sociales e influencia en los problemas públicos de todo tipo desde una perspectiva ciudadana, es decir, actuar desde la esfera de lo privado para intervenir en lo público (Moreno, 1994).

En política, las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas y, por tanto, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, por lo cual, para cada tipo de política, es posible encontrar un tipo específico de relación política entre gobierno y ciudadano visto como un actor activo (Lowi, 1994, p. 99).

Desde este punto de vista, la misma emergencia de la participación ciudadana genera dos problemas elementales:

- a. Desde el punto de vista gubernamental, ¿cómo incorporar a la mayoría de los ciudadanos, ya sea en forma individual o agrupados en una asociación civil, en sus decisiones, tomando en cuenta las diferencias y limitaciones, sin que esto le afecte al implementar su proyecto de nación, y le permita gobernar en un clima de legitimidad, estabilidad y corresponsabilidad social, evitando caer en la ingobernabilidad?
- b. Y, por parte de los ciudadanos, ¿cómo participar en los procesos públicos y ser tomados en cuenta sus intereses?

Estos cuestionamientos se fundamentan en alcanzar el ideal democrático, en el cual el individuo realiza una asociación artificial de individuos libres, a diferencia del liberalismo, donde se ve al individuo como el eje central. Para Locke esto conformaría una sociedad política con un juez común.

Para los objetos pretendidos en esta investigación se distinguen dos modelos de democracia:

- a. La democracia participativa: entendida como un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas, con la participación directa de los ciudadanos.
- b. La democracia liberal representativa: un sistema de gobierno que comprende a funcionarios electos, quienes asumen la representación de los intereses u opiniones de los ciudadanos en el marco de un Estado de derecho (Held, 1992, p. 20).

Para los teóricos de la democracia representativa, esto no implica necesariamente una participación directa y constante de los ciudadanos, pues el hecho de que la mayoría no utilice de forma plena sus recursos políticos le permite reaccionar con vigor inesperado, utilizando reservas de poder e influencia política normalmente ociosos, cuando sus intereses vitales son amenazados directamente. En cuanto a esto, Charles E. Lindblom (1991) expresa lo siguiente:

los ciudadanos no necesitan hablar o actuar para desempeñar un papel mínimo, nunca insignificante, en el juego del poder, sólo con que los gobernantes teman que en cualquier momento pueden hacerlo... no necesitan ejercer un control deliberado, o incluso darse cuenta de que lo ejercen. (p. 58)

Aunque Albert Hirschman (1997, pp. 22-23) opina que la apatía de la sociedad contribuye a la estabilidad y flexibilidad de un sistema político y provee recursos políticos para ser utilizados en la negociación en una arena política, Almond y Verba, citados por Peschard (1994, p. 22), afirman que el razonamiento del sistema político democrático requiere la mezcla de contradicciones, consideradas por ellos aparentes, es decir, por una parte, el ciudadano debe expresar su punto de vista, así las élites

políticas sabrán lo que desea y podrán responder; pero por otra, debe permitirles la toma de decisiones. En consecuencia, el ciudadano debe ser a la vez influyente e indiferente. El argumento de la democracia representativa es éste: las diferencias entre personas son filtradas de manera democrática cuando se implanta el principio de un hombre, un voto, lo cual favorece a las masas, a los excluidos o desfavorecidos o inarticulados, no a las élites. Si la existencia de cualquier sistema propicia algo más que la participación mínima, favorecerá indiscutiblemente al activo sobre el apático y a quien tiene posibilidades económicas sobre quien no las tiene. Por ello, lo ideal sería preferir las asambleas plenarias a los comités, las casillas electorales a los mítines y los representantes elegidos a los activistas autoelegidos.

No obstante, el desempeño de la democracia representativa hasta nuestros días orilla a preguntarnos: ¿los representantes son meros mandatarios, sujetos a las decisiones de sus electores?, ¿son libres depositarios de un poder más o menos amplio?, ¿la representación, es una forma de tutela o una forma de participación?, ¿se puede suponer que los representantes tienen capacidad para actuar en todo a nombre de los demás o sólo en ciertos asuntos de límites claros y explícitos?

Acorde a la teoría de la democracia representativa, en México la soberanía reside en el pueblo, ejercido por medio de los poderes de la Unión. El país se constituye en una República representativa, democrática y federal. Se declara a los partidos políticos como entidades de interés público, encargados de promover la participación de los habitantes en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con programas, principios e ideas y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sin embargo, la crítica al sistema de partidos en México es más aguda:

éstos no representan corrientes de opinión que discutan para convencer a sus adversarios de lo correcto o útil, sino a los grupos de poder económico o socio-político que calculan los costos y los beneficios de sus intereses y llevan a cabo sus compromisos y coaliciones en las arenas de poder. Lo criticable no son las negociaciones o coaliciones *per se*, sino que al realizarlas se dejen de lado los compromisos realizados con los votantes.

En nuestra democracia representativa, las decisiones importantes no se dan en la esfera pública de la discusión parlamentaria. El gobierno por discusión (*government by discussion*) es una utopía en nuestro país. Así, la agenda de gobierno se forma en secreto, mediante negociaciones elitistas de comisiones cada vez más cerradas y exclusivas, contradiciendo de esa forma el principio democrático de la apertura a la opinión pública (Gil, 1993, p. 705).

Por el rol desempeñado, los partidos políticos son importantes sólo como nombres y como categorías, no como organizaciones formales. El objetivo de buscar beneficios colectivos y luchar por políticas gubernamentales para todas las personas es olvidado (Mancur, 1998, pp. 178-179) y los partidos se convierten, en muchos casos, sólo en maquinarias políticas con estructuras organizativas masivas que no trabajan por bienes colectivos. Son entes bien estructurados detrás de beneficios particulares en lugar de favorecer los comunes de los grandes grupos, lo cual los convierte en una ilusión de la iniciativa de las decisiones políticas. Los ciudadanos entonces se encuentran excluidos de la ejecución de las políticas gubernamentales y, en caso de existir, el control es limitado e ineficiente.

En este sentido, es importante reflexionar bajo un análisis crítico y profundo sobre el rol desempeñado por los partidos políticos en la actual coyuntura, pues tal parece que de partidos de militantes han pasado a ser partidos de cargos públicos: más que ser el canal de comunicación entre los

ciudadanos y el Estado, se han convertido en un obstáculo entre ambas esferas; han vaciado la participación ciudadana en las instituciones y alejado al individuo de la cosa pública, lo cual, al mismo tiempo, ha ocasionado el desgaste de los partidos políticos, una desconfianza respecto del Estado mismo y de las instituciones públicas y un descontrol del poder político. Lo que se da en México no es un pluralismo político con opciones reales de poder, sino una partidocracia configurada, como lo señala Francisco Rubio (1979):

las organizaciones partidistas, en un proceso puramente objetivo, van perdiendo su carácter instrumental, su naturaleza de medio para la consecución de fines que les son extrínsecos y, absolutizando sus propios fines intrínsecos, anteponen a cualquier otra consideración la conveniencia de su propia organización. (p. 175)

En nuestro país se ha pasado de la participación democrática, al menos como aspiración, a la obediencia autoritaria y, en fechas recientes, se ha regresado a la participación democrática centrada en un proceso electoral democrático, pero aún la sociedad en su conjunto se caracteriza por su escasa participación en los asuntos públicos y el espacio de la dominación se presenta en la tecnificación de la política (burocratización y centralización).

La participación ciudadana, contextualizada en un proceso global de las relaciones Estado-sociedad civil, se puede abordar desde dos dimensiones:

- a. Como un medio de socialización en la toma de decisiones de las políticas (*policy*) mediante la política (*politics*), definida ésta como una lucha entre los actores sociales para alcanzar posiciones de poder en el Estado y sus instituciones públicas.
- b. Como una forma de ampliar lo público hacia esferas de la sociedad civil y, por ende, de fortalecer a ésta,

buscando expresiones de la misma en la cogestión, autogestión y cooperativización.

La participación ciudadana en la actualidad se da en dos grandes grupos de organizaciones que articulan la participación de los ciudadanos e influyen y acceden al poder de manera alternativa a los partidos políticos.

1. Las organizaciones sociales, entendidas como una agrupación de individuos pertenecientes a la esfera de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. Las hay *asistencialistas*, en las cuales los integrantes focalizan sus esfuerzos a la solución de sus necesidades elementales; este tipo de organizaciones se ubicarán en el nivel de la participación ciudadana, pues tiene fines y objetivos diversos y sus actividades diarias se rigen bajo el marco normativo existente, sin percibir fines de lucro. No se asocian con alguna agrupación con ideología específica y su forma de vincularse con una comunidad o sectores específicos de la sociedad es la acción directa. Hay también organizaciones de tipo *promocional*, orientadas a la resolución de problemas y demandas de la sociedad, vinculadas con actividades de desarrollo y promoción social. Estas organizaciones tienden a politizarse o partidizarse, su forma de operar es con la creación de redes horizontales con base en financiamiento internacional, buscan actuar como grupos de presión hacia la élite política para ampliar sus espacios de acción y cumplir con sus objetivos.
2. Las organizaciones parapolíticas, las cuales buscarán la democratización de la sociedad y el desarrollo de su organización política, ubicándose entre la participación política y la social. Su objetivo será construir la democracia y promover la participación de la sociedad civil. Este tipo de organizaciones son las más influyentes directas o explícitamente en la orientación de las

políticas públicas o en la toma de decisiones. Mediante su participación diaria, contribuyen al equilibrio de poderes (Dahl, 1991, p. 40).

La participación política durante el siglo XX se expresó a través de dos vías: a) las institucionales, mediante partidos políticos; y b) las no institucionales, manifestadas a través de guerrillas, golpes de Estado y movimientos revolucionarios. Lo delicado al surgir este tipo de participación, dicen Alford y Frieland (1991, pp. 56-57), es que su propia base ideológica extremista hace imposible abrir canales de diálogo y soluciones factibles.

Ante el surgimiento de mecanismos no institucionales de participación se vislumbra la urgente necesidad de establecer mecanismos orientados al desarrollo de la autonomía de los sujetos sociales, es decir, que tanto individuos como grupos no estén bajo el control de otros y puedan establecer sus preferencias con independencia (Dahl, 1991, p. 26). En este sentido, la participación se puede establecer en tres grandes ámbitos, de acuerdo con Nuria Cunill (1991, pp. 57-59):

1. El plano político, hace referencia a la elaboración de las opciones o las decisiones de interés público, o sea con las actividades de gobierno.
  - a. La macroparticipación, entendida como los procesos políticos determinantes del orden público invocando el interés general.
  - b. El nivel intermedio, su objeto son las políticas públicas de alcance sectorial o regional, sin comprometer la sustancia del régimen político.
  - c. La microparticipación, es la más cercana al individuo y pequeños grupos de la sociedad.
2. El plano de la gestión, vinculado con la generación de bienes y servicios públicos. La participación ciu-

dadana puede tener el carácter consultivo cuando se expresa como opinión o manifestación de conocimiento, en tanto tal no obliga al sujeto que adopta la decisión. En cuanto a su relación con las políticas públicas, puede operar en la fase de planificación, ya sea en el diagnóstico o en la formulación de alternativas o en la fase de definición, así como en la implementación de políticas existentes.

3. El plano ejecutivo, de forma directa se toma parte en la realización de una actividad o en la presentación de un servicio.

### COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación, como acto de voluntad individual, supone una decisión personal en cuanto a determinar si los "costos" de participar en una determinada actividad, tales como el tiempo dedicado a ella, el esfuerzo personal o el perjuicio al dejar de realizar otras actividades, supera el valor asignado por el individuo al beneficio material, de estatus, influencia, entre otros, que espera obtener.

Para Crozier, la participación del individuo sólo tiene sentido si se le pagara en dinero, en poder o en oportunidades futuras. Quien piense que la participación de los subordinados merece una buena inversión deberá estar dispuesto a pagar un precio acorde con las ganancias posibles

pero si se piensa que los subordinados tienen poco que ofrecer y que no es necesario hacerlos participar, salvo para complacerlos o porque es la moda, o se cree que esto elevará la moral, entonces no vale la pena intentarlo, ya que se puede tener la certeza de fracasar. (Crozier, 1970, p. 87)

La participación no es, *per se*, una ventaja sino, por el contrario, se torna fácilmente en una carga muy pesada, por ello, al proponérselo a los subordinados, éstos manifiestan solamente un entusiasmo limitado.

El principio decisivo de la participación ciudadana no está en la comunicación (simple información), ni tampoco en el diálogo referente a los grandes objetivos y los pequeños medios, sino en la negociación, generadora de compromisos sobre los elementos más prácticos de la vida cotidiana (Crozier, 1970, p. 67).

Los individuos obtienen, por el hecho de participar:

- a. Beneficios materiales: retribuciones intangibles que se pueden convertir fácilmente en dinero, puestos gubernamentales o exenciones fiscales.
- b. Beneficios solidarios: recompensas intangibles cuyo origen se remonta a la interacción social, como posición, trato preferencial y amistades.





## La gobernabilidad democrática

La **delimitación conceptual** de la gobernabilidad es necesaria: marcado por implicaciones pesimistas y a menudo conservadoras por las continuas crisis de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental, el término se presta a múltiples interpretaciones. El *Diccionario de política*, de Norberto Bobbio y Matteucci (1998), la define como la relación de gobierno, es decir, la relación de gobernantes y gobernados, por lo tanto la relación compleja entre los dos entes permite hablar de gobernabilidad. Algunos autores enfatizan ciertos elementos, los cuales la definen como una propiedad (Juan Rial, 1987), cualidad (Ángel Flisfish, 1987; Xavier Arbós y Salvador Giner, 1993) o un Estado (Comisión Trilateral: Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watahuki, 1975) de la relación del gobierno.

El pensamiento político, desde sus orígenes, se ha desarrollado alrededor de dos concepciones opuestas: la primera, ligada a la esfera ética, tiene como guía la noción de *justicia* y destaca la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en la calidad de la acción gubernamental; la segunda, ligada a la esfera de la eficacia, donde el ejercicio del poder debe tener la capacidad para alcanzar objetivos al menor cos-

to posible, por lo tanto, en este caso, la gobernabilidad es una propiedad del sistema político. Junto a estas dos acepciones, surge una tercera intermedia, guiada por el antiguo problema del orden político: la estabilidad. Un sistema político será más gobernable mientras tenga más capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

Una vez consideradas las tres acepciones, es más fácil proponer una definición más delimitada de gobernabilidad: estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición articula los tres principios (eficacia, legitimidad y estabilidad) y permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre sistema político y sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno. Por lo tanto, la eficacia gubernamental y la legitimidad social se combinan en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos, mientras la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generan un círculo vicioso que desembocará en situaciones inestables o de ingobernabilidad.

Haciendo referencia a la definición de *gobernabilidad*, se deben considerar distintos niveles o grados de respuestas gubernamentales y demandas sociales:

- **Gobernabilidad ideal:** equilibrio puntual entre respuestas y demandas, es decir, nos referimos a una sociedad sin conflicto (Camou, 1995). Se refiere a éste como un nivel extremo donde no existen ejemplos o en caso contrario, no son muchos; de este modo se le considera un caso límite o extremo.
- **Gobernabilidad normal:** equilibrio dinámico entre las demandas y respuestas, donde las diferencias son aceptadas e integradas en el marco de la relación de gobierno.

- Déficit de gobernabilidad: desequilibrio que amenaza la relación de gobierno y puede presentarse en diversas esferas (política, económica, etcétera).
- Crisis de gobernabilidad: conjunción de desequilibrios inesperados o intolerables.
- Ingovernabilidad: disolución de la relación de gobierno (según Camou, éste también es un caso límite o extremo).

Los niveles clave que requieren mayor análisis son el déficit de gobernabilidad y la crisis de gobernabilidad. Los problemas en estos niveles surgen, normalmente, en las áreas comunes de acción de los sistemas políticos: mantenimiento del orden y la ley, la capacidad del gobierno para desarrollar una gestión eficaz de la economía, la capacidad del gobierno para promover el bienestar social y el control del orden político y la estabilidad institucional. Las cuatro áreas están muy vinculadas entre sí, y nos permiten delinear un mapa de las condiciones de gobernabilidad de un país. Un déficit de gobernabilidad en una o varias áreas se convertirá en el detonante de una crisis dependiendo de circunstancias específicas.

Es necesario tomar en cuenta la relación del término *gobernabilidad* con la democracia. La democracia es una forma de gobierno y la gobernabilidad es un estado, cualidad o propiedad indicativo del grado de gobierno ejercido en una sociedad. Por lo tanto puede existir una democracia (como forma de gobierno), y no por eso va a existir un gobierno democrático.

La compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada, tanto en términos positivos como negativos. En cuanto a los primeros, siempre se destaca cómo la vigencia de las reglas democráticas aumenta las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, y en cuanto a los negativos, Bobbio (1986) critica la manera en la cual, bajo un régimen democrático, la expresión

del conflicto de las sociedades es más fácil de manifestar y cómo, de no resolverse favorablemente el conflicto, éste obstaculizaría la legitimidad del gobierno. Bobbio también critica el problema de la distribución del poder, que a veces merma los procesos de toma de decisiones de las demandas, postergándolas y a veces evitando su aplicación.

La presencia de tensiones estructurales entre fuerzas y coacciones del sistema social prevaleciente es una constante amenaza para la gobernabilidad, aun en países donde se han presentado como modelo clásico de democracia. La permanente búsqueda de soluciones externas ha llegado a subestimar la importancia de encontrar fórmulas internas para propiciar resultados de crecimiento, modernización, desarrollo social, Estado nacional, democracia, cultura y ciencias autónomas, por ello se podría deducir que los países latinoamericanos han carecido de la visión de una revolución democrática, de la formación de una sociedad civil, del principio de ciudadanía y del Estado de derecho, esto ha proyectado un Estado pendular con abundantes oleadas de movimientos de inclusión y exclusión, ascensos y desbordes, recuperaciones y regresiones.

La democracia hace su camino a través de las estructuras estatales, reflejo de los límites o posibilidades culturales de cada país. Desde principios de los 80, coincidiendo con la erosión de autoritarismos, los gobiernos democráticos debieron detener la inflación, ajustar el sistema fiscal, liberalizar los precios, disminuir el gasto social y luego aplicar las reformas de liberalización comercial, desregulación del mercado, privatizaciones, etcétera. Todo este desajuste provocó la aceleración del tiempo, lo cual propició el entrecruzamiento de espacios globales, nacionales y locales, aumentando la incertidumbre y la demanda de conducción, así como el debilitamiento del mando jerárquico y el incremento de las demandas para la consolidación de un gobierno democrático, mientras

los recursos disponibles disminuyeron y la comunicación se volvió casi nula.

La comunicación, como lo menciona Lechner (1995), es un elemento de gran importancia: es la red por medio de la cual los participantes se vinculan recíprocamente a través de acuerdos explícitos, y atan la decisión de cada actor a las decisiones de los demás, a través de señales que informan las conductas y expectativas recíprocas. Esto evita conflictos y favorece una gobernabilidad en cuanto la conducción de los actores involucrados. Esta comunicación funciona mientras existan marcos de referencia conmensurables, es decir, mientras los participantes compartan perspectivas. Cuando no se comparten las perspectivas, la comunicación se distorsiona o interrumpe, y los esfuerzos de conducción política se diluyen, volviéndose necesario replantear las expectativas y conductas para hacer nuevamente de la política un vehículo hacia el futuro del Estado.

El Estado del capitalismo globalizado del siglo XXI necesita fortalecerse, pues se ha reducido a ser una autoridad disminuida y desinstitucionalizada. Para ello se necesita un poder unificador de la nación, que la integre a partir de sus distintas segmentaciones regionales, sociales y étnicas a través de la formación de instituciones respaldadas socialmente y la imposición de una autoridad respetable para cobrar impuestos y hacerse obedecer por los grandes poderes fácticos de esta época. Con esto se considera antidemocrático al sistema moderno, porque nos encontraríamos en un problema de polarización, donde el exceso de independencia de mercado frente a un Estado débil nos conduciría al caos social de la pobreza, y el exceso de ciudadanía de actores políticos con total independencia del Estado puede conducir, de nuevo, a la lucha armada o al caos político.

La democracia es un proceso interminable: cada avance plantea problemas nuevos; ésta se origina en la creación

de una cultura que permite al sistema autogenerarse y autorreproducirse, extenderse y defenderse por medio del pacto de los diferentes actores políticos sin importar sus divergencias. En cuanto a la relación entre la democracia y la modernización, ésta radica en las claves generadas por el modelo de modernización que deja intactas las estructuras atrasadas, lo cual puede llevar a fuertes fracturas en la sociedad nacional, e imposibilita el funcionamiento de un sistema democrático. La relación del Estado con la sociedad civil delinearé la estructura del Estado, manteniendo éste un papel protagónico, al tiempo que la sociedad civil recuperará la libertad y la creatividad. La democratización permite un consenso interno y una movilización interna de fuerzas, las cuales podrían incorporar en mejores condiciones a la economía global.

Para hacer un análisis de la cuestión democrática, se deben tener en cuenta las transformaciones a nivel mundial: globalización/segmentación social, desplazamiento del Estado por el mercado como motor de desarrollo social, y la maduración de una cultura posmoderna.

El sentido de la democracia es la forma de autodeterminación colectiva que construye deliberadamente el orden social. Sin embargo, la gobernabilidad democrática, según Lechner, son las capacidades de conducción política, es decir, la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales. Un rasgo crucial son los códigos de interpretación del sistema político, inadecuados al nuevo contexto y esta falta de perspectiva es uno de los errores más grandes de los gobernantes.

Después de la polarización ideológica de los años 60 y 70, se asumió la complejidad social. Las ideologías nos servirían como códigos interpretativos de la complejidad de la realidad social, y el declive de éstas hizo más confusa la explicación de la complejidad social asumida. Tras este

fenómeno se hacen ininteligibles los procesos sociales; los esquemas familiares (con sus distinciones entre política y economía, Estado/sociedad civil, público y privado) pierden sus delimitaciones y por ende su valor informativo. Su reconstrucción definitivamente implica restablecer las dimensiones de la política.

Debido a estas transformaciones, la economía, la política y la cultura se mezclan, diluyendo sus delimitaciones de orden nacional e integrando uno supranacional. En cuanto a la relación de los campos (economía, derecho, arte, religión y ciencia), la política presenta dificultades evidentes para ofrecer un ordenamiento capaz de expresar y relacionar diferencias. La reestructuración afecta la articulación de los espacios: como la sociedad posmoderna implica una separación de los campos, la cohesión del orden social ya no está a cargo de la política, porque esos campos han adquirido tal grado de autonomía que ya no se puede tomar al ámbito político como vértice jerárquico de un orden piramidal.

El problema de la gobernabilidad se torna aún más apremiante, pues afecta tanto la situación interna como el posicionamiento externo del país. La transnacionalización acorta las distancias: existe una mayor interacción y también mayores ataduras que restringen el campo de acción política y generan continuidad. Sin embargo, esta transnacionalización conduce a procesos de segmentación, incrementando las distancias en el interior de cada sociedad. Tal indeterminación hace difícil delimitar la esfera política de la no política, esto conlleva a un conflicto e inseguridad del valor de la política como conductora del Estado. La relación del pasado, presente y futuro, mediante la cual estructuramos el acontecer como un proceso histórico, se debilita por la descomposición de la temporalidad y la presencia de un presente omnipresente: la memoria histórica se volatiliza y el futuro mismo se desvanece. Cuando la nación del futuro se vuelve insignificante,

la política pierde la tensión entre duración e innovación, en lugar de formular y decidir las metas sociales, la actividad política corre tras los hechos y apenas logra reaccionar frente a los desafíos externos.

Cuando por fin se logra un nivel mínimo de democracia, surge la preocupación de las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos, es decir, la preocupación de la gobernabilidad. Los problemas de gobernabilidad democrática surgen cuando el Estado deja de ser la instancia máxima de coordinación social, desbordando la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes y con la erosión de los códigos interpretativos en los cuales se apoya la comunicación política.

Los desafíos de la gobernabilidad no provienen ya de la existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia. Para hablar de una adecuada gobernabilidad democrática es preciso entender que los partidos políticos, la división de poderes y las elecciones transparentes (democracia representativa) constituyen una porción del problema, pero no bastan para garantizar su solución, por lo tanto, una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas del gobierno en un marco de acuerdos básicos.

En los últimos años, ciertos países de Latinoamérica han encontrado la forma de derrocar a sus mandatarios cuando no satisfacen sus aspiraciones, deslegitimando a los gobiernos y cuestionando la consolidación democrática y la gobernabilidad. Debido a las distintas crisis desarrolladas a través del tiempo, muchos teóricos han analizado las distintas formas de gobierno existentes para su posible aplicación y, por extraño que parezca, han concluido

que el presidencialismo es la mejor forma de gobierno aplicable. El problema, en todo caso, es el tipo de presidencialismo predominante: caracterizado por la elección popular del presidente, hegemonía del Ejecutivo en el mecanismo de toma de decisiones y omnipresencia, real o simbólica, del liderazgo presidencial en la vida política y social del país. Este tipo de democracia conduce al país a un desequilibrio, pues el Ejecutivo domina sobre el Congreso y éste no funge con las facultades normativas atribuidas con los cargos.

Los tiempos actuales están marcados por la convergencia y simultaneidad de numerosos fenómenos, pero así era también en el siglo XIX. Después de este análisis podemos concluir que antes de preocuparnos por la gobernabilidad, debemos asegurar la consolidación del Estado-nación moderno y de la democracia. Los conflictos presentados a lo largo del tiempo en América Latina han demostrado cómo estas consolidaciones no fueron exitosas: al tomarse como modelo el sistema democrático europeo, sin enraizarlo en las identidades nacionales, se crearon conceptos universales ajenos tal vez a nuestra realidad, debido a la falta de códigos interpretativos mediante los cuales podamos estructurar y ordenar la nueva realidad social.

En este sentido, para reflexionar en torno a la gobernabilidad democrática en México, es pertinente precisar tres aspectos: a) la definición de gobernabilidad y, en lo particular, de gobernabilidad democrática; b) los actores responsables de la gobernabilidad democrática, y c) los retos de la gobernabilidad en el nuevo régimen democrático.

El concepto de gobernabilidad democrática no comprende solamente el sentido de las decisiones del presidente de la República. Es un concepto que conlleva diversos elementos, como la participación de los actores sociales en el diseño de las políticas públicas, el diagnóstico de

los conflictos y su procesamiento en las instituciones por medio del diálogo, el consenso y la aplicación de la ley.

La gobernabilidad democrática implica diversos aspectos. Un primer elemento se plantea en cuanto a la legitimidad del gobierno y su eficiencia, en donde se trata de evolucionar hacia formas de cultura participativa y de fomentar la pluralidad para elaborar políticas de Estado, por encima de los intereses partidarios o sectoriales. Un segundo aspecto está relacionado con la identificación de las demandas sociales y su solución por parte del gobierno. Aquí se hace necesaria una distribución adecuada de las responsabilidades entre la sociedad y el Estado. Debe existir capacidad gubernamental para diagnosticar y procesar los conflictos, problemas o demandas dentro de las instituciones, y los actores políticos demandantes deben asumir sus responsabilidades e involucrarse en el proceso de la solución. Un tercer punto de la gobernabilidad democrática implica la creación de mecanismos para alcanzar acuerdos y, a su vez, establecer un nuevo pacto social consensuado. La cuarta característica es la estrecha vinculación entre la gobernabilidad democrática y el desarrollo. Aquí destacan los temas de combate a la pobreza, la revalorización de la planeación participativa y el reconocimiento de los cambios generados por la globalización en los ámbitos local y nacional.

Producto de un largo régimen autoritario, existe la idea de ver la gobernabilidad como responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo. En un nuevo régimen de transición democrática, la gobernabilidad se relaciona con la participación de todo el gobierno, incluyendo significativamente a los poderes Legislativo y Judicial y a los gobiernos estatales y municipales.

El desarrollo de la gobernabilidad también está en función de las estrategias y tácticas que definan y tomen los partidos políticos, así como la sociedad civil. Ni los

diversos órdenes de gobierno, ninguno de los diversos poderes en los cuales está organizada la República, ni la sociedad por sí solos, lograrán convertir la alternancia política en el cambio político y social con gobernabilidad democrática. Debe haber voluntad para lograr acuerdos, partiendo del reconocimiento del interés superior de la nación por encima de cualquier interés parcial.

Los retos para la gobernabilidad democrática son principalmente:

1. Fomentar la confianza social y política en las instituciones de gobierno, acercándolas más a la sociedad.
2. Reorganizar el sistema de partidos políticos, mejorando las condiciones de la competencia electoral.
3. Impulsar y garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas.
4. Redefinir la inserción mexicana al contexto de la globalización económica, política y cultural.
5. Modificar sustancialmente las condiciones de pobreza e indigencia de millones de mexicanos, impulsando la educación.
6. Crear las condiciones para resolver la pesada herencia de conflictividades como el desempleo, la inseguridad pública, la delincuencia organizada, la corrupción.
7. Definir y aprobar una serie de reformas identificadas como “estratégicas” para garantizar el desarrollo, la estabilidad y la seguridad de la nación.

## GOBERNABILIDAD ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

La supremacía de lo público se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual y en la necesaria subordinación, hasta la eventual supresión, del segundo al primero; además, en la irreductibilidad del bien común en la suma de los bienes individuales y, por tanto, en la crítica de una de las tesis más comunes del utilitarismo

elemental, la primacía de lo público (de acuerdo con las diversas maneras en que se entiende el ente colectivo: la nación, la clase, la comunidad del pueblo) a favor del cual el individuo debe renunciar a su autonomía. Así, el individuo o la sociedad es el parámetro del resultado benéfico del Estado, es decir, si el Estado es un ente público, conformado de gente individual y colectiva, debe procurar su propio sostenimiento, fortaleciendo la salud de estos entes particulares y al mismo tiempo la del Estado.

En un proceso de aprendizaje acerca de la vida de un Estado moderno, resulta útil conocer el procedimiento de subordinación de los intereses privados al de la colectividad representada por el Estado, que invade y engloba progresivamente la sociedad civil, y a su vez aprender a conocer cómo se representa la reivindicación de los intereses privados mediante la formación de los grandes grupos organizados que utilizan los aparatos públicos para alcanzar sus objetivos (Lechner, 1995, p. 32).

En dicho proceso, dice René Villarreal, se busca encontrar los desequilibrios y fallas del Estado a efecto de propiciar en los gobiernos la búsqueda de los correctivos necesarios en conjunción con la sociedad, a fin de conseguir la gobernabilidad, es decir, el equilibrio entre la vida pública y la privada, en el cual cada ámbito aporta uno al otro. Esto quiere decir, derivado de los fundamentos de la razón de Estado, que se obtienen las bases para mejorar sustancialmente la gobernabilidad de la sociedad vinculada a los beneficios no sólo de carácter político, sino a los referidos al bienestar social. "Si los ciudadanos mejoran sustancialmente sus condiciones de vida, significa que la gobernabilidad se constata con la vigencia de instituciones que tienen capacidad para adaptarse a contextos turbulentos" (Uvalle, 1994, p. 39).

En suma, cuando se habla de libertad, hay una regla de oro: la libertad sólo puede existir en el marco de la con-

sideración de la libertad de todos. La libertad solamente puede florecer si se basa en ese fundamento público. El individuo debe reconocer a la entidad mayor antes que a sí mismo. La libertad es norma y si no es así sólo les acarreará destrucción, caos y confusión. Hoy prevalece en nuestra sociedad un concepto muy equivocado de la libertad. Vivir en un país libre no significa que la gente pueda hacer lo que le plazca, o pueda seguir libremente sus impulsos. Sin embargo, muchas personas tienen esta actitud.

La persona separada de la familia, de la sociedad, de la nación y del mundo, establecida en un dominio privado y aislado, en realidad lo ha perdido todo: no importa cuánto se esfuerce, no podrá relacionar los resultados con nadie más. Si una persona se mantiene en el lugar que le corresponde socialmente, todo su trabajo y todos sus logros se extienden y se relacionan con los niveles más amplios. Esa persona simultáneamente posee todo lo valioso dentro de la sociedad porque está relacionado con el todo. Ésa es la aspiración ofrecida por la vida pública a la privada, y es básicamente la calidad de vida que los privados proponen a la pública en su búsqueda por ser mejores; con ello aseguran un futuro con mejores perspectivas, vida, materia y espíritu, encuadrado dentro de un Estado que, a pesar de sus detractores, permanecerá por un largo tiempo entre nosotros.

En tal sentido, las políticas públicas se delinearán como un abrevadero al cual acudimos como solución a los problemas de gobernabilidad o, más bien dicho, ingobernabilidad,<sup>4</sup> pues en muchos países —sobre todo aquéllos en vías de desarrollo— se presenta como la característica más preocupante.

---

<sup>4</sup> Al respecto Dror (1996, pp. 38-40) nos dice que el eslabón crítico es cómo capacitar a los gobiernos nacionales. Para él la ingobernabilidad es con frecuencia un término incorrecto, ya que no es atribuible a la sociedad o su conducción sino al "fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones". Y peligroso porque le da al gobierno una coartada para sus torpezas, y echarle la culpa a la sociedad de ellas. Lo anterior sugiere la implementación de estructuras (educativas, de capacitación, selección, etcétera) que provean los elementos adecuados al gobierno.

La gobernabilidad es importante porque tiene relación con:

- la capacidad de desarrollo de una sociedad,
- la capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos,
- la calidad de vida de los ciudadanos, y
- la capacidad de supervivencia de un Estado-Nación como tal.

En éste, se puede definir a las políticas públicas como el sistema en donde “lo público es un sistema de vida y crecimiento de toda sociedad liberal es la buena disposición de todos los grupos a transigir en los fines privados en pro del interés público” (Bell, 1987). Lo público es una forma de vida donde los individualismos o individuos tienen igualdad de derechos y obligaciones, es el espacio donde hay necesidades, carencias, expectativas y fórmulas de cooperación. Exige superar lo particular para que los individualismos no impidan la relación sana y necesaria entre los ciudadanos y el gobierno. El gobierno se caracteriza porque su misión es de naturaleza pública, es decir, común a individuos, familias y organizaciones presentes a lo largo y ancho de la vida pública.

La construcción de una gobernabilidad democrática implica desarticular la visión estadocéntrica.<sup>5</sup> Requiere de delicados equilibrios entre diversas alternativas, ninguna

---

<sup>5</sup> Esta visión estadocéntrica se refiere a la actividad y poder del Estado, el cual se pone en crisis al ser cuestionado como el realizador de todo. La reformulación del Estado, como efecto del agotamiento del modelo intervencionista o Estado de bienestar, es una manera de romper con la política de gasto basada en el endeudamiento y en el déficit fiscal. Al respecto, dice Jean-Claude Thoenig: “el postulado estadocentralista refleja con claridad los cánones de una postura de investigación rigurosa y centrada en la cuestión de la eficacia pública. Y habrá de difundirse gracias al éxito que logra el instrumental analítico entre las comunidades científicas”. Jones, Lowi, Wildavski, Hood y otros ven cómo su herramienta es retomada por investigadores cuyo proyecto científico, público de referencia y problema social —cuando no el terreno empírico— frecuentemente ya no tiene mucho que ver con los de sus inventores. Así se corre el riesgo de que se instale una desviación muy conocida: la dictadura de los instrumentos induce de manera sorda y pernicioso una visión selectiva de los fenómenos empíricos y de su explicación. El Estado es colocado necesariamente en el centro, como variable independiente o, al menos, como eje de las decisiones colectivas. Thoenig anota: “hoy en día... los tiempos ya no están para la arrogancia hegemónica del Estado benefactor y el centralis-

de las cuales puede ser ignorada. Al respecto, algunas cuestiones son planteadas en el debate sobre la gobernabilidad democrática:

- La democracia implica mayoría y minorías o múltiples minorías (Chaskin y Garg, 1997). Para que los órganos de participación ciudadana puedan adoptar legítimamente decisiones vinculantes en relación con la acción de gobierno, se requiere garantizar su representatividad.
- Definir de modo inequívoco, responsabilizando a la autoridad local de su aplicación, procedimientos para garantizar la conformación y funcionamiento autónomos de tales órganos y la representatividad democrática de quienes resultan investidos como “representantes” ciudadanos.
- El ámbito natural de la democracia participativa es el abarcado por la consulta, la opinión, la supervisión y la cogestión, siendo mucho más controvertible la inclusión, salvo en cuestiones de importancia excepcional, de mecanismos vinculantes para la definición y sanción de los planes y políticas públicas; los ciudadanos eligen a sus autoridades por medio de procedimientos electorales y, a través del mecanismo de mayoría y minorías, legitiman la capacidad de sus representantes para adoptar decisiones vinculantes.
- Las formas institucionalizadas de participación ciudadana en los asuntos públicos locales no debe implicar que las organizaciones de base, civiles y también las

---

mo de las autoridades públicas es fuertemente criticado. Los estudiosos subrayan la complejidad, fragmentación e incertidumbre que se instala entre ellas: los problemas colectivos y su tratamiento público son producidos... en co-construcción... vinculando al poder público con grupos de terceros y con instituciones privadas... El Estado parece estar en crisis de dirección y legitimidad, sino en disolución. Al Estado liberal y al Estado social, dicen, sucederá una nueva forma de gobierno cuyos rasgos, en fase de su surgimiento embrionario, aún son borrosos” (Thoenig, 1997, pp. 24-25 y 29).

corporativas, surgidas al margen de los mecanismos de representación formalizados, carezcan de legitimidad y no se les deba reconocer un papel legítimo en relación con los asuntos de interés público.

- El problema, desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, no consiste en eliminar o desconocer las organizaciones corporativas, sino en despojar a sus dirigentes de sus capacidades cuasi-gubernamentales y de generar mecanismos que induzcan la representatividad democrática de sus dirigentes.
- Existen derechos ejercidos sólo colectivamente, por eso se inventaron los sindicatos y el derecho de huelga como derecho colectivo. Ciudadanizar la política implica, por supuesto, que la autoridad local debe ser responsable de garantizar y proteger los derechos individuales. Ningún intento de ciudadanización debería ignorar la fortaleza de la sociedad, la cual depende de su capacidad de expresión y acción colectivas. Por consiguiente, ciertos derechos para garantizar el ejercicio de esta capacidad deben ser establecidos de modo positivo en la legislación relacionada; esto podría denominarse el estatuto de la ciudadanía (Duhau, 1997).

Manjone indica la necesidad de un lenguaje común para el buen funcionamiento de las labores intergubernamentales cotidianas. Sin embargo, quizá sea aún más importante la justificación pública de las acciones del gobierno y las organizaciones burocráticas, especialmente cuando éstas requieren del apoyo de los ciudadanos. A fin de cuentas, si se desea lograr la actuación del público en el sentido requerido por las políticas para funcionar de manera más o menos adecuada, sabemos que la confianza en su utilidad y necesidad es fundamental; este convencimiento sólo puede conseguirse después de explicar la lógica y razón de ser de las decisiones tomadas (Manjone, 1997).

Así, al resaltar la importancia de la comunicación clara y comprensible entre el gobierno y los ciudadanos, Manjone introduce elementos del proceso político-administrativo olvidados fácil y frecuentemente: por un lado, destaca la importancia del diálogo continuo entre gobierno y ciudadanos como uno de los valores democráticos principales, las consecuencias deslegitimadoras acarreadas por las acciones gubernamentales y lo público de las políticas y de su administración (Manjone, 1997). En este sentido, la gobernabilidad democrática no se refiere, pues, tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las capacidades de una determinada sociedad democrática para enfrentar los retos y oportunidades específicos planteados. Una estrategia de gobernabilidad democrática es, pues, una estrategia de contracción de capacidades. Tales capacidades dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente, de las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales presentes y, finalmente, de la cantidad y calidad del liderazgo transformacional disponible (Prats, 2002, p. 2).

Sucede, en efecto, que a igual sistema institucional puede haber mayor o menor nivel de gobernabilidad. En tales casos la causa de la diferencia habrá de buscarse en la distinta capacidad de los actores de gobernación. Éstos se hayan limitados por el orden institucional, pero no plenamente determinados por él, poseen siempre un margen de autonomía en el cual pueden y deben ejercer su competencia profesional y responsabilidad moral.





## Institucionalidad democrática para la gobernabilidad

El fortalecimiento de la *democracia moderna*, en las distintas esferas que la sustentan —económica, política, social, cultural, privada y pública— es condición básica para su aceptación como un sistema de reglas consensuadas para garantizar la certidumbre en la vida social y la vida estatal. La eficacia de las instituciones se corrobora cuando las reglas democráticas de la convivencia son aceptadas como punto meridiano de los consensos, lo cual demuestra la adhesión pacífica de los ciudadanos y las organizaciones con el orden establecido. Junto a ello, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática tiene como eje primordial la formulación y aplicación de las políticas de desarrollo entendidas como instrumentos de gobierno en la conducción efectiva, flexible y adaptativa de la vida en común.

El desarrollo de la sociedad contemporánea tiene como base de impulso la acción organizada de los actores que expresan interés fehaciente en llevar a cabo la construcción institucional de la democracia. Ésta es producto de largos periodos de lucha, acuerdos y reglas condensadas en el objetivo de vivir y convivir de conformidad con re-

glas institucionales, que favorecen un ambiente de certidumbre y confianza para desarrollar los elementos constitutivos de la vida organizada.

Los fines de la gobernabilidad democrática se vinculan con la seguridad del Estado, el desarrollo de la sociedad y la calidad de los procesos institucionales encargados de traducir en bienes, servicios y políticas las demandas competitivas de la vida asociada. La gobernabilidad alude a las capacidades que deben tener y acrecentar las instituciones responsables de la dirección y coordinación de la sociedad, procurando estabilidad, eficacia y consistencia.

La gobernabilidad también se refiere a cómo se conduce la sociedad, teniendo como punto de observación la capacidad institucional, cardinal para evaluar los impactos positivos o negativos de la acción pública en la democracia moderna. Las políticas de desarrollo son el centro de la capacidad de gobernar, porque integran las decisiones, los cursos y las acciones vinculados con el cuerpo productivo de la sociedad y con las distintas esferas cuya misión es producir los elementos constitutivos de la vida asociada. Dichas políticas son producto de la definición colectiva en la cual intervienen actores, fuerzas y grupos interesados para no hacer de la conducción de la sociedad un ejercicio unilateral del propio gobierno, sino el resultado de compromisos asumidos en la agenda principal de los problemas públicos. Las políticas de desarrollo son la acción misma de los gobiernos y, en esa medida, los valores y objetos de la gobernabilidad democrática deben ubicarse en la óptica del desempeño institucional, concerniente de manera significativa a las autoridades públicas.

Las políticas de desarrollo se pueden definir como un conjunto de valores, decisiones, objetivos, intereses y cursos de acción con el objetivo de incidir de manera positiva en la sociedad, para transformar cualitativamente las condiciones de vida, asegurando la eficacia de las instituciones

como la constante más importante a considerar de acuerdo con la gobernabilidad democrática.

En consecuencia, las políticas de desarrollo no deben valorarse al margen de la gobernabilidad democrática, ni tampoco han de estar distantes de los proyectos de la vida en la sociedad; menos aún, de las capacidades de los gobiernos para asegurar la dirección pública. Cuando las políticas de ajuste y retracción económica tienen aplicación prolongada se inhibe la capacidad productiva de la sociedad y aumentan los índices de desigualdad entre las personas, los grupos, los sectores y las organizaciones civiles. Se quebranta así el activo político de la gobernabilidad democrática: la legitimidad por resultados, la cual se finca en la reducción de la desigualdad social y el mejoramiento, en este caso, de la calidad de vida (Uvalle, 2005, p. 48).

Los retos políticos de la gobernabilidad consisten en diseñar, implementar y evaluar las políticas de desarrollo para hacer compatible, desde el ángulo de las instituciones, la escasez de los recursos con los imperativos de la calidad de vida. Así, el desempeño de las instituciones es la clave para fortalecer o debilitar la gobernabilidad democrática. Al gobernarse con las políticas públicas, las condiciones institucionales de un país son el fruto de arreglos conseguidos para impulsar los fundamentos que facilitan u obstacultan la convivencia democrática.

En consecuencia, las políticas de desarrollo deben entenderse como las políticas públicas cuyo propósito es acelerar el cumplimiento de los proyectos de vida, considerando la calidad de las instituciones, en tanto son piezas determinantes del quehacer colectivo. En la actualidad, la categoría política de desarrollo puede corroborarse en términos institucionales porque es viable traducirlas en decisiones, programas y proyectos vertidos a la sociedad con base en los tiempos políticos que la definen.

En este sentido, los productos del gobierno se consideraban resultado del poder, la influencia o la capacidad de organización de individuos, grupos o clases en competencia, sin que las características peculiares de las instituciones que procesaban estas políticas tuvieran mucha importancia (Pineda, 1999, p. 65).

La vida de las instituciones se caracteriza por enfrentar situaciones previsibles y contingentes que exigen capacidades de gobierno para atender y solucionar con eficacia los problemas presentados. Por tal motivo, los estados se han de valorar como un sistema de capacidades institucionales con responsabilidades como la organización, coordinación y seguridad de la sociedad, lo cual implica el cumplimiento de tareas y responsabilidades vinculadas con la conducción de la sociedad, la prosperidad de la vida individual y colectiva y la eficiencia de la economía (Uvalle, 2005, p. 99).

Para la sociedad contemporánea, la democracia debe sustentarse en un conjunto de reglas cumplidas por los actores que han intervenido en su elaboración e institucionalidad. Las reglas aprobadas y reconocidas, de manera pública con apego a los valores políticos formalizados en los consensos amplios, plurales y libres, dan pauta para inferir la institucionalidad democrática como un producto final elaborado por los sistemas políticos, vigente a partir de un orden público construido de manera deliberada y argumentada por los principales actores de la vida colectiva.

La institucionalidad democrática es más un asunto de gobierno, no del Estado en sí mismo, porque se refiere a cómo las autoridades son capaces de coordinar y llegar a compromisos asumidos por las fuerzas productivas de la sociedad de manera continua, en tanto que el Estado da la estructura mayor y principal de la sociedad, y en ese sentido se asume como la organización política que refrenda el principio de supremacía, autonomía y autode-

terminación que lo significan como un poder de instituciones aceptadas y legítimas.

En este caso, la institucionalidad democrática es inversión de poder construido desde las esferas del gobierno y tiene como referente efectivo la vigencia de un orden político y jurídico favorecedor de las tareas de arbitraje, conciliación y solución de conflictos con base en la vigencia del pluralismo democrático. De igual manera, la inversión de poder significa el cumplimiento eficaz de las tareas relacionadas con el orden, la justicia y la solución pacífica de las controversias para garantizar el desarrollo de la sociedad en condiciones de mayor productividad y calidad de vida. No menos importantes son las tareas relacionadas con la inversión productiva, el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo social, la equidad grupal, la multiplicación de la tasa de ganancia y el aumento constante de la calidad de vida.

La efectividad de las políticas públicas en la promoción de la institucionalidad democrática es una faceta que debe cumplirse hasta configurar un ambiente de confianza para alentar el desarrollo de las actividades producidas con el concurso de las instituciones responsables de la gobernanación y administración de la sociedad. En consecuencia, la producción y reproducción de la institucionalidad democrática es un proceso que exige continuidad y eficacia para lograr el avance de la sociedad y el gobierno en el cumplimiento de las agendas formales, definidas a través de la interacción de los actores. La construcción de la institucionalidad implica la coordinación de los actores políticos y la voluntad explícita de conseguir acuerdos para facilitar la definición y aplicación de las políticas públicas en los ámbitos diferenciados del quehacer social y económico. Más aún, la institucionalidad democrática tiene como base de reconocimiento las posturas dialógicas, importantes para llevar a cabo el abordaje y solución de los problemas públicos.

Los espacios construidos para darle pertinencia y efectividad funcional son el resultado de procesos convergentes en la obtención de compromisos que denotan las principales áreas de influencia de la sociedad activa, así como las estrategias adoptadas para tomar decisiones y movilizar recursos con impacto público (Uvalle, 2005, p. 74).

Sin la consolidación de la institucionalidad democrática no es posible dar al Estado y a la sociedad condiciones óptimas de vida, ni tampoco acreditar de manera sistemática las prácticas de gobierno con la utilización efectiva de las políticas públicas. La tarea de gobernar es fundamental para armonizar la convivencia de los opuestos y para hacer de las políticas públicas el resultado de la aceptación y el reconocimiento que debe tener para acreditarse como herramientas de gobierno.

La intervención de la autoridad en el espectro de las relaciones de poder es determinante para asegurar la estabilidad de la sociedad y el rendimiento efectivo de las instituciones. La implementación de las políticas, la movilización de los recursos escasos, la coordinación de los factores productivos, la administración de las relaciones interiores y exteriores, la regulación de los conflictos, la integración de la agenda de prioridades estratégicas, la conducción de la política fiscal, monetaria y crediticia, así como el cumplimiento amplio y complejo del gobierno, dan cuenta de una variedad de procesos relacionados con objetivos y metas con alcances multifacéticos, para lo cual es necesario garantizar procesos abiertos y democráticos en ejercicio del poder, y de ese modo favorecer la vigencia de la institucionalidad democrática.

En la medida que el gobierno democrático permite un porcentaje cada vez mayor de acceso popular al proceso de toma de decisiones políticas, elimina la capacidad caprichosa del gobernante autoritario para confiscar el bienestar. Además, la democracia desarrolla una judica-

tura independiente capaz de ejercer la coacción como tercero. Todo ello tiene como resultado un movimiento hacia una mayor eficiencia política.

En esta misma lógica, se puede plantear una correspondencia entre el desarrollo de los marcos institucionales de mercado en la economía y el surgimiento de los arreglos democráticos. Aun cuando no todas las sociedades del capitalismo avanzado son democráticas, sólo en sociedades con mercados complejos y extensos se han generado formas democráticas estables, y los países con los grados mundiales más altos de desarrollo económico tienen regímenes democráticos. Es posible, por tanto, establecer un paralelismo entre el proceso de búsqueda de la eficiencia económica y el desarrollo de equilibrios cada vez más estables en las instituciones políticas. Las democracias resultan entramados políticos relativamente eficientes porque garantizan la estabilidad con niveles muy bajos de utilización de la violencia, lo cual les permite constituir un entorno apropiado para el desempeño de las economías avanzadas de mercado.

Sin embargo, alcanzar equilibrios de estas características implica un largo y escabroso camino sin una dirección única. La llamada transición democrática sólo puede entenderse como un largo proceso histórico, tal como lo ha planteado Dankwart Rustow: implica un intrincado desarrollo de los entramados políticos para ajustar sus rutinas hasta alcanzar el denominado comportamiento democrático, pues la democracia no es un pacto social al cual se llega por consenso, sino un desarrollo institucional relativamente eficaz para gestionar políticamente los conflictos derivados de la diversidad social, pues está constituida por cuerpos de reglas del juego consideradas equitativas por la mayoría de los entes políticos; esa circunstancia conduce a su acatamiento de manera autónoma por periodos prolongados. Los arreglos democráticos surgen porque las sociedades son heterogéneas y

eso genera conflictos constantes que, de no resolverse a través del entramado institucional, se solucionarían por medio de la violencia.

Dos son las cuestiones claves que debe abarcar cualquier proceso de diseño institucional para conseguir un equilibrio de carácter democrático, independientemente de las características del entramado precedente. El primer problema se refiere al tipo de instituciones con la capacidad para generar acuerdos —es decir, la sumisión de las fuerzas políticas relevantes— y de qué manera se va a garantizar la neutralidad de las estructuras de coerción que constituyen la parte propiamente estatal de la organización social; sobre esto dice Przeworski (citado en Romero, 1993):

Si el comportamiento sancionador del Estado no está, a su vez, sujeto a las sanciones de la sociedad, entonces el Estado es autónomo; el costo del orden para la sociedad es el Leviatán. Pero el Leviatán —un acuerdo cooperativo sancionado externamente— no es democracia. El costo de la paz es un Estado independiente de los ciudadanos. En cambio, si el Estado es en sí mismo un (aunque imperfecto) agente de coaliciones diseñado para asegurar la sumisión —un pacto de dominación— entonces la democracia es un equilibrio, no un contrato social.

La clave de este equilibrio está en alcanzar un diseño institucional en el cual el Estado no se constituya en un tercer partido con intereses propios, sino en un agente de coaliciones entre las fuerzas políticas. El peligro de la autonomía del Estado existe como una posibilidad constante, pues de cualquier manera éste es una agencia especializada en forzar la sumisión a las reglas; de ahí la importancia fundamental que adquiere para la democracia un entramado institucional para contratar la autonomía del Estado, de tal manera el vigilante será vigilado por todas las fuerzas

relevantes, mientras éstas son capaces de reproducir las rutinas institucionales de manera autónoma.

El segundo problema consiste en encontrar qué tipo de instituciones puede ofrecer a las fuerzas políticas relevantes una perspectiva de avanzar en sus intereses, lo suficientemente atractiva como para lograr la aceptación de sus derrotas inmediatas, es decir, un entramado institucional que les brinde a todos los actores una visión de futuro. Los resultados de la democracia son aparentemente inciertos, no obstante, las reglas custodiadas de manera descentralizada por el conjunto de actores relevantes le ponen fronteras a la incertidumbre.

Estos dos asuntos son significativos, ya que el diseño de las instituciones políticas tiene consecuencias distributivas, beneficiando a unos actores frente a otros, y ofrece oportunidades diferentes a cada grupo en particular; así, las condiciones de consolidación de un entramado institucional dependen de características económicas y políticas singulares. En los equilibrios desiguales, las organizaciones afectadas por arreglos inequitativos pueden actuar con costos de transacción muy altos debido a deficiencias en la información sobre el entorno o a la debilidad de sus recursos para modificar las reglas que afectan sus intereses. Las democracias, en cambio, para garantizar el acatamiento autónomo de las reglas por parte de las organizaciones, requieren de la generación de instituciones consideradas equitativas por los actores más importantes y de una descentralización generalizada de la coerción, de tal manera, los constreñimientos serán acatados autónomamente y la utilización de la violencia se reducirá a expresiones mínimas. No sólo se trata de generar instituciones para garantizar la independencia de la judicatura, por ejemplo, o la equidad de las normas electorales, sino también se hace necesaria la creación de una burocracia no patrimonial, neutra políticamente tanto en sus métodos de selección de personal como en su actuación.

## LAS DIFICULTADES DE UN NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

El marco existente resulta ya demasiado estrecho para los actores relevantes y la estabilidad parece por momentos precaria. Los cambios se han iniciado y son ya difícilmente reversibles; el antiguo orden de cosas, con un partido capaz de incluir a la mayoría de la diversidad política y una institución presidencial clave para el equilibrio del conjunto del entramado, es ya irrecuperable. Es necesario, por tanto, imponerle un alto grado de intencionalidad al proceso, aun cuando los resultados no sean del todo controlables, para generar un moderno equilibrio y asegurar una nueva etapa de estabilidad prolongada, pero en condiciones favorables para la eficiencia económica, esto implica no sólo generar instituciones para la distribución del poder, sino también eliminar, aunque sea gradualmente, la corrupción y la arbitrariedad de nuestro arreglo social.

Replanteo sobre lo hasta aquí expuesto mi hipótesis de partida: un entramado institucional democrático, es decir, un arreglo institucional con puntos de equilibrio descentralizados, es la vía más eficaz para reducir los costos de transacción de los actores políticos en las condiciones actuales de México y constituiría el mejor entorno político para el desempeño de las instituciones económicas. Ciertamente, los ajustes entre nuevas reglas y las rutinas subsistentes se darán gradualmente en el tiempo, pero me parece evidente que todos los actores involucrados en el cambio deben orientar su mirada hacia el diseño de instituciones para regular de nuevo el intercambio político.

Es comprensible que la modificación de las reglas electorales haya ocupado la atención central de los actores en la primera etapa de cambio, pero el esquemático recorrido por el mapa institucional posrevolucionario, indicado arriba, muestra cómo no sólo no basta modificar las normas electorales para un nuevo desempeño político, sino que es necesaria la reforma de otra serie de cuerpos institucio-

nales. Un diseño institucional para alcanzar la estabilidad debe tomar en cuenta las principales características del entramado previo, para intentar modificarlas de una manera relativamente ordenada y construir nuevos cuerpos de rutinas con nuevas formas de intercambio complejo entre los actores.

A continuación enlisto un conjunto de transformaciones institucionales ineludibles, no sólo para alcanzar un entramado democrático, sino para hacer viable un proyecto de desarrollo estable en el mediano y largo plazos. Evidentemente, como lo he señalado antes, los entramados democráticos requieren de reglas consideradas como equitativas por los actores políticos relevantes, por ello, sin un sistema de reglas electorales aceptadas por todos no se puede avanzar en la recomposición de la red institucional. En las condiciones actuales del entramado mexicano, la fricción constante en los procesos electorales y los cada vez más frecuentes conflictos postelectorales son una fuente constante de inestabilidad; se deberían explorar, también, nuevas fórmulas para la formación de mayorías no en el electorado en su conjunto, sino en los cuerpos elegidos. De esta manera la conflictividad postelectoral no tendrá como escenario la calle y las negociaciones tras bambalinas, sino las consultas y negociaciones legítimas para formar una mayoría en el órgano determinado, tal como sucede en los regímenes parlamentarios.

La autonomía de los órganos electorales debería implicar, asimismo, la eliminación del prejuicio que saca al Poder Judicial del proceso electoral y crea para los delitos electorales tribunales de excepción. La normalidad electoral sólo se alcanzará con la despolitización de la parte contenciosa que los comicios pudieran generar.

La sola reforma electoral no resolverá, empero, el otro presupuesto central de los entramados democráticos —el relativo al Estado como agente de coaliciones— el cual sólo

puede ser alcanzado si se emprende una compleja reforma del Poder Judicial, mediante la cual adquiera mayor independencia y profesionalismo. No sólo es necesario crear una carrera judicial con criterios de ascenso nítidos y basados en los méritos, sino que la parte más compleja de la reforma radica en la reorganización general tanto de las funciones como de la estructura del Poder Judicial, la posibilidad del surgimiento de un tribunal constitucional garante de las leyes y quien evite los conflictos entre las legislaciones estatales y la federal altamente posibles en un nuevo marco de relaciones y un Consejo General del Poder Judicial el cual asegure tanto la honestidad como la independencia de la judicatura. Se trata, por tanto, de una reforma política de grandes proporciones, que implica un acuerdo complejo entre las diversas posiciones en torno al tema, razón por la cual es necesario abrir la reflexión sobre esta reforma institucional que aparece en el horizonte más inmediato como una de las más urgentes.

Sin embargo, el carácter del Estado como espacio de coaliciones tampoco podrá ser alcanzado si no se separan aparato estatal y gobierno, de este modo el primero adquirirá cierta apariencia de neutralidad en su actuación, y a la vez avalará la continuidad técnica por encima de la competencia democrática.

Así, surge como elemento prioritario de la reforma institucional la creación de una burocracia más capacitada técnicamente, más permanente y menos onerosa, que dé una continuidad más general de las políticas, independientemente del color del gobierno en turno; es decir, se debe diseñar un servicio civil de carrera con criterios de selección técnicos y no políticos. Esto significaría un cambio mayor en las reglas del juego, al disminuir el papel jugado actualmente por los puestos burocráticos en la circulación de la clase política y en la formación de equipos aspirantes a gobernar; al mismo tiempo le pondría cotos a la corrupción y a la arbitrariedad administrativa. Se

trata, es obvio, de un cambio cuyo diseño debe ser muy fino, útil para construir nuevos equilibrios y no para acelerar la ruptura de los aún existentes. Por ello, la reflexión sobre sus estructuras de ingreso y promoción, sus niveles jerárquicos y el carácter de los espacios reservados para la decisión política deberían formar parte de la agenda del conjunto de las fuerzas políticas en el corto plazo.

Esta serie de transformaciones, listado incompleto de aquéllas indispensables en un nuevo diseño institucional, afectan, de una u otra manera, a la piedra angular del régimen aún existente: la presidencia de la República. Todos los cambios señalados acotarían de diversas formas al poder presidencial; sin embargo, no basta con dejar que un espacio institucional tan importante como la presidencia adquiera un nuevo perfil a partir de modificaciones indirectamente producidas; es necesario pensar en las características de una nueva institución presidencial, más flexible, con capacidad para ejercer de forma neutral su papel de árbitro en los conflictos políticos. Si bien es arduo imaginar un régimen político estable en México sin una presidencia fuerte, una institución presidencial de las características actuales es difícilmente compatible con el conjunto de reformas necesarias, pero el papel de elemento central del equilibrio hasta ahora tenido complica sobremanera su reforma.

El conjunto de reglas en las cuales se basa el poder presidencial constituye el nudo central del actual entramado institucional y éste debe ser desatado para evitar el enmarañamiento del proceso de cambio institucional. Un escenario parlamentario es difícilmente imaginable en México: sería muy complicado sustituir el papel nodal jugado por la presidencia. Es necesario, por tanto, superar la vieja fórmula de separación entre ejecutivo y legislativo y encontrar una forma viable de colaboración entre ambos poderes. Una presidencia fuerte puede no estar reñida con un gobierno de origen parlamentario como lo

demuestra el caso de Francia. La existencia de un jefe de gobierno diferenciado del jefe de Estado y con responsabilidad ante el parlamento puede convertirse en un fusible muy útil para conservar el importante papel simbólico de la presidencia de la República en este país.

Un régimen democrático no puede ser creado *ex novo* y cualquiera que sea el rostro de la probable democracia mexicana, ésta se parecerá en muchos de sus elementos al actual régimen, incluso con algunas de sus cicatrices y achaques; pretender otra cosa sería repetir el error de los liberales de 1857, cuando quisieron reinventar al país a partir de su imagen ideal. Sólo si aceptamos nuestras malformaciones podremos emprender nuestra rehabilitación, pues en la historia institucional no existen soluciones de continuidad.

## HACIA UN NUEVO INSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

El **nuevo institucionalismo** es la plataforma ideológica; sobre él se diseñan las nuevas instituciones acordes a los procesos de modernización exigidos por el ambiente globalizador.

Los costos de transacción miden la calidad y funcionamiento de las instituciones y, por tanto, de la economía. Cuando los costos de transacción son elevados, debido a deficiencias en el sistema jurídico, entonces las decisiones tomadas por los agentes económicos en un mercado son ineficientes e ineficaces. Por lo tanto, las decisiones de los agentes económicos, en diferentes transacciones, están sujetas a un sistema de normas jurídicas y de confianza. Los problemas del diseño y desarrollo de las organizaciones para lograr un equilibrio óptimo son la determinación del principio del oportunista o del gorrón (el cual busca la satisfacción de sus intereses puramente personales), la determinación y coordinación de las funciones y responsabilidades, y la innovación y creatividad. La competencia

interna controla el oportunismo, mientras la competencia externa eleva la eficiencia y eficacia. Para Granados Chapa (2000)

una buena dosis de la cultura de la eficiencia no sólo no es necesaria sino urgente en la administración federal, siempre que esta forma de gestionar las políticas públicas se subordine a los objetivos sociales y políticos del nuevo gobierno.

Los gobernantes pretenden formular y poner en práctica políticas públicas que mantengan la estabilidad económica y posibiliten las interacciones entre los diferentes agentes económicos. El término *políticas públicas* está siendo sustituido por el concepto de *políticas de Estado* para referirse a cualquier política emanada de los poderes del Estado.

La política de Estado se concibe como un conjunto de mecanismos institucionales para restringir la conducta oportunista de los diferentes agentes económicos, creados por mandato ciudadano —expresado a través del voto— y posibilitar la calidad de la intervención gubernamental. Los resultados de las instituciones y las condiciones de incertidumbre del medio ambiente influyen en el diseño de las nuevas instituciones. Las líneas para enmarcar la política de Estado se orientan por el establecimiento de reglas claras, el cambio estructural, instituciones democráticas, el Estado de derecho y un proceso legislativo (Ayala, 2001).

El diseño institucional y de mecanismos es un proceso de ensayo y error determinado por restricciones, arreglos y negociación política entre las interacciones realizadas por los diferentes agentes económicos. Las instituciones proporcionan el andamiaje y la estructura, proveedores de los beneficios a los diferentes agentes económicos derivados del crecimiento y el desarrollo. Con ello, también proporciona los niveles de gobernabilidad para la acción individual y colectiva.





## Conclusiones generales

La integración del Estado mexicano a la economía global conlleva reformas institucionales que representan grandes costos. Los tan cuestionados procesos de transición o alternancia democrática del Estado mexicano necesitan profundizarse mediante acuerdos de los principales actores políticos y sociales, a efecto de ver surgir un nuevo sistema legítimo de gobernabilidad. De lo contrario, un proceso de transición inconcluso pone en riesgo el actual sistema de gobernabilidad.

La falta de credibilidad en los gobernantes y la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones inhabilitan al régimen político y debilitan su gobernabilidad. Tal debilitamiento tiene sus causas en la incapacidad de las instituciones y gobernantes mexicanos para dar respuesta a una sobrecarga de demandas excesivas planteadas por la ciudadanía, debido a una paulatina acumulación del deterioro de la calidad y nivel de vida de la mayoría de los mexicanos, incrementada principalmente desde la década de los 80 con la implantación de las políticas económicas y sociales.

Con todo, la experiencia de participación directa de la ciudadanía no ha desaparecido. Por el contrario, sobre

todo en los últimos años, la sociedad civil parece haber aprendido la lección de la democracia comunitaria y la ha incorporado a sus organizaciones y movimientos en dos sentidos: en primer lugar, como método de toma de decisiones al interior de esas agrupaciones; al respecto hay avances, aunque sin duda existe todavía un campo vasto por recorrer. Y en segundo lugar, la participación ahora tiene el claro propósito de influir en el diseño de políticas públicas o, dicho de otra manera: en las decisiones construidas por los gobiernos. El ciudadano ya no se limita a emitir su voto para la selección de gobernantes que lo representen ante las diversas instituciones del Estado. Se trata también de participar para controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.

El puente entre representación y participación políticas se desdobra así en una gran variedad de relaciones distintas, formada por múltiples intercambios recíprocos entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados. Intercambios de todo tipo, animados por toda clase de razones peculiares, que finalmente le dan vida a la democracia. De este modo, si bien el principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos, la participación ciudadana hace posible extender ese principio más allá de los votos, convirtiéndola en algo más que una sucesión de elecciones y, de paso, enlazando los procesos electorales con las decisiones políticas cotidianas.

Bajo un nuevo contexto social, el Estado mexicano, a través de sus instituciones gubernamentales, deberá incluir a la sociedad en sus decisiones y, a su vez, establecer mecanismos de participación directa y real para la sociedad civil o para el ciudadano en forma individual, por lo cual el gobierno de México se ve en la necesidad de modificar las formas de inclusión y participación de la sociedad en

la elaboración, implementación, evaluación y fiscalización de sus programas.

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. En tanto el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visualizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales y a las instituciones públicas proporcionar soluciones factibles y oportunas. Jesús J. Silva-Herzog Márquez señala al ciudadano como el protagonista de la democracia y el titular de un poder efectivamente compartido.

Hoy debemos ubicarnos en la lógica pragmática, en el deber ser, en la conducción del gobierno bajo una acción moral y ética, su acción benevolente es de horizontes públicos, realismo financiero y de aplicación de los recursos. Si ofrece falsas expectativas de vida social, sin tomar en cuenta la cantidad y calidad de su financiamiento, incurre en irresponsabilidad y corre el riesgo de ofrecer “paraísos” que se convierten en términos de costos negativos a los miembros de la sociedad, con lo cual se acrecienta la desigualdad de la vida social y económica.

El diseño de una nueva institucionalidad democrática para la gobernabilidad implica la creación de mecanismos para alcanzar acuerdos y, al mismo tiempo, establecer un nuevo pacto social consensuado.







## FUENTES CONSULTADAS

- Acosta Silva, Adrián (2001, abril). "Nuevos anteojos para la transición mexicana". *Este País*, 121.
- Alford, Robert y Frieland, Roger (1991). *Los poderes de la teoría: capitalismo, Estado y democracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Álvarez Enríquez, Lucía (Coord.) (1997). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada/UNAM.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador (1993). *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- Baño, Rodrigo (1998). "Participación ciudadana: elementos conceptuales". En Enrique Correa y Marcela Noé (Eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece* (pp. 15-37). Santiago, Chile: Flacso-Chile.
- Bartra, Roger (2001, abril). "¿Puede funcionar un sistema postmexicano?". *Este País*, 121.
- Bell, Daniel (1987). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. México: FCE.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (1998). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Botero Uribe, Darío (1995). *Vida, ética y democracia*. Santafé de Bogotá: Instituto para la Democracia Luis Carlos Galán Sarmiento.
- Buchanan, James M. y Tullock, Gordon (1993). *El cálculo del censo*. Madrid: Planeta.
- Camou, Antonio (1995). *Gobernabilidad y democracia*. México: IFE.
- Chaskin, R. y Garg, S. (1997). "The issue of governance in neighborhood-based initiatives". *Urban Affairs Review*.
- Cosío Villegas, Daniel (1972). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.

- Crozier, Michel (1970). *La sociedad bloqueada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel; y Watanuki, Joji (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dahl, Robert (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático* (3a. ed.). México: Alianza/CNCA.
- David Held (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza.
- Díaz Gómez, Álvaro (1999). *Espacios democráticos en el ámbito escolar: conceptos y prácticas sobre la democracia en un grupo de maestras y maestros de básica primaria, de la ciudad de Manizales*. Universidad Católica de Manizales.
- Díaz Gómez, Álvaro (2001, marzo). *Educación de sujetos políticos para la democracia*. Documento del Seminario Investigación en Educación y Democracia. Universidad Católica de Manizales.
- Díaz Gómez, Álvaro y Valencia González, Gloria Clemencia (1999). *Bitácora. Ensayos sobre educación para la ciudadanía: potencial político de la democracia como estilo de vida*. Universidad Católica de Manizales.
- Dror, Yehezkel (1996). *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*. México: FCE.
- Duhau, Emilio (1997). *Gobernabilidad democrática a nivel local: problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo*. Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco.
- Escalante, Fernando (1992). *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México.
- Fadda, Giuletta (1997). En Lucía Álvarez Enríquez (Coord.). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada/UNAM.

- Fernández Santillán, José (2001, febrero). "Sociedad civil y derechos ciudadanos". *Letras Libres*, 12, 12-14.
- Flisfisch, Ángel (1989, julio-septiembre). "Gobernabilidad y consolidación democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, 3.
- Fractal (1999, enero-abril). "La transición, esa metáfora calva". *Fractal* 12 (4), 151-167.
- Frederickson, George H. (1992, julio-diciembre). "Hacia una teoría de lo público para la administración pública". *Gestión y Política Pública*, 1 (1).
- Gil Villegas, Francisco (1986). "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica". En Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*. México: El Colegio de México.
- Gil Villegas, Francisco (1993, octubre-diciembre). "Democracia y liberalismo en la modernidad: una perspectiva teórica". *Foro Internacional*, 14, 705.
- González Pedrero, Enrique (1990, febrero). "La reforma del Estado". *Nexos*, 145, 49.
- Granados Chapa, Miguel Ángel (2000). *Fox and Co.: biografía no autorizada*. México: Grijalbo.
- Guimares, Roberto (1997). En Lucía Álvarez Enríquez (Coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada/UNAM.
- Hirschman, Albert O. (1986). *Interés privado y acción pública*. México: FCE.
- Hirschman, Albert O. (1997). *Salida, voz y lealtad*. México: FCE.
- Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Porrúa.
- Jaeger, Werner (1997). *Paideia: los ideales de la cultura griega*. Santafé de Bogotá: FCE.
- Jaramillo Osorio, Francisco Javier (1999, abril). *Conocimiento en Línea*. *Boletín Informativo de las Líneas de Investigación*, 3, 2.
- Lechner, Norbert (1994, diciembre). "¿Por qué la política ya no es lo que fue?". *Nexos*, 216, 64.

- Lechner, Norbert (1995). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: IFE.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lowi, Theodore J. (1994). "Políticas públicas, estudio de caso y teoría política". En *Antología de políticas públicas* (tomo 2). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mancur, Nelson (1998). *La lógica de la elección colectiva*. México: Trillas.
- Manjone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Medina Plascencia, Carlos (1994). "Reflexiones sobre la participación social y la responsabilidad gubernamental". En Gadsen y Marín (Eds.) *Participación y autogestión en la construcción de la democracia*. Guanajuato: Centro de Estudios Municipales.
- Morales Gómez, Marco Antonio (1997). "Democratización de la administración pública". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 58, 58-59.
- Moreno, Pedro (1994). "Política y políticas: hacia la compenetración de lo público y lo privado". Ponencia presentada en el ciclo inaugural de la Maestría en Políticas Públicas, México, UAM-Xochimilco; citado en Pedro H. Moreno S. "Organismos civiles y elaboración de políticas públicas". *Revista Política y Cultura*.
- Morin, Edgar (1999a). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: UNESCO.
- Morin, Edgar (1999b). *Tierra patria*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Peschard, Jacqueline (1994). *La cultura política democrática* (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2, Capacitación electoral y educación cívica). México: IFE.
- Pineda, Juan de Dios (ed.) (1999). *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*. México: Colegio Na-

- cional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ITAM.
- Prats Catalá, Joan (2002). "Liderazgos para la gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular", IIG.
- Rial, Juan (1988, abril-junio). "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay". *Revista Mexicana de Sociología*, 2.
- Romero, Jorge Javier (1993, diciembre). "Política del mañana: la futura forma institucional". *Nexos*, 192.
- Rubio Llorente, Francisco (1979). *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*. México: FCE.
- Schettino, Macario (1999). "El cansancio de México". *Fractal*, 12.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Selee, Andrew y Santín, Leticia (Coords.) (2006). "Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos". Washington, Woodrow Wilson Center.
- Thoenig, Jean-Claude (1997, primer semestre). "Política pública y acción pública". *Gestión y Política Pública*, 1 (1), 19-37.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2005). *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*. Toluca: IAPEM.
- Valdez Zepeda, Andrés (2001-2002, invierno). "La sociedad de los infieles y la democracia". *Revista Electrónica de la Universidad de Guadalajara*, 22, 1.
- Valencia González, Gloria Clemencia. "La tensión modernidad-posmodernidad: un telón de fondo para la socialización política en Colombia". *Revista de Enseñanza e Investigación Educativa*, 9, 212-213.
- Vernant, Jean Pierre (1976). *Los orígenes del pensamiento griego* (4a. ed.). Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Villoro, Luis (2001, 9 de mayo). "Dos ideas del Estado-nación". *La Jornada*.

- Weber, Max (1987). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- Ziccardi, Alicia (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UNAM.
- Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero R. (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México: UNAM.







## Juan Montes de Oca Malvárez

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesor investigador en administración municipal, desarrollo organizacional, proceso administrativo y políticas públicas en la Facultad de Estudios Superiores (FES) Acatlán de la UNAM, director consultor en Gestión Pública y Gobernabilidad Democrática en el Centro de Investigación y Desarrollo Profesional (CIDEPROF). Maestro en Administración Pública, licenciado en Ciencias Políticas y Matemáticas Aplicadas y Computación por la FES Acatlán, UNAM. Asociado regular del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), del Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI), y del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.

Ha participado como académico, capacitador y conferencista en programas educativos en el canal 22 de TV-UNAM, en el Instituto Nacional de Solidaridad y en el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE).

Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Nueva gestión pública en el proceso de modernización de la administración pública*, FES Acatlán/UNAM, 2011; *Modernización de la administración pública en el Gobierno del Estado de México* (en coautoría con Roberto Padilla Domínguez), Gobierno del Estado de México, 2010; *Las políticas públicas en México. Políticas públicas en el contexto de la reforma del Estado en México*, UNAM, 2010, entre otros títulos.





## Índice

Introducción	5
De la democracia a la transición democrática para la gobernabilidad	9
Inaplazable transición	21
Participación ciudadana para la gobernabilidad democrática	31
Tipos de participación	42
Costos y beneficios de la participación ciudadana	52
La gobernabilidad democrática	55
Gobernabilidad entre lo público y lo privado	65
Institucionalidad democrática para la gobernabilidad	73
Las dificultades de un nuevo diseño institucional	82
Hacia un nuevo institucionalismo democrático	86
Conclusiones generales	89
Fuentes consultadas	95



## Consejo General

### Consejero Presidente

Jesús Castillo Sandoval

### Consejeros Electorales

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez

Arturo Bolio Cerdán

Abel Aguilar Sánchez

Jesús G. Jardón Nava

José Martínez Vilchis

Juan Carlos Villarreal Martínez

### Secretario Ejecutivo General

Francisco Javier López Corral

### Representantes de los Partidos Políticos

PAN Francisco Gárate Chapa

PRI Carlos Iriarte Mercado

PRD Mario Enrique del Toro

PT Joel Cruz Canseco

PVEM Alejandro Agundis Arias

MC Evanivaldo Mecalco González

PANAL Benjamín Ramírez Retama





## Comité Editorial

### Presidente

Jesús Castillo Sandoval

### Integrantes

Juan Wolfgang Cruz Rivero

Adriana Margarita Favela Herrera

Edgar Hernández Muñoz

Francisco Javier López Corral

Juan Montes de Oca Malvárez

Miguel Ángel Sánchez Ramos

### Secretario Técnico

Ángel Gustavo López Montiel



## Coordinadores de la edición

Ángel Gustavo López Montiel  
Titular del Centro de Formación  
y Documentación Electoral

Ciro García Marín  
Subdirector de Documentación y  
Promoción Editorial

Área de diseño gráfico y editorial  
Jorge Becerril Sánchez  
María Guadalupe Bernal Martínez

Área editorial  
Ana Lley Reyés Pérez  
Tania López Reyes  
Luther Fabián Chávez Esteban

---

La primera edición de *Democracia participativa para la gobernabilidad bajo un nuevo institucionalismo democrático en México*, se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2011. En los talleres de

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Avenir, diseñada por Adrian Frutiger en 1988.



